

4185



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SU
CREDIBILIDAD ANTE EL CONFLICTO
SUSCITADO ENTRE EL CONSEJO GENERAL Y
SU CONTRALORÍA INTERNA.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NANCY VEGA TORRES

ASESOR: LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

2952.1

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO. OCTUBRE 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS.

Por permitirme llegar hasta esta etapa de mi vida y ser mi aliento en los momentos más difíciles de mi existencia.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por haberme otorgado el privilegio de formar parte de la comunidad universitaria y crear en mí el espíritu que caracteriza a los universitarios.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN.

Al recibirme en sus aulas y darme la oportunidad de formarme como Licenciada en Derecho, así como de convivir con compañeros y profesores.

A MIS PADRES.

Por comprenderme y apoyarme incondicionalmente en cada momento de mi vida.

AL LICENCIADO MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ.

Por brindarme su amistad, ayuda y comprensión incondicionalmente, y, darme la oportunidad de convivir con usted.

A MIS AMIGAS Y AMIGOS.

A todas aquellas personas que en su momento me brindaron sinceramente su amistad.

A MI JURADO.

Por ayudarme en la culminación de este trabajo de tesis.

DEDICATORIAS.

A MI PAPÁ Y A MI MAMÁ.

Por ser los mejores padres del mundo y haberme apoyado en mis estudios y en mi vida.

A MI HERMANO ROBERTO.

Por ser una persona especial en mi vida.

A MI PRIMA PATRICIA ARACELY.

Por ser una persona excepcional y apoyarme en todo momento.

A LA FAMILIA VEGA FUENTES.

Por creer en mí y brindarme palabras de aliento.

A LA FAMILIA TORRES SÁNCHEZ.

Especialmente a mis abuelitos, y a mis tías, así como a mí primos Angélica, Juan Carlos y Jaime quienes me han demostrado su afecto.

AL LICENCIADO ÁNGEL PIÑA.

Quien me ha brindado su amistad y apoyo sinceramente.

A LA LICENCIADA MARTHA RODRÍGUEZ ORTÍZ.

Por comprenderme y brindarme su amistad.

A MIS AMIGAS Y AMIGOS DE SIEMPRE.

Omito nombres por temor a que se me olvide nombrar alguno de ellos, sin embargo es para todas aquellas personas con las que he contado en los buenos y malos momentos.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO DE REFERENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES.....	1
I.1. EN EL MUNDO.....	1
I.1.1. EGIPTO.....	1
I.1.2. LA INDIA.....	1
I.1.3. CHINA.....	2
I.1.4. GRECIA.....	2
I.1.5. ROMA.....	4
I.1.6. EVOLUCIÓN A LOS ACTUALES ESTADOS.....	5
I.2. EN MÉXICO.....	12
I.2.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.....	12
I.2.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA.....	15
I.2.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.....	15
I.2.4. BASES PARA LAS ELECCIONES DEL NUEVO CONGRESO (17 DE JUNIO DE 1823).....	17
I.2.5. CONSTITUCIÓN DE 1824.....	18
I.2.6. LEGISLACIÓN ELECTORAL SECUNDARIA Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.....	19
I.2.7. BASES CONSTITUCIONALES DEL 15 DE DICIEMBRE Y LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.....	20
I.2.8. LEY SOBRE ELECCIONES DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO GENERAL, Y DE LOS INDIVIDUOS QUE COMPONGAN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1836 REGLAMENTARIA DE LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN CENTRALISTA.....	21
I.2.9. CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE UN CONGRESO CONSTITUYENTE (10 DE DICIEMBRE DE 1841).....	22
I.2.10. BASES ORGÁNICAS DEL 14 DE JUNIO DE 1843 Y EL DECRETO QUE DECLARABA LA FORMA Y DÍAS EN QUE DEBEN VERIFICARSE LAS ELECCIONES PARA EL FUTURO CONGRESO DE 19 DE JUNIO DE 1843.....	24
I.2.11. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.....	25
I.2.12. LEY SOBRE ELECCIONES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA NACIÓN (3 DE JUNIO DE 1847).....	26
I.2.13. ORDENAMIENTOS ELECTORALES EXPEDIDOS DURANTE EL PERÍODO QUE COMPRENDE DE 1847 A 1857.....	27

I.2.14. CONSTITUCIÓN DE 1857.....	27
I.2.15. LEY ORGÁNICA ELECTORAL (12 DE FEBRERO DE 1857).....	28
I.1.16. ESTATUTO DEL IMPERIO.....	30
I.2.17. LEY ELECTORAL DE AYUNTAMIENTOS DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 1865.....	31
I.2.18. LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901.....	31
I.2.19. LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911.....	32
I.2.20. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1916.....	35
I.2.21. CONSTITUCIÓN DE 1917.....	37
I.2.22. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO ORDINARIO DEL 6 DE FEBRERO DE 1917.....	38
I.2.23. LEY PARA LA ELECCIÓN DE PODERES FEDERALES DEL 2 DE JULIO DE 1918.....	40
I.2.24. LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 7 DE ENERO DE 1946.....	41
I.2.25. LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1951.....	44
I.2.26. LEY FEDERAL ELECTORAL DEL 5 DE ENERO DE 1973.....	45
I.2.27. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1977.....	46
I.2.28. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL PROMULGADO EL 12 DE FEBRERO DE 1987.....	49
I.2.29. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PUBLICADO EL 15 DE AGOSTO DE 1990.....	51

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	58
II.1. CONCEPTO GRAMATICAL.....	58
II.2. CONCEPTO DOCTRINAL.....	60
II.3. CONCEPTO LEGAL.....	60
II.4. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.....	63
II.5. CONCEPTO QUE SE PROPONE.....	63
II.6. NATURALEZA JURÍDICA.....	64

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL....	65
III.1. ANTECEDENTES LEGALES DE SU CREACIÓN.....	65

III.2. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	66
III.3. SU REGULACIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	77

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONFLICTO INTERNO SUSCITADO ENTRE EL CONSEJO GENERAL Y LA CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	107
---	------------

IV.1. REGULACIÓN NORMATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	107
IV.2. ANTECEDENTES DE LA CONTROVERSIA ENTRE EL CONSEJO GENERAL Y LA CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	109
IV.3. CONDUCTA QUE DEBEN OBSERVAR LOS FUNCIONARIOS DEL CONSEJO GENERAL Y LA CONTRALORÍA INTERNA DESDE LOS PUNTOS DE VISTA JURÍDICO Y ÉTICO.....	116
IV.4. LA CREDIBILIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO INSTITUCIÓN DESPUÉS DEL CONFLICTO.....	129
IV.5. LA NECESIDAD DE FORTALECER AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO CONDICIÓN PARA AVANZAR HACIA LA DEMOCRACIA EN NUESTRO PAÍS.....	134

CONCLUSIONES.....	138
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	144
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN.

Actualmente la democracia es el régimen político y la forma de vida a la cual aspiran muchas naciones como la nuestra, pues entre otros aspectos representa la efectiva transferencia que hace el pueblo del ejercicio de su poder soberano en los gobernantes a través de sus votos, lo que se traduce en el origen popular de los dirigentes y la elección de éstos por los gobernados. También significa una real división de poderes, el control de los gobernantes por el pueblo, un pluralismo ideológico, la protección de las garantías individuales y de los derechos fundamentales, así como la supresión del dominio del hombre por el hombre.

No obstante el inciso a del párrafo segundo del artículo 3 de nuestra Ley fundamental define a la democracia no sólo como forma de gobierno sino como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, nuestro país dista mucho de alcanzar el ideal democrático, debido a que el régimen priísta nos impuso durante más de setenta años un presidencialismo exacerbado en detrimento de los Poderes Legislativo y Judicial, en donde además ha imperado la corrupción y el autoritarismo en beneficio de los intereses de la clase gobernante y en detrimento del bien común. Cabe agregar que desde hace muchos años se había arraigado la práctica del fraude electoral en las elecciones, la cual se hizo evidente con la llamada "caída del sistema de 1988"; y, con la permanencia en el poder por más de setenta años del Partido Revolucionario Institucional.

Sin embargo, ante el reconocimiento que hace la Ley fundamental mexicana de la democracia como forma de gobierno, y las luchas de una sociedad cada vez más actuante y combativa, se hizo necesaria la presencia de un organismo independiente encargado de los procesos electorales que diera plena vigencia y valor a la voluntad de los mexicanos; de ahí que hoy día el Instituto Federal Electoral se ocupe de tal tarea en el ámbito federal, y, hayan tenido lugar diversas reformas a nuestra Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el fin de que las condiciones en que se celebren los procesos electorales se acerquen más a las de unas elecciones competitivas, similares a las

que hoy día se verifican en las democracias occidentales. Hemos avanzado, así lo demuestran el pasado proceso electoral, aunque todavía hay un largo camino que recorrer para avanzar hacia un verdadero sistema democrático.

Al respecto, resulta conveniente comentar que en México tenemos una cultura al margen del Estado de Derecho, pues las normas jurídicas frecuentemente son transgredidas; o bien, pueden amparar situaciones ilegítimas, tal y como lo analizaremos en el presente trabajo de tesis, como es el caso del conflicto suscitado entre dos órganos internos del Instituto Federal Electoral, a saber: el Consejo General y la Contraloría Interna, debido principalmente a la interposición de una queja administrativa ante la Contraloría Interna del Instituto, por el Partido Revolucionario Institucional contra los Consejeros Electorales Jaime Cárdenas Gracia, Emilio Zebadúa González, Alonso Lujambio Irazábal y Jesús Cantú Escalante la que implicó entre otras cuestiones: la acusación contra el Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante por haber pactado como una prestación laboral, el pago de sus boletos de avión al lugar de su residencia que es Monterrey a cargo de los recursos del Instituto Federal Electoral; además de haber realizado malos manejos de los recursos otorgados para la Segunda Reunión Nacional de Consejeros Electorales. Por otro lado, la actuación irregular del Contralor Interno Carlos Muñoz Villalobos, quien al conocer de la queja administrativa interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional cometió en perjuicio de los cuatro Consejeros Electorales diversas violaciones a las normas jurídicas, pues no tenía competencia para sancionarlos como se verá en el desarrollo de nuestra investigación.

De esta manera, el objetivo del presente trabajo de tesis es analizar el conflicto suscitado entre el Consejo General y la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral para determinar el incumplimiento del principio rector de la legalidad, el cual debe observar el Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus funciones, según ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, fracción III.

El presente trabajo de tesis se desarrolla a través de cuatro capítulos. En el Capítulo Primero trataremos los antecedentes históricos de la organización de las

elecciones en el mundo y en México, en razón de que a través de estos datos históricos nos percataremos de la presencia de organismos que en diferentes etapas de la historia se ocuparon de llevar a efecto los comicios. Por su parte, el Capítulo Segundo versa sobre la conceptualización del Instituto Federal Electoral desde los puntos de vista gramatical, doctrinal, legal y jurisprudencial; mismos que nos dan pauta para que propongamos un concepto sobre el citado organismo electoral. asimismo, determinaremos la naturaleza jurídica del multicitado organismo. En el Capítulo Tercero estudiaremos los antecedentes legales, así como la base legal que le otorga la Constitución Política Mexicana y la legislación reglamentaria, al Instituto Federal Electoral. Cabe aclarar que en cuanto a la regulación del Instituto Federal Electoral en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, solo analizaremos la estructura orgánica del presente organismo. El Capítulo Cuarto consiste en el análisis jurídico de la controversia que surgió entre el Consejo General y la Contraloría Interna; ambos órganos del Instituto Federal Electoral; con el propósito de demostrar las violaciones que cometieron los actores involucrados en este penoso asunto a nuestro orden constitucional y legal. Finalmente, terminaremos estableciendo las conclusiones a que nos llevo nuestra investigación y, en su caso, las propuestas que creamos convenientes para que en lo sucesivo no vuelvan a presentarse este tipo de conflictos partidistas que en nada contribuyen a transitar hacia un verdadero Estado de Derecho.

CAPÍTULO PRIMERO.

MARCO DE REFERENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES.

I.1. EN EL MUNDO.

I.1.1. EGIPTO.

En un principio este pueblo estaba organizado en clanes caracterizados por tener cada uno de estos, una divinidad protectora generalmente representada en forma de animal. Con la fusión de los clanes surgieron los nomos, los que a su vez se agruparon y dieron lugar a los reinos del Alto Egipto y del Bajo Egipto. Sin embargo, surgió una rivalidad entre estos reinos produciéndose como consecuencia de dicho antagonismo que el Alto Egipto saliera triunfador y como tal se fusionara al reino del Bajo Egipto creándose un solo reino encabezado por un rey llamado faraón al que se le consideraba como un dios, de ahí que para conservar la pureza de su sangre sólo se podría casar con las mujeres de su familia, por lo tanto, su régimen político fue monárquico a través de treinta dinastías por lo que los gobernados no elegían libremente a sus dirigentes.¹

I.1.2. LA INDIA.

Este pueblo durante todo su devenir histórico fue invadido por diversos grupos raciales, entre los que encontramos a: vedas, drávidas, arios, persas, griegos, turcos, chinos, hunos, árabes, tártaros, etc. Como consecuencia de dichas invasiones (ya fueran en todo el territorio o en algunas partes del mismo), en la India surgieron pequeños Estados encabezados por un rey que obviamente no era de elección popular sino impuesto por la fuerza de las armas; también encontramos el establecimiento de dinastías que gobernaron en todo el territorio indio logrando

¹ Cfr. Siso Martínez, J.M. y Bártoli, Humberto. Mi Historia Universal. México. Editorial Trillas. 1972. p. 43-46.

además extender sus dominios a otros reinos. Cabe agregar que dichas dinastías también fueron impuestas por medios bélicos. Si a lo afirmado con antelación le añadimos el carácter hereditario de las castas sociales en el sentido de que si un individuo había nacido en una familia de sirvientes por ese solo hecho toda su vida sería sirviente sin poder aspirar a ser gobernante, en forma análoga sería el caso del individuo nacido en la familia gobernante, al que por esa situación estaría destinado a gobernar, por lo tanto, su gobierno era una aristocracia sin haber lugar para las elecciones populares.²

I.1.3. CHINA.

Desde tiempos inmemorables China fue gobernada por emperadores pertenecientes a las siguientes dinastías: Hsia (¿1994 a 1523 a.C.?), Shang (1523 a 1027 a.C.), Chou (1027 a 256 a.C.), Chin (526 a.C.), Han (202 a.C. a 220 d.C.), Wei (220 d.C.), y Tang (618 d.C.). El emperador que era el que encabezaba el Estado chino era considerado como hijo del cielo por lo que se le consideraba como intermediario entre el cielo y los hombres, de ahí que su legitimidad derive de su relación con la divinidad y no del reconocimiento que debería haberle dado el pueblo a través de su voto.³

I.1.4. GRECIA.

La civilización griega contó principalmente con dos ciudades, a saber: Esparta y Atenas. Como consecuencia de la invasión a Lacedemonia y el sometimiento en que tenían a los aqueos, los dorios fundaron la ciudad de Esparta, estableciendo una estratificación social en la que ellos como dominadores integraban la clase privilegiada encargada de gobernar; siguiendo en dicha escala social estaban los aqueos que no se habían resistido a la invasión formando la clase de los periecos, quienes podían adquirir propiedades pero no participar en la política, y, finalmente se

² Cfr. Alvear Acevedo, Carlos. Manual de Historia de la Cultura. México. Editorial Ius. 1986. p. 118-127

³ Cfr. *Ibidem*. p. 133-139.

encontraban los ilotas que fueron los aqueos que estaban esclavizados debido a la resistencia que ofrecieron para ser invadidos; los cuales obviamente carecían de todo derecho.

Tomando en consideración lo anterior podemos señalar que en la integración de los órganos de gobierno sólo participaban los dorios o espartanos, por lo que se estableció un sistema político aristocrático, de ahí que, los miembros que integraban dichos órganos gubernamentales no se designaban por elección popular, sino que ocupaban dichos cargos por herencia.

En sus inicios Atenas fue dirigida por un rey asesorado por los dirigentes de las distintas tribus que integraban al pueblo ateniense, por lo que estamos hablando de un régimen monárquico; más tarde, sería sustituido por una república de tipo aristócrata pues los gobernantes saldrían de la nobleza. Había tres clases sociales, que eran: la clase de los ciudadanos integrada por los atenienses, quienes eran los únicos que podían participar en la vida política, a dicha clase le seguía la de los metecos que eran los extranjeros, al final encontramos a los esclavos. Atendiendo a lo anterior podemos decir que en un inicio el gobierno se depositó en nueve arcontes los cuales eran ciudadanos; siendo uno de ellos el *bassileus* o arconte rey que se dedicaría a actividades religiosas, otro sería el epónimo de quien se derivaría el nombre del período de gobierno, el *polemarca* que era el jefe del ejército, y, los otros seis eran los *tesmotetes* encargados de cuidar el orden. Había un órgano gubernamental llamado *areópago* que era un consejo encargado de crear normas jurídicas.

Durante el período de Solón se permitió que todos los hombres libres votaran, empero aquellos que no fueran ricos no podrían ocupar un cargo en el gobierno. Con el hecho anterior se dio un paso hacia la democracia ya que se reconoció a más individuos el derecho a sufragar. El gobernante en comento hizo ciertas modificaciones a los órganos gubernamentales que ya existían y dio nacimiento a otros, por lo que el gobierno quedó depositado en los siguientes órganos: a) *Areópago* que era el tribunal supremo integrado por magistrados llamados *areopagitas*, los cuales ocupaban dichos cargos con el carácter vitalicio. Dicho

tribunal era competente para conocer los delitos contra sus dioses o contra la patria, b) Senado, el que se integraría por cuatrocientos miembros, cuya función sería la de proponer nuevas leyes o reformas a las mismas sometiéndolas a la consideración de la asamblea popular, c) Asamblea popular, que se conformaría por todos los ciudadanos, los que se reunirían en el ágora o plaza pública para decidir sobre los asuntos que le presentaba el senado, d) Arcontado, cuya integración y facultades ya estudiamos, y, e) Helias, que eran los tribunales encargados de conocer sobre las controversias del orden penal y civil.

Acercándose más hacia un gobierno democrático tenemos a Clístenes, quien permitió que cualquier ciudadano sin importar que fuera rico o pobre participara en la integración del gobierno. Además creó el ostracismo que consistió en que la Asamblea popular por mayoría de votos desterraría a los ciudadanos que se consideraran peligrosos por su influencia política para el desarrollo de la democracia, para tal efecto, los integrantes de la asamblea emitirían sus votos para desterrar al individuo escribiendo el nombre de este en el interior de una ostra.

Con la cultura griega encontramos el primer antecedente de un gobierno democrático, ya que permitió participar en la toma de decisiones que conciernen al Estado a todos aquellos que consideró ciudadanos. Si bien aún no existía un órgano encargado de organizar las elecciones, al menos comenzó a tener sus primeros precedentes la forma de gobierno a la que aspira toda Nación actualmente, y, en la cual se requiere la existencia de un órgano especializado en la organización del proceso electoral, a saber: la democracia.⁴

I.1.5. ROMA.

La civilización romana se desarrolló a través de la monarquía (753 a.C. a 510 a.C.), la república (510 a 27 a.C.) y el imperio (27 a.C. a 476 d.C.). Dicha sociedad se estratificó de la siguiente forma. los patricios formaban la élite, y, como tal era la única

⁴ Vid. Alvear Acevedo, Carlos. Op. Cit. p. 169-177.

que gobernaba, les seguían los plebeyos, los que solo podían votar pero no participar en el gobierno, los clientes eran aquellos que vivían al amparo de los patricios, dedicados a labrar las tierras de estos. finalmente, en la escala social tenemos a los esclavos que carecían de todo derecho. Basándonos en lo afirmado señalaremos que durante la monarquía, el gobierno era presidido por un rey nombrado de entre los patricios, en análoga forma el Senado estaba integrado por patricios permaneciendo en dicho órgano de por vida. Durante la república, el poder continuó en manos de los patricios. Con el advenimiento del imperio, Roma fue dirigida por un emperador elegido de entre los patricios. Aclarando que en la designación de los gobernantes en los tres periodos por los que atravesó Roma solo participaron los patricios. Sin embargo, al subir al poder Caracalla 212 d.C. dispuso que todos los hombres libres tendrían los mismos derechos, así que deducimos que no únicamente los patricios votarían sino también los plebeyos y los clientes, excepto los esclavos que no eran libres. A pesar de lo anterior, los últimos emperadores romanos gobernaron despóticamente, por lo tanto no hubo lugar para la elección de éstos.

I.1.6. EVOLUCIÓN A LOS ACTUALES ESTADOS.

Con la caída del Imperio Romano inició la Edad Media caracterizada por el establecimiento de feudos encabezados por los señores feudales que eran designados por el rey al que le juraban lealtad, asimismo la iglesia católica cobraría gran fuerza al grado de compararse con el poder que tenían los reyes, lo que provocó que se presentara una lucha constante entre la iglesia y el Estado por la detentación del poder. De acuerdo a la situación antes descrita en esta época tampoco tuvieron realización las elecciones de carácter popular, y, por consiguiente, la existencia de los órganos encargados de organizarlas. Al final de esta época comenzaron a surgir las monarquías en las que el rey ascendía al trono por herencia.⁵

⁵ Vid Brom. Juan Esbozo de Historia Universal, 14ª Ed México Editorial Grjalbo. 1981. p. 79-81.

Es a partir de la Revolución Francesa en 1779 y de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América en 1776 que se instauró el Estado contemporáneo, reconociéndose a la democracia como la forma de gobierno por excelencia que deberán acoger las diversas naciones en sus sistemas políticos, de ahí que la mayoría de éstas reconozcan como sus dirigentes a los que eligieron a través de sus votos, y, como consecuencia de lo anterior surgieron los organismos encargados de organizar las elecciones.⁶

En condiciones democráticas, las elecciones equivalen al nombramiento que hacen los ciudadanos de sus representantes a través de sus votos, por lo que podemos afirmar que son el instrumento por medio del cual un pueblo manifiesta su voluntad de transferir el ejercicio de su poder soberano en determinados individuos que elegirá con sus votos, los que se constituirán en sus dirigentes y deberán gobernar de acuerdo al orden establecido, de ahí la importancia de las elecciones, por lo que son utilizadas no sólo por los Estados democráticos, sino también por aquellos Estados con regímenes absolutistas, en los que el proceso electoral carece de todo contenido democrático, ya que lo único que les importa es legitimar su poder, y no que el pueblo elija a sus líderes.

En este orden de ideas podemos señalar que la oportunidad y libertad de elegir amparadas por la ley dan lugar a elecciones competitivas, las cuales, se aplican en los sistemas democráticos; cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir estamos en presencia de elecciones no competitivas las que tienen lugar en los sistemas totalitarios, y, las elecciones semicompetitivas surgen cuando se limitan la oportunidad y libertad de elegir y se manifiestan en los sistemas autoritarios.

De acuerdo a las afirmaciones anteriores podemos señalar que, en los países democráticos, los líderes políticos deberán designarse por la elección que haga el pueblo de entre varios candidatos, los que deberán competir libremente sin ningún tipo de restricciones, por el ejercicio del poder. Sin embargo, en los sistemas totalitarios, las elecciones vendrían a tener una función de "aparente" legitimación del

⁶ Brom, Juan. Op. Cit. p 141-148.

poder, pues, en realidad el reconocimiento de poder, deriva del grupo gobernante, que es el que designa a los dirigentes eligiéndolos de entre los individuos que integran dicho grupo. En los sistemas autoritarios las elecciones sólo confirman las relaciones de poder existentes, en cuanto a que el grupo dominante se mantiene en el gobierno; sin embargo, en estos sistemas a diferencia de los totalitarios, los grupos opositores llegan a conseguir cierta representación en los órganos gubernamentales.

En el sistema democrático, las elecciones tienen las siguientes funciones: expresar la confianza del electorado en los candidatos electos, crear organismos que representen a la Nación, como por ejemplo, el Congreso de la Unión, establecer un control sobre el gobierno al constituir una mayoría parlamentaria, disimular antagonismos sociales que generalmente se manifiestan entre las clases económicamente débiles y las clases opulentas, y, para otorgar poder a determinadas personas en la toma de decisiones, siendo el caso, del Congreso General al legislar. En la práctica estas funciones se cumplen conjunta o separadamente, lo cual, depende de las circunstancias sociales, institucionales y políticas existentes. Al respecto, se consideran tres factores estructurales que determinan las funciones de las elecciones, teniendo en primer lugar a la estructura del sistema social, consistente en que las clases sociales y determinados grupos de ésta, buscan a través de las elecciones estar representadas o participar en los diversos órganos gubernamentales, y, de esta manera, lograr el cumplimiento de sus intereses, ya sean de índole económico, político, social, etc. En segundo término, está, la estructura del sistema político, pues, si se trata de un sistema parlamentario, se tenderá a crear una mayoría parlamentaria formada por integrantes de un mismo grupo político o por miembros de diversas tendencias políticas que se hayan coaligado para lograr un dominio en la actividad legislativa.⁷

En el caso de un sistema presidencial, las elecciones girarán en torno a la figura presidencial, al grado de que las elecciones presidenciales determinarán a las elecciones parlamentarias, en cuanto a que si el candidato a presidente

⁷ Vid. Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos, 2ª Ed. México. Editorial Fondo de Cultura Económica 1998 p. 16-18

constitucional de un partido político goza de un alto grado de popularidad entre el electorado logrando obtener un alto porcentaje de votos, entonces, dicho porcentaje también se verá reflejado en el resultado de las elecciones de los diputados y senadores, pues, lograrán mayor número de votos los compañeros de partido del candidato presidencial que se hayan postulado como candidatos a diputados y senadores, ya que, en estas elecciones lo que se maneja esencialmente es la figura del presidente, y, por último, tenemos a la estructura del sistema de partidos indicando primeramente que los partidos políticos establecen un vínculo entre los electores y los candidatos, porque a través de ellos los electores conocen la ideología de los diversos participantes de la contienda electoral, y, al tener conocimiento de la misma, elegirán al contendiente con el que se identifiquen. En cuanto, al número y tamaño de los partidos, se presenta el unipartidismo cuando en un sistema político sólo hay un partido político, señalando el caso de los países socialistas en los que sólo existe el partido comunista, asimismo, el bipartidismo tiene lugar cuando en la elección sólo participan dos partidos políticos y el multipartidismo ocurre cuando intervienen en la vida política más de dos partidos.

Las elecciones no competitivas que corresponden a los sistemas totalitarios tienen la función de consolidar el poder del grupo dominante, pues, busca darle un carácter legítimo a su estancia en el poder, al pretender que el pueblo acepte su gobierno fingiendo la participación de este en unas elecciones en las que supuestamente eligen a sus gobernantes.

Las funciones de las elecciones semicompetitivas, en los sistemas autoritarios consisten en crear maniobras electorales con las que se puede disimular el carácter despótico del sistema político al dar una apariencia de condiciones democráticas hacia la opinión internacional, también busca relajar las tensiones internas al permitir que los grupos de oposición participen en el Congreso General, y, en determinados casos, crear reajustes en el aparato de poder, aunque, esencialmente no existan

Los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas, a saber: la distribución de las circunscripciones electorales, las candidaturas, la votación y la

conversión de votos en escaños. Las normas de cada una de estas áreas se pueden combinar y producir diversos resultados en la elección que se practicó.

A continuación procederemos a comentar cada uno de estos aspectos, señalando en cuanto al tema de las circunscripciones electorales, que éstas, deben estar distribuidas en el territorio nacional, de tal modo, que contenga cada una de ellas un mismo número de habitantes a representar por determinado número de electores, en este sentido, si los habitantes de una población empiezan a emigrar a otra localidad se hará necesario reajustar la circunscripción, ya sea, cambiando sus límites geográficos o modificando el número de electores a nombrar en esa circunscripción, pues, no es lo mismo, por ejemplo, que cuatro diputados representen a la población de una circunscripción que llega a mil personas, a que este mismo número de diputados representen a dos mil habitantes de otra circunscripción, porque entonces no se logró la igualdad de los votos, ya que cada diputado debe representar a la misma cantidad de habitantes. Por tamaño de la circunscripción electoral se entiende la cantidad de escaños (diputados) que le corresponden. De acuerdo al tamaño se distinguen dos tipos de circunscripciones: la uninominal y la plurinominal, en la primera sólo queda electo un diputado, en tanto, que en las circunscripciones plurinominales se eligen más de un candidato.

Respecto a la candidatura, tenemos, por un lado, la candidatura unipersonal que es la que se forma por una persona, la cual, se presenta en las circunscripciones uninominales, y por otro, la candidatura por lista, que es aquella en la que participan más de un candidato, y, tienen lugar en las circunscripciones plurinominales. Asimismo, dependiendo de la forma de la lista el elector tiene cierto grado de influencia en el nombramiento de sus representantes, de ahí, que si se trata de una lista cerrada y bloqueada en la que el elector votará en conjunto por un partido, el candidato dependerá más de su partido que de los electores, puesto, que el primero planifica la composición de sus grupos parlamentarios sin darle oportunidad al elector de proponer la posible configuración que a su parecer deben tener dichos grupos, limitándolo a votar por la propuesta ya planteada por el partido político. Cuando el elector vota a través de una lista cerrada y no bloqueada se le permite decidir quien o

quienes deben representar al partido, por lo que, el candidato sabe que no sólo tiene el respaldo de su partido, sino, también el apoyo de los electores, por lo tanto, no depende tanto del partido. En el caso de utilizar una lista abierta se le permite al elector crear su propia lista sin que intervenga para nada el criterio del partido por lo que el candidato no se encuentra supeditado a su partido político.

"A continuación se definen los distintos procedimientos de votación:

- Voto único: cada elector tiene un voto.
- Voto preferencial: mediante su voto, el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado.
- Voto múltiple: el elector tiene varios votos o tantos como los escaños disputados en su circunscripción.
- Voto múltiple: el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción.
- Voto alternativo: el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias.
- Acumulación: el elector puede acumular varios votos a favor de un candidato.
- Panachage: el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes.
- Sistema del doble voto: el elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal, y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal, sea ésta una asociación de circunscripciones correspondiente a un estado, un departamento o una provincia.

- Voto simultáneo: el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones”.⁸

Para convertir los votos en escaños se utilizan, tanto, el principio de representación proporcional, como, el principio de mayoría, ya sea esta, relativa o absoluta. Si se utiliza el principio de representación proporcional para convertir los votos en escaños, entonces, se hará uso de los diversos métodos de cómputo existentes adaptándolos a las condiciones imperantes en los diversos sistemas electorales, no obstante ello, para efectos de nuestro estudio nos limitaremos a comentar los métodos de cómputo básicos, los cuales son, el procedimiento del divisor y el procedimiento del cociente electoral. En cuanto al procedimiento del divisor partiremos de la idea de que el divisor es el número que divide a otro llamado dividendo, en este orden de ideas el procedimiento del divisor consiste en que los votos que obtuvo cada partido se dividirán entre una serie de divisores, resultando de estas divisiones una secuencia de cocientes decrecientes. Una vez obtenidos los cocientes de cada partido gana el que tenga los cocientes mayores. Entendiendo que el cociente es el resultado de dividir una cantidad entre otra, el procedimiento del cociente electoral consiste en determinar una cantidad mínima de votos o cociente electoral para obtener un escaño.

Entendemos que bajo la fórmula decisoria de mayoría, gana escaños, el partido o candidato con mayor número de votos, en el caso de que esta mayoría sea absoluta gana el que haya obtenido la mitad más uno de la votación total, y, si esta mayoría es relativa resulta electo el que obtenga mayor votación que el segundo competidor. Por otro lado, en la fórmula de representación proporcional, los escaños se consiguen de acuerdo a la proporción de votos logrados por los partidos o por los candidatos.

Actualmente el voto tiene presente las características de ser universal, igual, directo, secreto, personal e intransferible. Antes de abordar lo relativo a la universalidad del voto debemos entender por voto activo, cuando votamos para elegir

⁸ Nohlen, Dieter. Op. Cit. p. 69.

a nuestros representantes, y, por voto pasivo cuando votan otros electores por nosotros para que los representemos, aclarado lo anterior, procederemos a decir que la universalidad del voto es la capacidad que tienen los ciudadanos para ejercer su voto activo o pasivo sin distinción de sexo, edad, credo, estado civil, religión, ideología o status social. En cuanto a la igualdad del voto, se entiende que todas las personas deben ejercer el mismo número de votos al sufragar y no que una persona ejerza tres votos a diferencia de otra que participa con un solo voto. Con la emisión secreta del voto, se garantiza la libertad de este, pues, si ningún individuo aparte del votante sabe el sentido que éste le dio al sufragio, entonces, nadie podrá presionarlo para que vote en favor de determinado candidato o partido político. El voto es directo cuando los ciudadanos eligen a sus líderes políticos sin la intervención de intermediarios (electores secundarios) que podrían cambiarle el sentido al voto de los ciudadanos, al elegir estos, finalmente, a los representantes.

1.2. EN MÉXICO.

1.2.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

Esta Constitución fue promulgada por las Cortes en 1812 en la ciudad de Cádiz, en nombre del rey, ya que eran precisamente estas Cortes quienes representaban al poder legislativo y se encargaban de calificar las elecciones.

Durante la época colonial, la corona española organizó todos sus dominios (Península Ibérica, y, sus colonias africanas, asiáticas y americanas) en provincias, cuyo gobierno político era encabezado por un jefe superior nombrado por el rey, además, este presidía la diputación provincial, la cual, se componía del presidente, el intendente y siete miembros, con sus respectivos suplentes (tres suplentes por cada propietario). El proceso electoral para elegir las diputaciones provinciales estaba organizado de la siguiente manera: en las juntas electorales de parroquia los ciudadanos españoles (siendo los únicos con derecho a votar) elegían a once compromisarios, los que a su vez elegían a los electores parroquiales, los que

participaban en las juntas electorales de partido eligiendo a los electores de partido, quienes finalmente formarían las juntas electorales de provincia para nombrar a los integrantes de las diputaciones provinciales

Las poblaciones que por sí solas o que junto con otras se integraban por mil personas eran gobernadas por un ayuntamiento formado por el jefe político, si lo hubiere, o, en su defecto, por el alcalde o el primero nombrado de entre ellos, si hay dos alcaldes, así como, por los regidores y el procurador síndico cuya elección se realizaba a través del siguiente mecanismo: los ciudadanos españoles elegían por mayoría relativa un número de electores parroquiales proporcional al número de habitantes, y, estos electores nombraban por mayoría absoluta a los alcaldes, regidores y procuradores síndicos.

El poder legislativo se depositaba en las Cortes, las cuales se integraban por diputados electos popularmente, el titular del poder ejecutivo era el rey quien subía al trono por herencia y el poder judicial correspondía a los tribunales. Respecto a la elección de los diputados de las Cortes a pesar de que los ciudadanos españoles eran los únicos que podían votar tenemos que se tomaba como base a toda la población de las provincias para la elección de los diputados, por lo que por cada setenta mil o más de treinta y cinco mil habitantes se elegía un representante de la Nación, en el caso de que la población no rebasara los treinta y cinco mil habitantes, esta se unía a la provincia más cercana

Partiendo de la idea de que la elección de los diputados de las Cortes era indirecta en segundo grado, diremos que la primer etapa de este proceso electoral ocurre en las parroquias; en las que se organizaban juntas electorales para elegir un elector parroquial por cada ciento cincuenta o doscientos habitantes, para tal objeto, estas juntas elegían por mayoría simple once compromisarios para que estos designaran al elector parroquial por mayoría absoluta de votos. El número de compromisarios y de electores parroquiales variaba de acuerdo a la cantidad de población, por lo que, si eran más de trescientos y menos de cuatrocientos personas se elegían dos electores parroquiales, o, si habían más de quinientos pero menos de seiscientos habitantes se elegían tres electores de parroquia, y, así sucesivamente

Debido a que las juntas electorales de parroquia tenían un carácter religioso, antes y después de realizar estas elecciones se hacía una misa. En la integración de estas juntas participaban un presidente, dos escrutadores y un secretario nombrados de entre los ciudadanos presentes, los que decidían en el acto quien podía votar y quien no. Concluida la elección, el secretario levantaba el acta correspondiente la que era firmada por el presidente y los compromisarios de la que se entregaba copia firmada por los mismos al elector o electores parroquiales, para hacer constar su nombramiento.

En la segunda fase de este proceso electoral, los electores parroquiales integraban las juntas electorales de partido, para lo cual se trasladaban a la cabecera del partido presentándose ante el jefe político del lugar para acreditar su calidad de electores con la copia del acta de la elección en la cual resultaron electos; todos estos documentos eran revisados por un secretario y dos escrutadores nombrados de entre los electores parroquiales, mientras que los nombramientos de estos eran examinados por una comisión de tres miembros. Aprobada la calidad de estos electores, se elegían a los electores de partido por mayoría absoluta de votos en el supuesto de que ninguno obtuviera esta mayoría, los dos con más votos pasaban a un segundo escrutinio y ganaba el que tenía mayor número de votos, si seguía el empate el que la suerte escogiera. Al ganador se le daba copia del acta firmada por el presidente y los escrutadores, y, otra copia igualmente firmada se enviaba al presidente de la junta electoral de provincia.

Las juntas electorales de provincia se formaban por los electores de los partidos los que se encargaban de nombrar a los diputados de las Cortes. Estas juntas eran presididas por el jefe político de la capital de la provincia, ante quien los electores se acreditaban como tales. Para calificar los nombramientos de los electores de provincia se escogía de entre ellos un secretario y dos escrutadores, asimismo, se formaba una comisión de tres integrantes quienes se encargaban de revisar las designaciones del secretario y los escrutadores. Una vez calificados los nombramientos de los electores de provincia, estos procedían a la elección del diputado o diputados, resultando electo en esta elección el que hubiese obtenido la

mayoría absoluta, y, en caso de dos con mayor votación se hacía un segundo escrutinio y era elegido quien obtuviera la mayoría. En caso de empate la suerte decidía.

Como podemos observar no existía durante esta época un organismo independiente que se encargara de organizar las elecciones y, en consecuencia, un órgano de control interno del mismo.

1.2.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA.

En el decreto en comento, el desarrollo del proceso electoral se planteaba en los mismos términos; aunque, presenta algunas diferencias como que los electores de partido y los diputados son electos por mayoría relativa.

1.2.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

La Constitución en comento es la primera Carta Magna realizada en nuestro país, y, fue decretada por Morelos el 22 de octubre de 1814.⁹ La guerra de independencia en que se encontraba inmerso nuestro país en esa época impidió la creación de circunscripciones electorales, lo que trajo como consecuencia que no se emitiera la convocatoria a un Congreso Constituyente, pues, tampoco había autoridades que sancionaran las elecciones. Este ordenamiento creó el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, los cuales corresponden a los actuales órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder ejecutivo se depositaba en el Supremo Gobierno que era un órgano colegiado, pues, se integraba por tres miembros designados por el Supremo Congreso, los que tenían la misma autoridad, además, de que cada cuatro meses cada uno de ellos encabezaba dicho órgano. Cada año debía salir uno de estos

⁹ Vid. Cué Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1824, 3ª Ed. México Editorial Trillas. 1979 p 226

integrantes. La elección de los miembros de este órgano era por mayoría absoluta de votos, eligiendo en la primera vuelta a nueve individuos, realizado lo anterior, se elegía de entre los nueve candidatos a los tres individuos que integrarían el Supremo Gobierno. En caso de empate se decidía a la suerte.

La función jurisdiccional recayó en el Supremo Tribunal de Justicia, el que se integraba por cinco miembros elegidos por el Supremo Congreso, mediante el mecanismo utilizado para la elección de los integrantes del Supremo Gobierno. Asimismo estos funcionarios gozaban de idéntica autoridad y se turnaban la presidencia de este tribunal cada tres meses.

De acuerdo a la Ley fundamental de 1814 se establecía que mientras continuara la guerra de independencia, el Supremo Congreso se integraría por diputados interinos, los que serían elegidos por el mismo Congreso mediante escrutinio a mayoría absoluta nombrando un total de diecisiete diputados, uno por cada provincia, y, una vez que concluyesen los enfrentamientos armados se convocaría a elecciones.

Dentro de las características del proceso electoral regulado por la Constitución de Apatzingán, encontramos que ésta al igual que en las anteriores legislaciones el proceso electoral se desarrollaba a través de las tres etapas descritas con antelación (juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia), de esta manera en cada parroquia elegirían un elector los ciudadanos mayores de dieciocho años, residentes del lugar, que fueran adeptos a la independencia y que tuvieran un modo honesto de vida. Atendiendo al carácter religioso que entrañaba la elección se celebraba una misa antes de iniciar la jornada electoral, posterior a esto, designaban de entre los presentes a un secretario y dos escrutadores para que integraran la mesa directiva de casilla junto con el presidente que la presidía, teniendo el primero la función de recibir los votos en presencia de sus demás compañeros de casilla, y los segundos, de computar los votos públicamente. Concluida la jornada electoral, se procedía al escrutinio de los votos resultando electo el que obtuviera el mayor número de votos, en caso de empate la suerte decidía. A la persona que obtenía el nombramiento de elector parroquial se le entregaba copia del

acta de la elección para que acreditara su calidad, ya que, antes de formar parte de las juntas electorales de partido se examinaba la legitimidad de los documentos que presentaban los supuestos electores, cotejándolos con las copias de las actas enviadas por el presidente de la junta electoral de parroquia, hecho lo anterior, los que hubiesen resultado auténticos electores parroquiales procedían a votar para designar a los electores de partido, resultando ganadores de esta contienda electoral los que obtenían la mayoría de votos, a los que se les daba copia del acta de la elección para que de igual manera demostraran su calidad de elector de partido y formaran parte de las juntas electorales de provincia y eligieran a los diputados. En estas elecciones resultaban electos diputados propietarios los que obtenían la mayoría de votos, y suplentes los que se aproximaran a dicha mayoría.

I.2.4. BASES PARA LAS ELECCIONES DEL NUEVO CONGRESO (17 DE JUNIO DE 1823).

Esta ley debía ser observada por las provincias en lo relativo a la organización de las elecciones de los diputados al Congreso Constituyente. Dicho ordenamiento regulaba aspectos como las bases para las elecciones, así como, las juntas en general, también a las juntas secundarias o de partido y las juntas de provincia. A continuación analizaremos brevemente estos temas.

La población era la base para elegir a los diputados, así que por cada cincuenta mil habitantes o fracción que llegue a la mitad se elegirá un representante de la Nación. Por lo que toca a las juntas en general, el proceso electoral regulado por esta legislación al igual que los procedimientos electorales establecidos en las leyes comentadas se desarrollaba a través de las elecciones primarias o parroquiales, de las elecciones secundarias y de las elecciones de provincia.

En las elecciones primarias votaban los ciudadanos mayores de dieciocho años, con residencia en el lugar y que gozaran de buena fama. Se realizaban en poblaciones de quinientas personas, y cuando su población era menor se adherían al poblado más cercano. Se elegía un elector de parroquia por cada cien habitantes

Las juntas electorales de parroquia estaban integradas por el jefe político del lugar quien la presidía, también, se formaba por un secretario que recibía los votos y por dos escrutadores quienes contaban los votos una vez que se hubiera concluido la votación. Finalizada la jornada electoral, se procedía al cómputo de los votos resultando electores primarios los que tenían más número de votos.

Las juntas secundarias o de partido se integraban por los electores primarios con el fin de elegir a los electores de partido. Por cada diez o veinte electores primarios se elegía un elector secundario nombrado por mayoría absoluta de votos, y, en caso de empate entre dos individuos se procedía a un segundo escrutinio en el que sólo participaban estos dos pero si persistía la igualdad se decidía a la suerte. A los ganadores se les daba copia del acta de la elección para que comprobaran su nombramiento.

Designados los electores de partido, previa calificación de sus nombramientos mediante el procedimiento mencionado líneas atrás, procedían a integrar las juntas electorales de provincia. Escogidos el secretario y los dos escrutadores de entre los electores de partido y presididas las votaciones por el jefe político de la capital de la provincia, los electores se disponían a elegir a los diputados, resultando electos los que conseguían la mayoría absoluta de votos, si había empate se llevaba a cabo una segunda elección, y, si continuaba el empate se dejaba a la suerte.

1.2.5. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Esta Constitución publicada el 4 de octubre de 1824 dividió el Poder Supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Facultaba a los estados para legislar en materia electoral por lo que no hay legislación electoral federal, de ahí que la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondiera a los poderes locales.

Sabiendo que la base para elegir a los diputados era la población, advertimos que por cada ochenta mil o fracción mayor de cuarenta mil habitantes correspondía

aun diputado. Además, de que por tres diputados propietarios se nombraba un suplente. La elección de los diputados era indirecta, ya que, al igual que en la Constitución de 1812, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América y la Constitución de Apatzingán; la Constitución de 1824 estableció la mecánica de desarrollar el proceso electoral en las tres fases a saber: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

Las legislaturas estatales elegían por mayoría absoluta a los senadores de sus respectivas entidades federativas correspondiendo dos senadores por estado. La calificación de las elecciones de los senadores correspondía a la Cámara de Senadores así como en forma análoga correspondía la calificación a la Cámara de Diputados de sus miembros.

Para elegir al titular del poder ejecutivo, un año antes de que iniciaran las funciones de éste cada legislatura estatal designaba por mayoría absoluta de votos dos aspirantes a la presidencia de la República y remitía el testimonio de la elección al presidente del consejo de gobierno para que se leyera estando presentes el Congreso General, después de la lectura, una comisión formada de un diputado por cada estado deliberaba sobre los testimonios. Inmediatamente, la Cámara de Diputados escrutaba los votos y calificaba las elecciones resultando electo Presidente Constitucional, el individuo que obtenía la mayoría absoluta de votos. Si dos participantes tenían dicha mayoría, era presidente el que tuviera más votos quedando el otro candidato como vicepresidente. Si continuaba el empate la Cámara de Diputados elegía a estos dos funcionarios.

1.2.6. "LEGISLACIÓN ELECTORAL SECUNDARIA Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

Los siguientes ordenamientos tuvieron vigencia a partir de la Constitución de 1824.

- Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus rentas y nombramientos de diputados (11 de abril de 1826).

- Reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República (12 de julio de 1830).
- Circular relativa al Padrón para la Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo y acerca de la Educación de la Juventud (8 de agosto de 1834).
- Ley sobre elecciones de diputados para el Congreso General y de los individuos que compongan las juntas departamentales (30 de noviembre de 1836).
- Convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso General, e individuos de las juntas departamentales (24 de diciembre de 1836)¹⁰

1.2.7. BASES CONSTITUCIONALES DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1835 Y LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.

La vigencia de este ordenamiento se caracteriza por el establecimiento de un régimen centralista, lo cual, trajo como consecuencia que el Poder Soberano se depositara en cuatro órganos los cuales fueron: el Supremo Poder Conservador, el Supremo Poder Ejecutivo, el Congreso General y el Supremo Poder Judicial, teniendo el primero de estos, facultades extralimitadas, en el sentido de que éste daba la última palabra en todos los actos de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, de esta manera, los órganos que ejercían aquellas funciones se encontraban subordinados al Supremo Poder Conservador lo que traía como consecuencia que este tuviera un dominio absoluto.

Sin embargo, para efectos de nuestro análisis procederemos a comentar la forma en que se dividió el territorio nacional en aquella época, el cual, fue fraccionado en departamentos, presididos por sus respectivos gobernadores nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo, y, por las juntas departamentales integradas por siete

¹⁰Castellanos Hernández, Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812-1940). Tomo I, México. Editado por Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo" A.C 1996. p. 137.

individuos elegidos por los electores que designaban a los diputados (aclarando que tanto los miembros de las juntas departamentales como los diputados eran elegidos popularmente). A su vez los departamentos se dividían en distritos, cuyas cabeceras estarían regidas por prefectos nombrados por sus respectivos gobernadores con la ratificación del gobierno general, y, los distritos se dividían en partidos en los que habría subprefectos designados por los prefectos aprobando dicha designación los gobernadores. También había ayuntamientos en las capitales de departamento cuya elección era popular.¹¹

I.2.8. LEY SOBRE ELECCIONES DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO GENERAL, Y DE LOS INDIVIDUOS QUE COMPONGAN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1836 REGLAMENTARIA DE LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN CENTRALISTA.

Como todos sabemos, los estados se convirtieron en departamentos al pasar nuestro país de una estructura federal a una centralista. Los diputados se elegían por departamento siendo la regla general que por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil habitantes se elegiría un diputado. El proceso electoral para nombrar a los diputados se realizaba primeramente en los ayuntamientos resultando compromisarios los que obtenían la mayoría simple, a su vez, estos participaban en las elecciones secundarias o de partido nombrando a los electores de partido a fin de que aquellos acudan a la cabecera de los departamentos y elijan a los diputados. Dicha elección era calificada por la Cámara de Senadores

Para elegir a los veinticuatro miembros de la Cámara de Senadores, tanto la Cámara de Diputados como la Suprema Corte de Justicia y el gobierno en junta de ministros hacían cada uno listas de veinticuatro individuos elegidos por mayoría absoluta, enviando cada órgano sus respectivas listas a las juntas departamentales las que escogerían de estas listas a los que se debían nombrar senadores, remitiendo las juntas departamentales las listas que habían formulado al Supremo

¹¹ Vid. Cué Cánovas, Agustín. Op. Cit., p. 327

Poder Conservador para que calificara las elecciones y declarara senadores a los veinticuatro que habían alcanzado la mayoría de votos de las juntas.

En la elección de presidente de la República tanto el Senado como la Alta Corte de Justicia hacían sus respectivas ternas que enviaban a la Cámara de Diputados para que en base a estas ternas hicieran su propuesta de tres individuos y la remitiera a las juntas departamentales para que de entre estos tres individuos eligieran a un individuo mandando el acta de dicha elección a la Secretaría de la Cámara de Diputados. Hecho todo lo anterior y reunido el Congreso General se creaba una comisión de cinco individuos que calificaba la elección. Posteriormente el Congreso discutía y aprobaba dicho dictamen declarando presidente al que obtenía mayoría absoluta.

El Supremo Poder Conservador estaba integrado por cinco miembros de los cuales cada dos años se remplazaba uno, y, para ello, por mayoría absoluta las juntas departamentales escogían a los posibles sustitutos de los miembros que dejaban el cargo, enviando las listas de estos candidatos a la Cámara de Diputados para que eligiera una terna por cada vacante por mayoría absoluta, la que se sometía a la Cámara de Senadores para que finalmente fuera ella la que nombrara a los nuevos integrantes del Supremo Poder Conservador.

1.2.9. CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE UN CONGRESO CONSTITUYENTE (10 DE DICIEMBRE DE 1841).

De acuerdo a las Bases de Tacubaya que elaboraron Antonio López de Santa Anna, Mariano Paredes y Gabriel Valencia, caracterizadas por la imposición de una dictadura militar; se nombraría provisionalmente al titular del Poder Ejecutivo para que dicho funcionario se encargara de convocar al Congreso con el fin de que este órgano elaborara la Constitución Política, de ahí que Santa Anna en su carácter de Presidente Constitucional expidiera el decreto en el cual se contenía la convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente, el 10 de diciembre de 1841;

convocatoria que a continuación abordaremos en sus aspectos más relevantes para nuestro estudio.

La base para elegir a los diputados era la población por lo que correspondía un representante de la Nación por cada setenta mil o fracción mayor de treinta y cinco mil habitantes, salvo en los casos en que los departamentos contaban con una población menor de treinta y cinco mil personas, casos en los cuales de cualquier forma deberían contar con un diputado. El proceso electoral para designar a los individuos que ocuparían los cargos de diputados se desarrollaba a través de las juntas primarias, secundarias y las de departamento.

Las juntas primarias se llevaban a cabo en el ámbito municipal en las poblaciones de quinientas personas, así que el pueblo que no reuniera la cantidad de quinientos habitantes votaría en la junta electoral más cercana. Por cada quinientas personas se elegía un elector primario. En cuanto a la instalación de las juntas primarias se necesitaba la presencia de por lo menos siete ciudadanos para designar de entre estos un presidente, dos escrutadores y dos secretarios. Una vez instalada la junta electoral se procedía a la votación, una vez concluida ésta, los integrantes de la junta primaria computaban los votos resultando electo el que lograra el mayor número de votos. Acto continuo se levantaba el acta de la elección que se enviaría a la junta electoral secundaria y se les entregaba a los electores primarios una credencial para que acreditaran su nombramiento.

Las juntas secundarias se realizaban en las cabeceras de los partidos y se componían por los electores primarios eligiendo cada veinte de estos electores a un elector secundario. Una vez que se hubieran calificado los nombramientos de los electores primarios se procedía a la instalación de la junta secundaria para que inmediatamente iniciara la votación y los electores primarios eligieran a los electores secundarios o de partido. Finalizada la votación se contaban los votos y era electo el que obtenía la mayoría absoluta de los votos, pero si nadie obtenía la mayoría absoluta, los dos con mayor número de votos participaban en un segundo escrutinio, y, si aún así continuaba el empate entonces decidía la suerte. A los que obtenían los

nombramientos de electores secundarios se les daba una credencial y el acta respectiva se enviaba a la junta de departamento.

Hecha la calificación de los nombramientos de los electores secundarios se continuaba con la integración de las juntas de departamento por estos electores para que comenzaran a votar en la elección en la que se nombrarían diputados a aquellos ciudadanos que lograban la mayoría absoluta de votos, en el supuesto de que ninguno consiguiera la mayoría absoluta se hacía una segunda votación entre los dos candidatos con más votos y gana el que tenga mayor número de votos. En caso de empate decidía la suerte.

1.2.10. BASES ORGÁNICAS DEL 14 DE JUNIO DE 1843 Y EL DECRETO QUE DECLARABA LA FORMA Y DÍAS EN QUE DEBEN VERIFICARSE LAS ELECCIONES PARA EL FUTURO CONGRESO DE 19 DE JUNIO DE 1843.

Santa Anna se encargó de sancionar las Bases de Organización Política de la República Mexicana que fueron publicadas el 14 de junio de 1843. Bajo este ordenamiento el territorio nacional fue dividido siguiendo la misma organización de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, ya que se fraccionó en departamentos, los que a su vez dieron lugar a distritos y éstos a los partidos y municipalidades.

Los integrantes de la Cámara de Diputados eran elegidos por los departamentos correspondiendo por cada setenta mil individuos o fracción superior de los treinta y cinco mil habitantes un diputado. La Cámara de Senadores se integraba por sesenta y tres miembros, de los cuales cuarenta y dos senadores eran nombrados por las Asambleas Departamentales. Cada Asamblea Departamental elegiría cuarenta y dos senadores remitiéndose el acta de la elección a la Asamblea de Representantes, la que se encargaría de computar los votos y declarar senadores a quienes hayan obtenido la mayoría. Si había empate decidía la suerte. El tercio sobrante era elegido por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia eligiendo cada una de estas autoridades un número igual

al de senadores a nombrar, es decir, elegían veintiún senadores cada una de éstas, y, remitían el acta de la elección a la Cámara de Senadores o a la Diputación Permanente, según fuera el caso, esta autoridad a su vez elegía de entre los postulados el número de senadores a nombrar, declarando senadores a los que hayan reunido los sufragios de las tres autoridades, y, en su defecto, a los que siguieran en número de votos a los que hubieran reunido los sufragios de los tres organismos que se encargaban de hacer la designación. El Presidente de la República era elegido por el Congreso General de entre los candidatos propuestos por las Asambleas Departamentales. El gobierno de los Departamentos estaba a cargo de una Asamblea integrada por vocales cuyo número oscilaba de entre los siete a los once miembros, cada uno con sus respectivos suplentes, el número de integrantes de las Asambleas Departamentales era fijado por la Asamblea que iba a ser sustituida. Los Departamentos serían presididos por un gobernador nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Asamblea Departamental.

1.2.11. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

A partir del 6 de diciembre de 1846 el Congreso Constituyente integrado esencialmente por liberales comenzó a sesionar, resultando de dicha actividad legislativa el restablecimiento provisional de la Constitución de 1824 debido a la invasión militar que estaba sufriendo nuestro país por los Estados Unidos, además de nombrar Presidente de la República a Antonio López de Santa Anna; en cuanto a las enmiendas constitucionales que atañen a nuestro estudio estaban las relativas a la adquisición de la ciudadanía al cumplir los veinte años de edad, así como, que todos los ciudadanos podían votar, excepto, los sujetos a interdicción legal, los procesados penalmente y los que no gozaban de buena fama; además se estableció que por cada cincuenta mil o fracción mayor de veinticinco mil habitantes se elegiría un diputado, que la elección de los cargos de diputado, senador, presidente de la República y ministro de la Suprema Corte de Justicia sería directa, excepto, un tercio del Senado en cuyo caso los electores primarios o secundarios que participen en el proceso electoral no deberían ser funcionarios públicos, ni militares o religiosos

1.2.12. LEY SOBRE ELECCIONES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA NACIÓN (3 DE JUNIO DE 1847).

Esta ley fue expedida por el entonces Presidente Constitucional Antonio López de Santa Anna previa aprobación del Congreso Constituyente de la época, en la cual se establecía que en los territorios ocupados por los invasores estadounidenses las elecciones se celebrarían en los lugares que los gobernadores juzgaran convenientes para que se realizaran, en caso de que no se llevaran a cabo la Diputación Permanente o el Gobierno General, según correspondiera, señalarían otras fechas para que tuvieran lugar. En el supuesto de que las elecciones de un estado para nombrar diputados, senadores y presidente de la República tuvieran verificativo en el territorio de otra entidad federativa, estos nombramientos serían provisionales pues se les sustituiría en cuanto se realice la elección que indica la ley. Para que hubieran elecciones en un estado debía acudir a votar cuando menos la mayoría absoluta de los electores.

En cuanto a las elecciones de los senadores, a los estados o territorios les tocaba elegir a las dos terceras partes del total de los integrantes de dicha cámara, de ahí que en las elecciones secundarias celebradas en los estados o territorios los electores primarios que participaban en ellas elegían a dos senadores por cada entidad federativa mediante mayoría absoluta de votos, y, en caso de no haber mayoría absoluta se nombraban senadores a los contendientes con mayor número de sufragios. Por cada senador propietario se elegía un suplente mediante el mismo procedimiento. El tercio faltante de la Cámara de Senadores era elegido por la Cámara de Diputados (una vez que se hubiera instalado) y por los dos tercios de senadores cuya elección fue descrita líneas atrás. La elección de los miembros de la Cámara de Diputados se hacía siguiendo la misma mecánica de elección utilizada para nombrar a los dos tercios de la Cámara de Senadores.

Para la elección de presidente de la República, cada estado o territorio proponía a un aspirante remitiendo el acta de la elección al Congreso o al Consejo de Gobierno, si el primero no estaba sesionando, para que nombrara de entre estos al titular del poder ejecutivo, previa elección hecha por los electores secundarios de la

entidad federativa respectiva por mayoría absoluta de sus votos, o, en caso de que ninguno de los contendientes obtuviera la mayoría absoluta resultaba elegido el que hubiera logrado la mayoría relativa

I.2.13. ORDENAMIENTOS ELECTORALES EXPEDIDOS DURANTE EL PERÍODO QUE COMPRENDE DE 1847 A 1857.

Durante el periodo comprendido entre los años de 1847 a 1857 surgieron una serie de ordenamientos fundamentados en leyes que ya hemos estudiado por lo que nos limitaremos a enunciar las más sobresalientes: Ley de Elecciones de los Supremos Poderes, del 15 de mayo de 1849 basada en la Ley del 3 de junio de 1847; Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores del 13 de abril de 1850 fundamentada también en la Ley del 3 de junio de 1847, el Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1854 que se remitía a la Convocatoria del 10 de diciembre de 1841 en lo referente a las bases para convocar a un Congreso Extraordinario y la Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente, del 17 de octubre de 1855 basada en la expedida en diciembre de 1841 con los ajustes que exigían las condiciones imperantes.

I.2.14. CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Carta Magna que estamos analizado tuvo lugar en un periodo histórico trascendental para México, pues, se estaba logrando la separación de la iglesia y el Estado, llevado a cabo por Benito Juárez, Melchor Ocampo y Miguel Lerdo de Tejada, entre otros. De igual forma este ordenamiento dividió el Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales estaban organizados de la siguiente manera: el Poder Legislativo se depositó únicamente en la Cámara de Diputados por lo que el Congreso fue unicameral. Tomando como base a la población se elegiría un diputado propietario con su respectivo suplente por cada cuarenta mil o fracción mayor de veinte mil habitantes, excepción hecha cuando el número de

habitantes de una entidad federativa no alcance la fracción mayor de veinte mil residentes, además, el Congreso General sería el que se encargaría de calificar las elecciones de sus miembros. La facultad de ejecutar las leyes correspondía al "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". La función jurisdiccional estaría a cargo de la Suprema Corte de Justicia y de los tribunales de distrito y de circuito.

1.2.15. LEY ORGÁNICA ELECTORAL (12 DE FEBRERO DE 1857).

La Ley que se comenta fue aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente durante el gobierno de Ignacio Commonfort como Presidente sustituto y establecía que el territorio nacional para efectos electorales sería dividido por los gobernadores de las entidades federativas, o por el del Distrito Federal y por los jefes políticos de los territorios en: distritos electorales numerados abarcando cada demarcación una población de veinte mil a cuarenta mil habitantes. A su vez los ayuntamientos también fraccionarían sus municipios en secciones electorales numeradas comprendiendo un poblado de doscientos cincuenta y uno a quinientos habitantes cada una de estas circunscripciones electorales, además, de que cada una de estas secciones tenía derecho a nombrar un elector. Si había un poblado menor a los doscientos cincuenta y un individuos se uniría a la sección más próxima.

Las elecciones primarias tenían lugar en las secciones electorales, las cuales iniciaban su jornada electoral con la instalación de las mesas directivas de casilla para lo que era necesaria la presencia de siete ciudadanos, ya que de entre estos se nombrarían al presidente, a los dos escrutadores y a los dos secretarios. Una vez instalada la casilla se procedía a la votación, concluida la misma previo escrutinio de los votos se nombraba elector a quien obtenía el mayor número de votos, si había igualdad de votos entre dos o más personas decidía la suerte. El expediente de la elección se enviaba a la respectiva junta electoral de distrito quedándose la mesa directiva de casilla con copia de dicha acta.

Los electores de las secciones debían acudir a las cabeceras de los distritos electorales para formar parte de las juntas electorales de distrito debiendo presentarse primeramente ante la autoridad política del lugar para que los inscribiera en el libro preparado para tal efecto, procediendo dicha inscripción, siempre y cuando estos electores se identificaran con sus respectivas credenciales. Posterior a este acto las juntas electorales se instalaban y designaban de entre sus miembros a un presidente, dos escrutadores y un secretario para llevar a cabo la elección de los diputados eligiendo cada junta electoral de distrito un diputado propietario con su respectivo suplente mediante mayoría absoluta de votos. Si nadie obtenía la mayoría absoluta de votos se repetía la elección entre los dos participantes con mayor número de votos ganando el que lograba la mayoría absoluta. En el supuesto de que más de dos competidores tuvieran igual número de votos, entonces entre ellos se hacía la elección pero si resultaba otro contendiente con más votos que aquellos a este candidato se le nombraba diputado propietario y al que resultara ganador de los primeros se le consideraba como diputado suplente. En caso de continuar el empate decidía la suerte.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia y el presidente de la República eran elegidos por las juntas electorales de distrito, y, siendo aprobada el acta de las elecciones se remitía una copia al gobierno de los estados, al gobierno del Distrito Federal o al de los territorios y otra se mandaba al Congreso o a la Diputación Permanente, según fuere el caso.

La renovación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia se hacía eligiendo uno a uno diez propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Las actas autorizadas se enviaban al Congreso de la Unión o a la Diputación Permanente durante los recesos del primero.

Teniendo en cuenta que en la Constitución de 1857 el Congreso General fue unicameral estando en funciones únicamente la Cámara de Diputados y sabiendo que una de las facultades del Congreso era constituirse en colegio electoral para calificar las elecciones de sus integrantes o de otros funcionarios, podemos afirmar que de acuerdo a este ordenamiento la Cámara de Diputados calificaba la elección

de Presidente de la República y de los miembros de la Suprema Corte de Justicia por mayoría absoluta, y, en caso de que no hubiere mayoría absoluta de votos entonces se elegiría entre los dos candidatos que tuvieran mayoría relativa. También agregaremos que cuando la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, o, en su caso el Congreso General se erigía en colegio electoral para calificar los nombramientos de los empleados públicos que le correspondía aprobar, esta facultad la ejercía en forma independiente de los Poderes Ejecutivo y Judicial e incluso de la cámara colegisladora, cuando el Congreso General se integraba de la Cámara de Diputados y de la de Senadores.¹²

I.2.16. ESTATUTO DEL IMPERIO.

Durante su gobierno, el emperador Maximiliano de Habsburgo expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el cual el Poder Ejecutivo recaía en el emperador al que se le reconocían facultades ilimitadas, el Consejo de Estado era el órgano encargado de crear leyes, y, la función de resolver las controversias judiciales recaía a su vez en tribunales formados por magistrados y jueces.

El gobierno de los departamentos estaba encomendado a los prefectos y a un consejo de gobierno departamental siendo designados los primeros por el emperador y los segundos por los prefectos, a su vez estos departamentos se dividirían en distritos presididos por subprefectos nombrados por sus respectivos prefectos departamentales con la aprobación del emperador, y, cada población sin importar el número de habitantes que la conformaban se constituía en municipio cuya administración estaría a cargo de los ayuntamientos integrados por alcaldes, comisarios municipales y síndicos procuradores. Cabe señalar que en las poblaciones mayores de veinticinco mil habitantes se nombrarían tenientes para que auxiliaran a los alcaldes. Por último añadiremos que los ayuntamientos formaban el consejo de municipio cuya elección era popular y directa.

¹² Cfr. Castellanos Hernández, Eduardo. Op. Cit. p 238-239.

I.2.17. LEY ELECTORAL DE AYUNTAMIENTOS DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 1865.

La legislación electoral en comento tuvo origen durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo, cuyo contenido establece que para la elección de los integrantes de los ayuntamientos, cada municipio se dividiría en cuarteles cuyo número sería determinado por el número de concejales que integrarían el ayuntamiento, a su vez dichos cuarteles se fraccionarían en manzanas o secciones. Respecto a la instalación de la mesa directiva de casilla debían estar presentes cuando menos siete ciudadanos para nombrar de entre ellos un presidente, dos escrutadores y dos secretarios. Instalada la mesa se procedía a la votación, finalizada esta se contaban los votos resultando concejales aquellos con mayor número de sufragios.

I.2.18. LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901.

El surgimiento de este ordenamiento electoral tuvo lugar durante la administración gubernamental de Porfirio Díaz que se caracterizó por ejercer el poder sin limitación alguna por más de treinta años, de ahí que en la historia política de nuestro país sea considerado un dictador. La legislación en estudio señalaba en principio que los Poderes Federales serían renovados más no elegidos, es decir, que los funcionarios que estaban ocupando un cargo continuaban en él indefinidamente, sin ser sustituidos en forma periódica.

Los gobernadores estatales y la autoridad política del Distrito y territorios hacían la división territorial de las entidades que presidían en distritos electorales numerados comprendiendo cada uno sesenta mil habitantes y en el caso de que constituidos los distritos sobrara una población de veinte mil personas entonces esta daba lugar a un distrito electoral más. De igual manera los ayuntamientos dividían sus municipios en secciones numeradas teniendo una población cada una de doscientos cincuenta y uno a quinientos habitantes.

Instalada la mesa directiva de casilla se procedía a la votación resultando elector primario el que conseguía la mayoría de votos, posteriormente se le entregaba

su credencial y se remitían los documentos de la elección a las juntas electorales de distrito quedándose la mesa con una copia. Calificados los nombramientos de los electores primarios se procedía a la integración de las juntas electorales de distrito para la elección de electores de distrito que a su vez nombrarían a los diputados propietarios y suplentes, así como a los senadores propietarios con sus respectivos suplentes por mayoría absoluta de votos. Si nadie obtenía la mayoría absoluta se repetía la votación entre los dos competidores con más votos, pero si continuaban empatados, la elección se hacía dejando que la suerte decidiera.

El Presidente de la República era nombrado por las juntas distritales por mayoría absoluta de sus votos. Las juntas de distrito electoral también eran las encargadas del nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Cabe apuntar que las legislaturas estatales calificaban las elecciones de los representantes de Estado por mayoría absoluta de votos, en el caso de que ningún candidato hubiera conseguido dicha mayoría, se elegían por mayoría relativa, y, por último señalaremos que le correspondía a la Cámara de Diputados una vez que se hubiera instalado la calificación de los senadores del Distrito Federal.

1.2.19. LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911.

El ordenamiento electoral al que hacemos referencia tuvo lugar durante el transcurso de la Revolución Mexicana identificada por tomar como bandera ideológica los principios proclamados en un inicio por los hermanos Flores Magón consistentes en la no reelección, en establecer una jornada de trabajo que no excediera de ocho horas así como la supresión de las tiendas de raya y el reparto de las tierras, que más tarde se plasmaron en la Constitución de 1917. Por su parte Francisco I. Madero, además, de compartir la misma ideología que los hermanos Flores Magón, con el Plan de San Luis hizo abdicar al dictador Porfirio Díaz al invocar al pueblo mexicano a que se levantara en armas contra el régimen existente, participando en dicha rebelión Francisco Villa y Emiliano Zapata, asimismo en dicho manifiesto Madero se proclamó provisionalmente Presidente de la República, en tanto no se

celebraran las elecciones para nombrar a los Poderes Federales, sin embargo, tomó su lugar Francisco León de la Barra. Posteriormente con la popularidad que había alcanzado Francisco I. Madero es nombrado Presidente Constitucional y es durante su mandato cuando el Congreso de la Unión aprobó la presente legislación electoral siendo su fecha de expedición el 19 de diciembre de 1911.¹³

Así tenemos que este ordenamiento respecto a nuestra materia de estudio señalaba que el territorio nacional se distribuía en distritos electorales numerados y en colegios municipales sufragáneos, de esta manera los gobernadores estatales y las autoridades políticas del Distrito y de los territorios dividirían sus demarcaciones en distritos electorales comprendiendo cada circunscripción electoral una población de veinte mil a sesenta mil habitantes, en tanto que a cada municipio correspondería un colegio municipal sufragáneo. Cada ayuntamiento también fraccionaría su municipio en secciones numeradas abarcando cada una de quinientos a dos mil habitantes. Por cada quinientos o fracción mayor de doscientos cincuenta se elegía un elector.

La inscripción de los candidatos independientes y de los que pertenecieran a algún partido político para que participaran en las elecciones primarias se hacía ante el presidente municipal correspondiente. Por primera vez la Secretaría de Gobernación le asignaría un color distintivo a cada partido político. Para las elecciones primarias celebradas en las secciones municipales, las mesas directivas de casilla se integraban de la siguiente manera: con el instalador y su respectivo suplente quien se encargaba de abrir y presidir la casilla, dos escrutadores que computaban los votos, los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes cuya función era observar el desarrollo de la elección, y, por dos secretarios que se encargaban de asistir al instalador y a los escrutadores en la votación. La apertura de la jornada electoral en la casilla la realizaban el instalador y los dos escrutadores, acto continuo procedían a sufragar los ciudadanos. consumada la votación se cerraba la casilla y computaban los votos el instalador y los

¹³ Vid. Quirarte, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México, 24ª Ed. México. Editorial Porrúa 1992. p. 259-269.

escrutadores levantándose el acta respectiva de la cual se enviaría copia al colegio municipal sufragáneo correspondiente, asimismo se le entregaba su credencial a quien hubiera resultado elector primario.

Calificados los nombramientos de los electores primarios integraban los colegios municipales sufragáneos con la finalidad de elegir a los diputados propietarios y a los diputados suplentes de los diversos distritos electorales por mayoría absoluta de votos. En caso de empate la suerte decidía. Posteriormente se levantaba el acta de la elección que se enviaría a la Cámara de Diputados. En estas elecciones secundarias al igual que en las primarias los representantes de los diversos candidatos presenciaban el desenvolvimiento de la votación.

Además de elegir a los diputados, los colegios municipales sufragáneos nombraban a los senadores, al presidente y vicepresidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia para lo cual seguían el procedimiento electoral que para la elección de los diputados, con la modalidad de que el acta de la elección se levantaría por triplicado, enviando una copia para los colegios municipales sufragáneos, otra se remitiría a la legislatura estatal en la que se realizó la elección y otra acta sería para la Cámara de Diputados.

Cada legislatura se encargaba de computar los votos de la elección de senadores de su entidad siendo electos aquellos que hubieran obtenido la mayoría absoluta de los votos o la simple pluralidad, si hubieran alcanzado el mismo número de votos dos o más candidatos, la legislatura elegiría de entre ellos libremente, pero si persistía la igualdad de votos entre estos dos candidatos la suerte decidía. En el caso de los senadores del Distrito Federal, la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente computaban los votos.

Los votos emitidos por los colegios municipales sufragáneos para elegir al presidente y vicepresidente de la República y a los ministros de la Corte eran contados por la Cámara de Diputados. La calificación de las elecciones hechas para nombrar a los diputados, senadores, presidente y vicepresidente de la República así

como a los ministros de la Suprema Corte de Justicia era hecha por la Cámara de Diputados.

I.2.20. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1916.

A pesar de que Francisco I. Madero subió al Poder reconocido por la gran mayoría del pueblo mexicano e intentó resolver los problemas agrarios y obreros que aquejaban en ese entonces a nuestro país no logró cumplir estos cometidos debido a los ánimos exacerbados de sus enemigos que pretendían derrocarlo, entre ellos Victoriano Huerta quien lo traicionó y obligó a renunciar a la presidencia de la República para que él ocupara la presidencia y no conforme con lo anterior lo asesinó, de ahí que el gobierno de este último careciera de toda legitimidad, por lo que caudillos como Alvaro Obregón, José María Maytorena, Emiliano Zapata, Francisco Villa y Venustiano Carranza lo desconocieran¹⁴, y, como consecuencia, el último proclamó el Plan de Guadalupe que en sus aspectos más importantes para nuestro estudio establecía:

“1º--Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República.

2º--Se desconocen también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

3º--Se desconocen a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual Administración, treinta días después de la publicación de este Plan.

4º--Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila

¹⁴ Cfr. Quirarte, Martín. Op. Cit. p. 276-280

5º--Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere substituido en el mando.

6º--El Presidente Interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiere sido electo.

7º--El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, a los veintiséis días de marzo de 1913".¹⁵

Con base a lo anterior Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y titular del Poder Ejecutivo expidió la presente Ley Electoral con el objeto de realizar las elecciones de los diputados que integrarían el Congreso Constituyente. Para celebrar las elecciones los municipios se dividirían en secciones numeradas comprendiendo cada una de quinientos a dos mil habitantes y en el supuesto de que un poblado no llegare a los quinientos habitantes debería unirse a la sección más cercana. Las entidades federativas se fraccionarían en distritos electorales numerados.

La autoridad municipal nombraba por cada sección electoral a un funcionario encargado de instalar la casilla, el cual, el día de la elección declararía abierta la casilla estando presentes cuando menos nueve ciudadanos ya que de entre estos nombraría al presidente, a los dos escrutadores y a los dos secretarios que

¹⁵Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. 20ª. Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. p 744-745.

integrarían la casilla junto con los empadronadores y un representante de cada partido político o candidato independiente. Instalada la casilla se procedía a la votación, posterior a esto se computaban los votos levantándose por duplicado el acta correspondiente en la que se asentaban el nombre de cada candidato con el número de votos que obtuvo y si fue electo diputado propietario o diputado suplente. Acto continuo se enviaba un ejemplar de esta acta a la autoridad municipal y el otro se mandaba a la junta computadora.

Los presidentes de las mesas directivas de casilla acudían a la cabecera del distrito electoral correspondiente con la finalidad de constituirse en junta computadora y contar los votos de la elección, para lo cual nombraban un presidente, un vicepresidente, dos escrutadores y dos secretarios. Se contaban los votos de todas las casillas que conformaban el distrito electoral y resultaban electos diputados propietario o diputados suplentes aquellos con mayor número de votos. En caso de empate decidía la suerte. Al ganador se le extendería su credencial para que acreditara su calidad. Posteriormente se levantaba el acta por duplicado mandando un ejemplar al gobernador del estado o territorio, o, al del Distrito Federal, el otro se enviaba al Congreso Constituyente para que calificara las elecciones de los diputados.

I.2.21. CONSTITUCIÓN DE 1917.

En un principio se había pensado en reformar la Constitución de 1857, pero debido a las condiciones de extrema pobreza que imperaban en aquella época caracterizadas por la distribución inequitativa de la tierra, toda vez que una minoría concentraba la propiedad de las tierras por lo que se buscaría la destrucción de los latifundios para dar lugar a la pequeña propiedad: de igual forma también se pretendía mejorar las condiciones de los trabajadores y educar a la gran mayoría de la población que era analfabeta, de ahí que en vez de reformar la Carta Magna de 1857 fuera menester crear otra, por lo que integrado el Congreso Constituyente por los individuos que resultaron electos diputados de acuerdo a las condiciones establecidas en la Ley

Electoral de 20 de Septiembre de 1916, se diera a la tarea de crear una nueva Ley Fundamental que regularía el aspecto agrario en su artículo 27, así como las relaciones obrero-patronales en el numeral 123 y lo referente a la educación en el artículo 3; misma que fue promulgada el 5 de Febrero de 1917 y que sometida a diversas reformas nos rige actualmente.

Por lo que toca a nuestro análisis el texto original de la Ley Suprema de 1917 establecía que la soberanía nacional residía esencialmente en el pueblo, asimismo que la forma de gobierno sería una República representativa, democrática y federal. el territorio nacional se dividiría en estados autónomos en cuanto a su gobierno interior pero unidos en una Federación, y, estas entidades federativas a su vez darían lugar a municipios. En el ámbito federal, el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso de la Unión integrado tanto por la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores, en cuanto a la facultad de ejecutar las leyes correspondía a un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y, el Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y de distrito. A nivel estatal, las legislaturas locales eran las encargadas de legislar los ordenamientos que se aplicarían en su respectivo estado integrándose por los diputados que se eligieron en cada uno de los distritos electorales que forman la entidad federativa, el poder ejecutivo residía en el gobernador y el poder judicial estaba a cargo de los magistrados y jueces de primera instancia. Por último, en los municipios su administración correspondía a los ayuntamientos.

1.2.22. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO ORDINARIO DEL 6 DE FEBRERO DE 1917.

El ordenamiento electoral al que haremos alusión en sus aspectos más importantes fue decretado por Venustiano Carranza siendo Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo Federal. La división territorial fue la misma que la utilizada en la Ley Electoral de 1912 y en la Legislación de 1916, por lo que los estados se fraccionaron en distritos electorales numerados con una población cada uno de veinte mil a sesenta mil habitantes, a su vez los ayuntamientos dividirían

el municipio en secciones electorales numeradas comprendiendo una población de quinientos a dos mil individuos, y, si el poblado no llegare a las quinientas personas se uniría al pueblo más cercano.

Por cada sección electoral, la autoridad municipal nombraba un instalador propietario con su respectivo suplente, el día de la elección éste se encargaría de instalar la casilla requiriendo la presencia de nueve personas como mínimo para nombrar de entre éstas a un presidente, dos escrutadores y dos secretarios, además, de los anteriores estarían presentes los empadronadores y un representante por cada partido político o candidato independiente, de esta manera ya instalada la casilla se iniciaba la votación. Cerrada la mesa directiva de casilla se computaban primeramente los votos de la elección de diputados levantándose doblemente el acta en la que constaban el nombre de cada candidato y el número de votos que obtuvo, ya que un ejemplar se enviaría a la autoridad municipal y el otro quedaría en el expediente electoral. Acto continuo se contaban los votos de la elección de senadores levantándose por duplicado el acta respectiva, pues, una copia sería para la autoridad municipal y otra para el expediente, finalmente, se enumeraban los votos de la elección de presidente de la República siguiendo el mecanismo descrito líneas atrás. Los expedientes electorales relativos a las elecciones de diputados, senadores y presidente constitucional se enviaban a las juntas computadoras.¹⁶

Las juntas computadoras de votos de un distrito electoral eran integradas por los presidentes de las casillas de las secciones electorales que formaban dicho distrito, para contar los votos se nombraban de entre los miembros de la junta un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores. Instaladas las juntas computadoras comenzaban a enumerar los votos de la elección de diputados, resultando electos los que alcanzaban el mayor número de votos a quienes se les entregaba su credencial con la que acreditaban su nombramiento. Posterior a esto se levantaba el acta de cómputo enviándola a la secretaría de la Cámara de Diputados. La junta computadora proseguía su labor con los votos de la elección de senadores resultando ganadores los que tuvieron el mayor número de votos por lo que se les

¹⁶ Cfr. Castellanos Hernández, Eduardo. Op. Cit. p. 333-340.

entregaba sus credenciales respectivas y el acta se enviaba con todos los expedientes a la junta computadora del primer distrito electoral del estado, o en su caso, del Distrito Federal. Para terminar la junta computadora contaba los votos que se emitieron en su distrito electoral de la elección presidencial y levantaba el acta correspondiente en la que constaba el nombre de los candidatos y el número de votos que obtuvieron, misma que se enviaba con todo el expediente electoral a la secretaría de la Cámara de Diputados.

En cuanto al cómputo de los votos de la elección de senadores, como habíamos mencionado, el acta respectiva junto con el paquete electoral que enviaban las juntas computadoras de los distintos distritos electorales de un estado o del distrito Federal eran recibidos por la junta computadora del primer distrito electoral de dicho estado o del Distrito federal para efectos de computar todos los votos emitidos en dicha entidad federativa, siendo electos senadores propietarios por aquel estado las dos personas con mayor número de votos, asimismo serían senadores suplentes las dos personas con más votos para dichos cargos. Acto continuo se les extendía sus credenciales para que demostraran su calidad y se levantaba el acta correspondiente que se mandaba junto con el expediente electoral a la secretaría de la Cámara de Senadores.

Las personas que resultaron designadas como diputados y senadores se reunirían en sus respectivas Cámaras para calificar sus nombramientos por mayoría absoluta de votos. Instalada la Cámara de Diputados procederá a calificar la elección del presidente de la República por mayoría absoluta de votos.

1.2.23. LEY PARA LA ELECCIÓN DE PODERES FEDERALES DEL 2 DE JULIO DE 1918.

El ordenamiento electoral que estamos analizando tuvo surgimiento a poco más de un año de haber entrado en vigor la Carta Magna de 1917, por lo que, como ya lo habíamos señalado anteriormente el Congreso General se formaría por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores; siendo la elección de los integrantes de

ambas Cámaras directa, correspondiéndoles a cada una la calificación de los nombramientos de sus miembros. La elección del Presidente de la República también sería directa. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serían nombrados por el Congreso General constituido en colegio electoral.

La ley electoral en estudio ordenaba dividir el territorio nacional en distritos electorales y en secciones electorales. A nivel seccional, las mesas directivas de casillas se integraban por un presidente, dos secretarios y dos escrutadores con el fin de recibir los votos referentes a la elección de diputados, senadores y presidente de la República, haciéndose constar en las actas correspondientes a cada elección el nombre del candidato y el número de votos que obtuvo; mismas que se enviarían a las juntas computadoras, las que integradas por los presidentes de las casillas de cada distrito electoral contaban los votos y señalaban qué candidatos habían obtenido el mayor número de votos para dichos cargos en su distrito, entregando a estos sus credenciales para que acreditaran su calidad, pues, en el caso de la elección de senadores, la junta computadora enviaba el expediente electoral a la Legislatura Local o a la Cámara de Diputados según fuera el caso, para que efectuara el escrutinio total de los votos y declarara electos senadores a los candidatos con mayor número de votos a quienes se les expedirían sus credenciales para que comprobaran su nombramiento en el momento en que la Cámara de Senadores califique la elección; por lo que respecta a los candidatos a diputados y presidente de la República se les expedirían sus credenciales para que acreditaran su calidad ante la Cámara de Diputados que sería la que calificaría sus nombramientos.

I.2.24. LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 7 DE ENERO DE 1946.

Durante el último año del sexenio presidencial de Manuel Avila Camacho se promulgó el presente ordenamiento electoral, y, fue a partir de esta legislación que la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral correspondería al Gobierno Federal y a los ciudadanos dejando de ser responsabilidad de los gobiernos locales.

por lo que se creó un órgano central denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral, también se dio lugar a las comisiones locales electorales, a los comités distritales electorales y al Consejo del Padrón Electoral que eran organismos desconcentrados en el desempeño de sus actividades, pero responsables ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.¹⁷

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral estaba integrada por dos representantes del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación y el titular de alguna de las otras Secretarías de Estado, siendo el primero el que presidiría a la Comisión Federal; también se formaría por un diputado y un senador que serían los representantes del Poder Legislativo y por dos delegados de los partidos políticos más sobresalientes. Se nombraría secretario de dicho órgano central al notario público con mayor antigüedad en la profesión que residiera en la Ciudad de México. Entre las principales funciones de la Comisión Federal estaban la de procurar la designación de los funcionarios que integrarían las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral, así como vigilar las actividades que realicen dichos organismos.

Las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales se encargarían del desarrollo del proceso electoral a nivel estatal, de ahí que las autoridades locales dejaran de realizar dicha actividad. Cada una de las comisiones locales electorales se integraba por tres ciudadanos y dos representantes de los partidos políticos, siendo presidente de este organismo el que designaba la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y, el secretario sería un notario público residente de la entidad federativa correspondiente, con más de un año desempeñándose como tal. Como habíamos mencionado antes, las comisiones locales electorales se encargarían de la organización y desarrollo de las elecciones en el ámbito estatal, así como de la designación y vigilancia de los comités distritales electorales.

Para efectos electorales, los estados serían divididos en distritos, y, por cada uno de estos se integraría un comité electoral distrital con dos representantes de los

¹⁷ Cfr. García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, 3ª Ed. México. Editorial Adeo Editores. 1989. p. 12-13.

partidos políticos, un secretario, tres ciudadanos, asimismo, sería presidido por quien designara la comisión local electoral. Los comités distritales electorales tendrían su domicilio en la cabecera del distrito electoral respectivo. Entre las funciones de estos organismos electorales tenemos: la publicación de los padrones electorales, la división de su distrito electoral en secciones, el nombramiento de los presidentes de las casillas y la instalación de la junta computadora.

El Consejo del Padrón Electoral se encargaría de dividir los estados en distritos electorales, y, de hacer los padrones electorales por estados, distritos electorales, municipios y localidades, así como de expedir las credenciales electorales a los ciudadanos; participarían en su integración el Director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos. El domicilio de este organismo estaba en la Ciudad de México y tenía delegaciones y agencias en varias partes de la República Mexicana.

Por cada distrito electoral, se integraría en la cabecera del mismo una junta computadora con los presidentes de las casillas de la misma circunscripción, nombrándose de entre ellos un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores para que conformaran la mesa de la junta computadora y acto continuo computaran los votos y declararan electos para los cargos de diputados, senadores y presidente de la República a aquellos que hubieran obtenido el mayor número de votos en sus demarcaciones. Posteriormente, los expedientes relativos a la elección de diputados y presidente de la República eran remitidos a la secretaria de la Cámara de Diputados para que hiciera el cómputo final; en cuanto a los expedientes de la elección de senadores, se enviaban a la Legislatura local o a la Cámara de Diputados (si era la elección de senadores correspondientes al Distrito Federal) para que de igual forma computaran los sufragios emitidos en dicha elección. La calificación de las elecciones de diputados y del Presidente Constitucional correspondía a la Cámara de Diputados, y, a la Cámara de Senadores le tocaba la revisión de la elección de sus miembros.

I.2.25. LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1951.

Durante el gobierno de Miguel Alemán se abrogó la Ley Electoral Federal de 1946 para crear el ordenamiento electoral en comento, el cual regularía el proceso electoral, y, que de acuerdo con éste, la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones no sólo le correspondería al Estado y a los ciudadanos, sino también a los partidos políticos. La legislación electoral que estamos analizando depositaba principalmente la facultad de organizar y custodiar las elecciones en la Comisión Federal Electoral, en las comisiones locales electorales, en los comités distritales electorales, en las mesas directivas de casilla y en el Registro Nacional de Electores. Como podemos advertir la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que era el órgano central encargado de organizar las elecciones a nivel nacional fue sustituido por la Comisión Federal Electoral cuya integración es semejante a la de su antecesora con la modalidad de que en vez de que hubieran dos comisionados del Poder Ejecutivo sólo habría uno que sería el Secretario de Gobernación, quien se encargaría de presidir dicho órgano, de igual forma en vez de que sólo fueran dos los representantes de los partidos políticos, en esta ley, se amplía el número de comisionados a tres, además, el nombramiento del secretario de la Comisión Federal Electoral ya no recaería en el notario más antiguo en la profesión que habitara en la Ciudad de México sino en el que la Comisión designara de entre los que tuvieran más de diez años ejerciendo la profesión.¹⁸

Las comisiones locales electorales se compondrían por tres ciudadanos propietarios con sus respectivos suplentes, los cuales serían designados por la Comisión Federal Electoral con el fin de que actuaran en dichos organismos con voz y voto; cada partido político designaría un representante con su suplente para que participara con voz pero sin voto.

Los comités distritales electorales se integrarían por tres ciudadanos propietarios con sus correspondientes suplentes designados por la Comisión Federal Electoral de entre los ciudadanos propuestos por las comisiones locales electorales.

¹⁸ Cfr. Id.

por un representante con su suplente por cada partido político. Entre las funciones de estos organismos se encontraban: la designación de los integrantes de las mesas directivas de casillas y la división del distrito electoral en secciones electorales.

El Registro Nacional de Electores sustituyó al Consejo del Padrón Electoral, por lo que le correspondería fundamentalmente: la elaboración del padrón electoral, el otorgamiento de las credenciales electorales a los ciudadanos y la división del territorio nacional en distritos electorales. Este órgano electoral era presidido por un director que sería nombrado por el Secretario de Gobernación; en cuanto a los demás empleados que laboraban en este organismo, eran nombrados por dicho director con la aprobación del Secretario de Gobernación.

Los comités distritales realizaban los cómputos de las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República en sus distritos electorales correspondientes, haciendo constar en las actas respectivas los nombres de los ciudadanos que hubiesen obtenido el mayor número de votos para dichos cargos. Los expedientes relativos a la elección de diputados y presidente de la República eran enviados a la Cámara de Diputados para que se procediera a su cómputo final; con idénticos efectos los expedientes de la elección de senadores se mandaban a las comisiones locales electorales, los que posteriormente remitirían dichos expedientes a las correspondientes Legislaturas locales o a la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores calificaba la elección de sus miembros y la Cámara de Diputados además de calificar la elección de sus integrantes revisaría el nombramiento del Presidente Constitucional.

1.2.26. LEY FEDERAL ELECTORAL DEL 5 DE ENERO DE 1973.

El Congreso de la Unión aprobó la ley que se comenta durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez. Este ordenamiento retomó la temática de que tanto el Estado como los partidos políticos y los ciudadanos compartirían la responsabilidad de organizar las elecciones. La Comisión Federal Electoral siguió siendo el órgano

central que velaba por la realización de las elecciones integrándose de la misma forma en que la Ley Electoral de 1951 lo establecía, pero con la novedad de que este ordenamiento permitía que todos los partidos políticos nacionales pudieran nombrar un representante para que integraran dicho órgano. Las comisiones locales se conformaban del mismo modo que establecía la ley que antecedió a la presente ley, con la innovación de que en éstas al igual que en la Comisión Federal Electoral, los partidos políticos designarían un representante para que participara en las comisiones locales con voz pero sin voto. En los comités distritales electorales y en las mesas directivas de casillas tanto su estructura como sus funciones se mantuvieron en iguales términos a los descritos en los ordenamientos anteriores, aunque en estos organismos electorales también participarían los partidos políticos con sus representantes. En cuanto al Registro Nacional de Electores, este órgano establecería delegaciones en todas las capitales estatales, así como en los distritos electorales y en los municipios de la República Mexicana.

En cada distrito electoral, los comités distritales electorales realizaban el cómputo de los votos emitidos en las elecciones de diputados y presidente de la República. En cada estado de la Federación computaba los sufragios de la elección de senadores correspondientes a dicha entidad federativa, la comisión local electoral respectiva. La ley en análisis señalaba que la calificación de las elecciones de diputados y presidente de la República correspondería a la Cámara de Diputados en tanto que la declaración de validez de las elecciones de los representantes de los estados le atañería a la Cámara de Senadores.

1.2.27. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1977.

A partir de la reforma constitucional que dio lugar a la presente legislación, se estableció el sistema electoral mixto con dominante mayoritario para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados, pues trescientos representantes de la Nación serían elegidos por mayoría y cien diputados se nombrarían por representación proporcional. La reforma a la cual hacemos referencia es el antecedente más

evidente del sistema electoral mixto que actualmente es utilizado para la integración de la Cámara de Diputados y que de acuerdo a las palabras del Doctor Eduardo Castellanos Hernández presenta las características de ser: "una reforma política cuyos elementos esenciales permanecen hasta la fecha y que, en algunos aspectos modificaron sustancialmente las líneas generales para la organización electoral a partir de la ley de 1946, particularmente en el caso del sistema de representación política al formalizar el sistema mixto con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados"¹⁹

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales también acogió la misma estructura en que se organizaban los órganos electorales existentes desde 1946, que, como ya lo habíamos señalado eran la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales, las mesas directivas de casilla y el Registro Nacional de Electores, los cuales, en lo relativo a su conformación y funciones sufrieron ciertas modificaciones, pues, los representantes de los partidos políticos con registro condicionado (en el sentido de que debían obtener el mínimo establecido por la ley (1.5%) en la votación total en las próximas tres elecciones federales para conservar su registro) sólo participarían con voz.

A la integración de la Comisión Federal Electoral se le agregaría la figura de un secretario técnico que sólo tendría voz en las sesiones; asimismo, se señaló en dicho ordenamiento que este órgano electoral sería el que acordaría el registro, fusión y ventajas de los partidos políticos o asociaciones políticas, quitándole dicha facultad a la Secretaría de Gobernación pues se trataba de evitar la injerencia del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación en la organización de las elecciones; sin embargo, al señalar que la Comisión Federal Electoral tomaba sus decisiones por mayoría de votos y que en caso de empate el presidente de dicho órgano que era el Secretario de Gobernación tendría voto de calidad se cayó en cierta contradicción, pues si se buscaba evitar la intromisión de la Secretaría de

¹⁹ Castellanos Hernández, Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1940-1994) Tomo II. México. Editado por Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo" A C 1996. p. 155-156.

Gobernación, entonces no se le hubiera otorgado el voto de calidad al presidente de la Comisión Federal Electoral que era el Secretario de Gobernación.

Las estructuras y funciones de las comisiones locales electorales y de los comités distritales electorales esencialmente permanecieron iguales, aunque con la innovación de que los ciudadanos que integrarían estos organismos serían nombrados por la Comisión Federal Electoral a través de un sorteo. Los comisionados de los partidos políticos participarían con voz y voto, excepto aquellos que pertenecieran a los partidos políticos con registro condicionado, quienes solo tendrían voz.

El Registro Nacional de Electores tenía su sede principal en el Distrito Federal y contaba con delegaciones en todo el territorio nacional; se integraba de un director, un secretario general y un Comité Técnico de Vigilancia. El Comité Técnico de Vigilancia surgió en esta ley electoral presentando una composición de tres comisionados del Gobierno Federal desempeñándose uno en el área de estadística, otro debería tener conocimientos en informática y el tercer comisionado debería ser geógrafo; dicho organismo también se integraba con un representante de cada partido político. Entre las principales funciones del Comité Técnico de Vigilancia estaban: la de proponer a la Comisión Federal a los ciudadanos que podrían integrar a las comisiones locales electorales y a los comités distritales electorales, así como auxiliar al Registro Nacional de Electores en la creación del padrón electoral. En el ámbito estatal, habría en las delegaciones del Registro Nacional de Electores una comisión de vigilancia integrada en forma similar a la del Comité Técnico de Vigilancia.

Los comités distritales electorales primeramente realizaban el cómputo de los votos emitidos en la elección de diputados nombrados por el principio de mayoría relativa, concluido este, proseguían a contar los sufragios para la elección de diputados elegidos por el principio de representación proporcional; posteriormente, contaban los votos de la elección de senadores, y, finalmente computaban los sufragios de la votación en la que se designaría al presidente de la República. Estos órganos electorales se encargaban de expedir a los diputados electos por el principio

de mayoría relativa sus constancias de mayoría, las cuales eran registradas por la Comisión Federal Electoral, y, enviaban los paquetes electorales a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. La Comisión Federal Electoral expedía las constancias de los diputados elegidos por el principio de representación proporcional a los partidos políticos, enviando los paquetes electorales al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. En cada estado, las comisiones locales electorales realizaban la contabilidad de los votos emitidos en la elección de senadores pertenecientes a dicha entidad federativa, remitiendo el paquete electoral a la Legislatura local correspondiente, o, en su defecto, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

1.2.28. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL PROMULGADO EL 12 DE FEBRERO DE 1987.

Como consecuencia de una reforma electoral que produjo la abrogación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se creó en 1987 el Código Federal Electoral. La facultad de llevar a cabo el proceso electoral continuaba depositándose en la Comisión Federal Electoral, en las comisiones locales electorales, en los comités distritales electorales, en las mesas directivas de casillas y en el Registro Nacional de Electores.²⁰ De acuerdo a la presente ley, el número de representantes que tendría cada partido político en estos órganos electorales sería de acuerdo al porcentaje de votos que hubiera obtenido cada uno de ellos en la elección anterior de diputados de mayoría relativa. La Comisión Federal Electoral delimitaría las cinco circunscripciones plurinominales, y, señalaría el número de diputados que se elegirían por el principio de representación proporcional en cada una de ellas.

A las delegaciones diseminadas en todo el territorio nacional pertenecientes al Registro Nacional de Electores se agregarían las coordinaciones de zona, también conformarían al Registro Nacional de Electores: el Comité Técnico de Vigilancia.

²⁰ Cfr. Castellanos Hernández, Eduardo. Op. Cit. p. 166-168.

las comisiones estatales de vigilancia y los comités distritales de vigilancia, los que se encargarían de la creación y actualización del padrón electoral.

Al igual que en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, este ordenamiento señalaba que los comités distritales electorales realizarían el cómputo de los votos en sus respectivos distritos, mediante el siguiente orden: iniciaban con el cómputo de los sufragios emitidos en la elección de los diputados, una vez que terminaban con este, continuaban con la enumeración de los sufragios de la elección de senadores, y, finalizaban con los votos emitidos en la elección de presidente de la República. La Comisión Federal Electoral era la encargada de expedir las constancias de mayoría relativa a los diputados elegidos por este principio

Las comisiones locales electorales que se encontraban en las cabeceras de las cinco circunscripciones electorales plurinominales realizaban la contabilidad de los votos de la elección de diputados nombrados por el principio de representación proporcional, asimismo, la expedición de las constancias la realizaba la Comisión Federal Electoral.

En cada entidad federativa, la comisión local correspondiente llevaba a cabo el cómputo final de los votos emitidos en la elección de senadores pertenecientes a dicho estado y enviaba el expediente electoral a la Legislatura local, o, a la Comisión Permanente del Congreso General, también otorgaban a los candidatos que hubieran resultado electos senadores sus constancias de mayoría.

Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el que antes de que las Cámaras de Diputados y de Senadores constituidas en colegios electorales calificaran los nombramientos de sus miembros y el del Presidente Constitucional, revisaba las elecciones de quienes hubieran resultado electos para los cargos de diputados, senadores y Presidente de la República.

I.2.29. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PUBLICADO EL 15 DE AGOSTO DE 1990.

El 9 de enero de 1989 la Comisión Federal Electoral creó la Comisión Especial, que fue el organismo al cual se le encomendó la tarea de recabar las opiniones y propuestas de los ciudadanos sobre una serie de reformas que se harían a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y, que a su vez darían lugar a la creación de un nuevo ordenamiento electoral. En dicha consulta participaron partidos políticos, asociaciones políticas, estudiantes, intelectuales, etc., sin embargo, la reforma electoral tomó sus encauces con los consensos hechos en la propia Comisión Especial, los que dieron origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; caracterizado por ser el primer ordenamiento que estableció (a través de su reforma de 1996) la desaparición definitiva de toda intervención del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación en el órgano central encargado de organizar los procesos electorales. Actualmente esta legislación electoral es la que regula los procesos electorales.²¹

Con la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión Federal Electoral sería sustituida por el Instituto Federal Electoral que sería el órgano central encargado de organizar, desarrollar y vigilar las elecciones, el que contaría con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, de ahí que no dependiera de ningún órgano en sus actuaciones. El Instituto Federal Electoral contaría con los siguientes órganos centrales: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El primero de dichos órganos se integraría por un consejero del Poder Ejecutivo que sería el Secretario de Gobernación, el cual presidiría al Consejo General, cuatro consejeros del Poder Legislativo, de los que dos serían diputados y los otros dos pertenecerían a la Cámara de Senadores; seis consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos, determinando el número de los comisionados que podía nombrar cada partido político en base al porcentaje de votos

²¹ Cfr. Castellanos Hernández, Eduardo. Op. Cit. p 173

que haya alcanzado cada uno de estos en la elección anterior de diputados nombrados por mayoría relativa.

La Junta General Ejecutiva se compondría por el Director General, el Secretario General, el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Director Ejecutivo de la Organización Electoral, el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, por el Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y, finalmente por el de Administración.

Por cada entidad federativa, el Instituto Federal Electoral tendría una delegación compuesta por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local. A su vez la junta local ejecutiva se integraría por el vocal ejecutivo encargado de encabezarla, con el vocal de Organización Electoral, por el vocal del Registro Federal de Electores, también con el vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y por el vocal secretario. El consejo local sólo funcionaría durante las elecciones federales; en su integración participarían los vocales que conformaban la junta local ejecutiva con el carácter de consejeros, así como seis consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos.

De igual manera, en cada distrito electoral de los trescientos que se crearon en todo el territorio nacional el Instituto Federal Electoral tendría una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital. La junta distrital se integraría por el vocal ejecutivo quien se encargaría de presidirla, un vocal de Organización Electoral, también por un vocal del Registro Federal de Electores, por el vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y por el vocal secretario, cabe agregar que este órgano electoral es de carácter permanente, mientras que el consejo distrital sólo entraría en funciones durante las elecciones federales, integrándose este último con cinco consejeros que serían los vocales de la junta distrital, así como con seis consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos.

En cada uno de los distritos electorales, los consejos distritales computarían los votos de las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República. En

el ámbito estatal, el consejo local contaría los votos emitidos en la elección de senadores correspondientes a dicha entidad de la Federación. Los consejos locales que se encontraban en las cabeceras de las circunscripciones plurinominales serían los organismos que se encargarían de computar los votos de la elección de diputados nombrados por el principio de representación proporcional.

Se estableció que el Registro Federal de Electores sería un órgano de carácter permanente al cual se le encomendaría principalmente la tarea de integrar depurar y actualizar el padrón electoral, por lo tanto, se compondría de la Sección del Catálogo General de Electores y de la Sección del Padrón Electoral.

El Servicio Profesional Electoral fue una aportación importante al sistema electoral mexicano en el sentido de que se establecieron en un estatuto las normas que regularían las relaciones laborales de los empleados que se desempeñarían en el Instituto, además de fijar los requisitos académicos y personales que deberían reunir los aspirantes para formar parte del personal que se encargaría de organizar las elecciones.

Para la integración de la Cámara de Diputados se continúa utilizando el sistema mixto con dominante mayoritario, pues en cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales se elegiría un diputado por mayoría relativa, entendiendo que por este principio ganarían aquellos que lograron el mayor número de votos sin importar que hayan triunfado por uno, dos o más votos de diferencia en relación con sus competidores. Asimismo, doscientos diputados serían elegidos de entre las listas regionales de candidatos que propusieron los partidos políticos en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, utilizando el principio de representación proporcional que para efectos de nuestro estudio consiste en que a cada partido político se le otorgaría un número determinado de escaños en relación al porcentaje de votos que consiguieron sus listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

En cuanto a las elecciones de presidente de la República y de senadores, se recurriría a la mayoría relativa a una sola vuelta, entendiendo que con esta mayoría

resultaban electos aquellos que obtenían el mayor número de votos aunque hubieran ganado por uno, dos o más votos, en una sola votación.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales creó al Tribunal Federal Electoral que sustituiría al Tribunal de lo Contencioso Electoral. Dicho órgano sería el encargado de conocer de las controversias que se susciten en materia electoral, además de reconocerle autonomía en sus actuaciones. Este órgano jurisdiccional se compondría de una sala central y cuatro salas regionales, teniendo la primera el carácter permanente en tanto que las segundas sólo funcionarían durante las elecciones federales. La sala central se integraría con cinco magistrados y cinco jueces instructores, mientras que cada una de las salas regionales se formaría por tres magistrados y cinco jueces instructores. La calificación de las elecciones tenía lugar primeramente en el Tribunal Federal Electoral, y, luego en los colegios electorales que constituían tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores.

La primera reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tuvo lugar en 1993 congruente con las modificaciones que sufrieron los artículos 41, 54, 56, 60, y 74 de nuestra Carta Magna, y, consistió principalmente en sustituir las figuras de los consejeros magistrados que integraban el Consejo General del Instituto Federal Electoral por las de los consejeros ciudadanos. Asimismo, al presidente del Consejo General se le suprimió el voto de calidad. También se facultó a las autoridades electorales para fijar los límites de los gastos de campaña de los partidos políticos. El Tribunal Federal Electoral contaría, además de la sala central y de las cuatro salas regionales con una sala de segunda instancia. Se suprimió la facultad tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores de constituirse en colegios electorales y calificar las elecciones de sus miembros, otorgando dicha facultad al Instituto Federal Electoral, no obstante, en caso de impugnación sobre dichas constancias le correspondería al Tribunal Federal Electoral calificar jurisdiccionalmente dichas elecciones. Sin embargo, la Cámara de representantes de la Nación seguiría calificando la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La integración de la Cámara de Senadores sería de la

siguiente forma: por cada estado y por el Distrito Federal se elegirían a cuatro senadores; nombrando a tres de ellos por el principio de mayoría relativa y a un senador por la primera minoría. Aclararemos que por primera minoría ocupa la senaduría aquel candidato perteneciente al partido político que haya quedado en segundo lugar en el resultado de la votación.

En 1994 como consecuencia de la reforma a la Ley Fundamental en su artículo 41 se llevó a cabo la segunda reforma al ordenamiento en estudio, que amplió las atribuciones de los consejeros ciudadanos y de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

La reforma de 1996 al ordenamiento en estudio tuvo lugar en base de la que sufrieron los artículos 41, 56, 60, 74 en su fracción primera y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que acto continuo mencionaremos los aspectos que involucran a nuestro estudio, de ahí que iniciemos señalando que la misma implicó entre otros puntos: la supresión total de la intervención del Poder Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral al sustituir la figura del Consejero del Poder Ejecutivo por la del Consejero Presidente que no tendría nexos con el Presidente de la República. También se creó la figura del Secretario Ejecutivo, el que fungiría como representante legal del Instituto, además de dirigir la Junta General Ejecutiva y vigilar las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos, así como de participar en el Consejo General con voz pero sin voto. Las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales también significaron la reducción del número de Consejeros en el Consejo General, pues de once Consejeros (de los cuales un Consejero representaba al Poder Ejecutivo, cuatro de ellos pertenecían al Poder Legislativo y seis eran Consejeros Electorales) se disminuyó el número de estos miembros a nueve; correspondiéndole a uno de ellos el cargo de Consejero Presidente, y, a los otros ocho integrantes se les asignarían los cargos de Consejeros Electorales figura que sustituyó a la de los Consejeros Ciudadanos. También participarían en la integración del Consejo General, los Consejeros del Poder Legislativo correspondiéndole el nombramiento de un Consejero a cada partido político con representación en el Congreso de la Unión. Estos funcionarios sólo

tendrían derecho a opinar pero no a votar. También formarían parte del Consejo General los representantes de cada partido político quienes sólo participarían con voz pero sin voto.

Aunque al Consejo General se le reconoció la facultad de crear comisiones para que lo auxiliaran en el desempeño de sus funciones; la ley ordenó la creación de siete Comisiones Permanentes, que a continuación enumeraremos: a) Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; b) Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; c) Comisión de Organización Electoral; d) Comisión del Servicio Profesional Electoral; e) Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; f) Comisión del Registro Federal de Electores, y, g) Comisión de Administración. Respondiendo a la facultad que antes mencionamos en 1997, el Consejo General creó la Unidad Técnica de Coordinación Nacional de Comunicación Social, así como la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales y la Unidad Técnica de Contraloría Interna.

Como consecuencia de la reforma en comento, los consejos locales se conformarían por un Consejero Presidente, el cual se desempeñaría como Vocal Ejecutivo y participaría con voz y voto; así como por seis Consejeros Electorales quienes opinarían y votarían sobre los asuntos que concernieran al organismo. Debido a la reforma constitucional a los consejos locales se les asignó la tarea de contar los votos emitidos en la elección de senadores elegidos por el principio de representación proporcional. Los consejos distritales se integrarían de la misma manera en que lo hacían los consejos locales.

La Cámara de Diputados continuaría integrándose con trescientos diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, así como por doscientos diputados nombrados por el principio de representación proporcional. El Presidente de la República también seguiría nombrándose por mayoría relativa. La elección de los ciento veintiocho integrantes de la Cámara de Senadores sería de la siguiente forma: en cada uno de los treinta y dos estados de la Federación se elegirían cuatro senadores, de los cuales, dos serían elegidos por el principio de mayoría relativa, uno

se nombraría por la primera minoría y el cuarto resultaría elegido por el principio de representación proporcional.

El Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial por lo que se le llamó Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y se le considera máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepto en las controversias que versen sobre acciones inconstitucionales pues es competente para conocer de ellas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además se le asignó la facultad de calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Instituto Federal Electoral continúa calificando las elecciones de los diputados y de los senadores.

La última reforma que ha sufrido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue en 1998 derivada de la reforma que sufrieron los artículos 30 y 32 constitucionales, y, consistió en que los Consejeros Electorales que formarían parte de los organismos electorales, a saber: Consejo General, los consejos locales y los consejos distritales; así como los directores ejecutivos y los integrantes de las mesas directivas de casillas deberían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento sin que hayan adquirido otra nacionalidad.

CAPÍTULO SEGUNDO.

CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

II.1. CONCEPTO GRAMATICAL.

Con el fin de lograr una mayor comprensión acerca de la trascendencia de nuestro tema de estudio, procederemos a construir un concepto del Instituto Federal Electoral auxiliándonos para hacerlo de la gramática, y, para tal efecto comenzaremos señalando el concepto de la palabra "Instituto", que, "proviene del latín institutum y fue aplicada a partir de la Edad Media a las corporaciones científicas, literarias o artísticas dedicadas a la enseñanza o investigación de una materia académica determinada. Por antonomasia se da el nombre de instituto o centros de instrucción en una ciencia, arte o disciplina técnica".²²

De igual manera, para comprender el concepto de la palabra "Federal" nos debemos remitir al término "Federalismo"; por este debemos entender que: "Un sistema de gobierno es federal si los poderes de hacer la ley se reparten entre un cuerpo legislativo central y las legislaturas de los Estados o unidades territoriales que componen la Federación. Así los ciudadanos están sujetos, para diferentes cuestiones, a dos cuerpos legales diferentes, y normalmente en cada unidad de la Federación hay también un cuerpo ejecutivo y otro judicial que corresponden a los del nivel federal. El reparto de poderes deriva de la Constitución y no puede ser alterado unilateralmente por alguno de los cuerpos de legisladores. De este modo el sistema federal difiere de los sistemas de gobierno unitarios en los que la legislatura central delega o devuelve una cuota de poder independiente a los cuerpos legislativos locales. La división de la autoridad legislativa está protegida y vigilada por la facultad de los tribunales de invalidar la legislación que infrinja los límites establecidos en la Constitución. En la práctica, el grado de independencia de que disfrutaban las unidades

²² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano I-O, 11ª. Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 1758.

de un sistema federal depende en gran medida de factores políticos, y económicos así como del reparto legal de poderes".²³

Por "Electoral" debemos concebir que "la doctrina suele distinguir, en Derecho Político, el electorado-derecho del electorado-función. En el primer sentido se entiende que constituye una manifestación derivada de la soberanía popular, con arreglo a la cual el derecho de sufragio pertenece originariamente a cada uno de los ciudadanos, que se hallan en libertad de usarlo o no. En el segundo caso, representa un concepto no derivado de la soberanía nacional, por lo cual el sufragio es una función pública, cuyo ejercicio puede ser reservado por la Nación a las personas más aptas. Sin embargo, las legislaciones modernas han considerado que el sufragio tiene carácter universal, es decir, que ni la Nación tiene el derecho de limitarlo a los más aptos ni los ciudadanos pueden, sin incurrir en responsabilidad, dejar de usarlo; pues las únicas excepciones admisibles son las que se derivan de la edad y de la capacidad mental; así como de aquellas otras circunstancias que impedirían materialmente acudir a las elecciones".²⁴

Teniendo presentes los conceptos antes señalados podemos decir que el Instituto Federal Electoral es la corporación estatal encargada de la organización, desarrollo y vigilancia de aquellos procesos en los que los ciudadanos mexicanos emitirán sus votos para elegir a los individuos que ocuparan los cargos de diputados, senadores y presidente de la República, y, como consecuencia de dicha facultad también se ocupará de la creación y difusión de una cultura democrática en el pueblo mexicano, preocupándose por llevar a efecto dichas funciones en cada una de las entidades federativas que componen el territorio nacional por mandato constitucional

²³ Miller, David. Enciclopedia del Pensamiento Político. España. Editorial. Alianza. 1990. p. 196

²⁴ Anaya Cadena, Vicente. Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública. México. Editado por Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1997. p. 210-211.

II.2. CONCEPTO DOCTRINAL.

No hay un concepto doctrinal del Instituto Federal Electoral, ya que algunos juristas solo se dedicaron a comentar la ley realizando un "juego de palabras" con los conceptos que establecieron la Constitución Política y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990; es decir, cambiaron el orden de los vocablos redactados en la ley al indicar que "será el Instituto Federal Electoral, en cuanto depositario de la autoridad electoral, el responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones".²⁵ Sin embargo, hay otros estudiosos del derecho que al conceptualizar al Instituto Federal Electoral omiten señalar la función fundamental de dicho órgano electoral la cual es la organización de las elecciones. tal es el caso de Eduardo Andrade Sánchez al indicar que: "es la autoridad ejecutiva o administrativa del proceso, con ciertas facultades reglamentarias y decisorias en conflictos, pero sus actos son revisables por la autoridad jurisdiccional del proceso electoral, que es el Tribunal Federal Electoral".²⁶

II.3. CONCEPTO LEGAL.

La Carta Magna que actualmente nos rige señala en su artículo 41, fracción III, que: *"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores"*.

²⁵ Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. México Editorial Secretaría de Gobernación. 1991. p. 162.

²⁶ Andrade Sánchez, Eduardo. Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. México Editorial Harla. 1991. p. 329.

Al señalar que la facultad de organizar las elecciones federales es de carácter estatal se alude al Estado que como sabemos tiene lugar cuando un pueblo que habita en un territorio determinado se organiza jurídica y políticamente, partiendo de esta idea podemos entender que la función de organizar las elecciones federales atañe al Estado toda vez que a través de estas se pretende representar política y jurídicamente a un pueblo con las designaciones que haga aquel, de los individuos que integraran los órganos gubernamentales cuya integración sea con aquellos miembros de elección popular.

El Instituto Federal Electoral es un organismo público debido a que su función principal tiene que ver con el pueblo, pues éste deposita su soberanía a través de las elecciones que el Instituto prepara. Es autónomo en cuanto a que puede dictar las resoluciones propias de su funcionamiento y crear organismos coadyuvantes en su función estatal sin la intervención de otro órgano estatal. Tiene personalidad jurídica porque como ente público es susceptible de tener derechos y obligaciones sin que tenga que adquirirlos otra persona sea física o moral en su nombre, y, goza de un patrimonio propio en cuanto a que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asigna anualmente sus partidas, además de que en cumplimiento de sus funciones administra libremente los bienes de que dispone. En la integración del Instituto Federal Electoral se excluyó al Poder Ejecutivo al sustituir la figura del Consejero del Poder Ejecutivo por la del Consejero Presidente, debido a que por medio del citado funcionario el Presidente Constitucional intervenía en la organización de las elecciones, rompiendo el equilibrio que debe haber entre los Poderes de la Unión que de hecho no existe en nuestro país. En cuanto al Poder Judicial, este tampoco participa en la integración del Instituto, por lo que actualmente este organismo electoral se conforma por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

Asimismo, dicho Instituto en el desempeño de sus actividades se regirá por cinco principios, a saber: la certeza, entendiendo por ésta que todo lo concerniente a la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales que lleve a cabo el

Instituto Federal Electoral debe ser un conocimiento cierto; respecto a la legalidad, refiere a que toda actividad que realice dicho organismo deberá efectuarse conforme a derecho, también debe actuar con independencia, comprendiendo que no se encuentra subordinado a ningún otro órgano más que al mandato de la ley; de igual manera debe regirse por la imparcialidad, en el sentido de que todos sus actos deben ir encaminados hacia el logro del interés de la gran mayoría del pueblo mexicano en cuanto a preferencias políticas, es decir, hacia el establecimiento de una democracia, sacrificando sus intereses personales o partidistas; y, finalmente por objetividad entendemos que debe admitir la realidad que impera y no otra basada en criterios personales.

En el segundo párrafo de la fracción III del citado artículo de la Ley Fundamental continúa señalando que: *"El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en el desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia"*.

Al corresponderle al Instituto Federal Electoral la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones se le considera como máxima autoridad en materia electoral. Con la indicación de que debe ser profesional en sus funciones se señala que contará con el personal especializado en la materia, de ahí que se haya creado el Estatuto del Servicio Profesional Electoral por el que deberán regirse las relaciones laborales de dichos funcionarios, asimismo este ordenamiento establece los requisitos personales y académicos que deben cubrir los aspirantes para participar en la integración del Instituto. Para el mejor cumplimiento de sus funciones el Instituto contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo 68 que: *"El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones"*. Nuestra Constitución Política reconoce a este organismo como autoridad en materia electoral delegándole la facultad de llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La misma legislación en su artículo 70 establece que: *"El*

Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios". Nos limitaremos a señalar que el Instituto funcionará en todo tiempo, es decir, halla o no elecciones, pues las demás características del Instituto ya fueron analizadas líneas atrás por lo que resultaría ocioso volver a estudiarlas.

II.4. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.

Actualmente no hay criterios jurisprudenciales sobre el concepto legal del Instituto Federal Electoral ya que ni el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sustentado tesis al respecto.

II.5. CONCEPTO QUE SE PROPONE.

Después de analizar los conceptos gramatical y legal del Instituto Federal Electoral (debido a que no hay conceptos doctrinales ni jurisprudenciales sobre este organismo electoral), procederemos a dar nuestro concepto diciendo que: "Es la corporación estatal a la cual se le encomienda por mandato constitucional la organización de las elecciones federales rigiéndose en el desempeño de dicha tarea por los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, el cual goza de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio; condiciones necesarias para que en cumplimiento de sus facultades se garantice al pueblo mexicano la elección libre de los miembros que integran a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, transmitiendo por medio de este acto el ejercicio del poder soberano en dichos individuos.

II.6. NATURALEZA JURÍDICA.

Determinamos la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral en base al criterio sostenido por la Teoría de la Naturaleza de la Relación Jurídica, y, para tal efecto comenzaremos señalando que el artículo 41 constitucional en su fracción III le encomienda a dicho organismo la función estatal de organizar las elecciones federales, además de considerarlo como autoridad en materia electoral; de acuerdo a lo anterior, el Instituto Federal Electoral es un sujeto de Derecho Público, pues al organizar las elecciones en nuestro país lleva a cabo una función de carácter soberana, por lo tanto, su naturaleza jurídica es de Derecho Público.

Tomando en cuenta lo afirmado con antelación una relación jurídica es de subordinación y pertenece al Derecho Público si el Instituto Federal Electoral actúa como entidad soberana frente a un particular. Será una relación jurídica coordinada de Derecho Público si el Instituto Federal Electoral actúa como ente soberano frente a otro organismo del poder público. Sin embargo, se puede dar una relación de coordinación perteneciente al Derecho Privado si el Instituto no interviene con su carácter de entidad soberana frente al particular o ante otro ente del público que igualmente no actúe como entidad soberana.²⁷

²⁷ Cfr. García Maynez, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. 46ª Ed. México. Editorial Porrúa 1994. p. 134-135.

CAPÍTULO TERCERO.

MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

III.1. ANTECEDENTES LEGALES DE SU CREACIÓN.

La Comisión Federal Electoral acordó el 9 de enero de 1989, la creación de una Comisión Especial para que consultara a los ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas sobre la reforma electoral que sufriría tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley reglamentaria electoral. Uno de los fines de esta Comisión fue lograr que los partidos políticos se pusieran de acuerdo en cuanto a dichas reformas.

La Cámara de Diputados también colaboró en la realización de las consultas referentes a la reforma electoral. No obstante fue en la Comisión Especial donde se establecieron las bases que darían lugar a la modificación de las normas que regulaban la organización de las elecciones.

Con base en la citada consulta se decidió reformar los artículos 5, 35 fracción tercera, 36 fracción primera, 41, 54, 60 y 73 fracción sexta, base tercera de nuestra Ley fundamental, modificaciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de abril de 1990.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por acuerdo de 28 de diciembre de 1989 creó una Comisión Especial Pluripartidista que se ocupó de conocer cada una de las propuestas que presentaron los grupos parlamentarios pertenecientes a los partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Auténtico de la Revolución Mexicana, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional así

como un Grupo Parlamentario Independiente, cabe destacar que el Partido de la Revolución Democrática no presentó propuesta alguna.²⁸

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la adición del Título Vigésimo Cuarto al Código Penal, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1990. De acuerdo al artículo primero transitorio de la legislación electoral en estudio, ésta comenzó a regir al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir el 16 de agosto de 1990.

III.2. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La existencia del Instituto Federal Electoral como institución en nuestro país tiene su base constitucional en la fracción III del artículo 41, que a la letra dice: *“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordena la ley”*. El Instituto Federal Electoral se encarga de preparar el proceso electoral con el que el pueblo mexicano elige a los individuos que integran a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; así como de procurar el desarrollo del mismo y de vigilar que dicho desenvolvimiento se realice conforme a lo establecido en la ley.

El federalismo es el sistema político en el cual los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se presentan en un doble ámbito, es decir, que encontramos órganos ejerciendo sus facultades tanto con un alcance para todo el país, como para cada uno de los estados que componen la Nación. De ahí que, los gobernados estén sujetos tanto a las leyes de su entidad federativa como a las que se aplican en todo el

²⁸ Cfr. Cámara de Diputados LIV Legislatura. Discusión final y aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Editorial Educación Cívica y Cultura Política. 1990 p 1.

territorio nacional, siendo estas últimas jerárquicamente superiores a aquellas que expide cada uno de los estados integrantes de la Federación.

Con base en ello, podemos afirmar que el Instituto Federal Electoral tiene competencia para organizar las elecciones federales para elegir a los senadores y diputados que integran el Congreso de la Unión y al Presidente de la República, dedicándose los primeros a legislar para toda la Nación y el último a ejecutar dichas leyes en todo el territorio nacional.

La organización de las elecciones federales es una función estatal. Los ciudadanos participan en la integración del Instituto al ser funcionarios de las mesas directivas de casilla así como con la emisión de los votos con los cuales elegirán a los funcionarios que ocupan los cargos de elección popular.

El Instituto Federal Electoral es de carácter público, por ser de interés general la organización de las elecciones federales, toda vez que este es el procedimiento a través del cual la Nación mexicana elige a sus gobernantes. Es autónomo porque dicta los acuerdos y resoluciones con los que rige sus funciones sin la participación de otro organismo para aprobarlos, asimismo, al disponer de patrimonio propio puede manifestar su voluntad de contratar sin pedir el consentimiento de otro sujeto de derecho para adquirir derechos y obligaciones. Tiene personalidad jurídica porque es susceptible de adquirir derechos y deberes por propia voluntad, sin la necesidad de que intervenga otro sujeto de derecho en su nombre. Goza de patrimonio propio debido a que cada año se le incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que le permite disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades; estos recursos pueden ser bienes muebles e inmuebles cuyo valor es apreciable en dinero.

La representación del Poder Legislativo Federal en el organismo que estamos estudiando ocurre con la presencia de los Consejeros que forman parte del Consejo General. Actualmente el Poder Legislativo es el único de los tres Poderes de la Federación que participa en la conformación del Instituto, ya que como se mencionó anteriormente, el Poder Ejecutivo dejó de formar parte del multicitado organismo

electoral debido a la gran influencia que ejerce el Presidente en la vida política de nuestro país. En lo que se refiere al Poder Judicial, aunque no participa en la integración del Instituto Federal Electoral, su intervención en el proceso electoral mexicano es determinante, pues a través del Tribunal Electoral conoce de las controversias que se susciten en dicha materia

Los partidos políticos nacionales también participan en la realización de las actividades del Instituto por medio de sus delegados, los que representan a las principales corrientes en dicho organismo, ya que aunque no cuentan con voto tienen voz, con la presencia de los partidos políticos se pretende crear una mayor legitimidad de las elecciones, pues cada uno de estos participantes vigila el cumplimiento de sus respectivos intereses, y, para conseguirlo cuidan que todas las corrientes políticas participantes se encuentren en un plano de igualdad sin que ninguna de ellas esté por encima de las demás.

El papel de los ciudadanos en las elecciones es trascendental en el sentido de que participan con sus votos en forma activa o pasiva, es decir, pueden sufragar para elegir a sus gobernantes, o bien, ser elegidos para que gobiernen, en razón de ello se encuentra plenamente justificado por que los ciudadanos integran el Instituto Federal Electoral mediante las figuras del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales, pues no representan a ningún partido político o Poder de la Federación; asimismo, los encontramos presentes en la integración de las mesas directivas de casilla, y, de esta manera no solamente participan por medio del voto activo o pasivo, sino también interviniendo en las funciones internas del Instituto.

La parte final del primer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional enuncia que: *“En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”*. La certeza refiere a que todas las actividades que el Instituto realice, realmente se hayan verificado como tales, por lo que si en cualquier momento se quieren comprobar estos hechos, deben ser congruentes con lo actuado. La legalidad implica que el organismo electoral en estudio deberá actuar conforme a lo que establece el numeral 41, fracción III de nuestra Constitución y el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales. Al emitir el Instituto Federal Electoral sus acuerdos y resoluciones sin someterlas a consideración de algún otro órgano o poder más que al apego de la ley, se cumple el principio de independencia. El principio de la imparcialidad tiene lugar cuando la autoridad electoral actúa para conseguir que la democracia tenga lugar en la vida política del pueblo mexicano sin anteponer sus intereses particulares. La objetividad significa actuar sobre datos y hechos reales sin tomar en cuenta prejuicios e intereses personales.

El artículo 41, fracción tercera, párrafo segundo indica que: *“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”*. Como puede apreciarse, el Instituto Federal Electoral como autoridad en materia electoral actuará unilateralmente, es decir, que va a imponer en forma coactiva sus actos; no obstante lo anterior no es la única autoridad en la materia, pues jurisdiccionalmente la máxima autoridad es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de ahí que tenga competencia para resolver las controversias que surjan en materia electoral. El citado Instituto debe ser profesional para lo cual procura la formación de su personal en la ciencia electoral a través del Servicio Profesional Electoral, mismo que se compone por el Cuerpo de la Función Directiva y por el Cuerpo de Técnicos, en este orden de ideas diremos que del primero provienen aquellos funcionarios que ocupan los cargos de dirección, y, del segundo los empleados que se dedican a actividades especializadas para lo cual es necesario que previamente cumplan con los requisitos personales y académicos que señala el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

El organismo electoral en análisis cuenta con tres tipos de órganos en su estructura, a saber: directivos, técnicos-ejecutivos y de vigilancia. Los órganos de dirección se forman por los consejos y mesas directivas de casilla, los órganos técnico-ejecutivos son representados por las juntas ejecutivas y los de vigilancia que son los órganos de custodia denominados comisiones de vigilancia. Estos órganos se encuentran dispuestos en toda la República Mexicana de acuerdo a la división territorial que se adoptó para efectos electorales, de ahí que a nivel nacional

encontremos al Consejo General, a la Junta General Ejecutiva y a la Comisión Nacional de Vigilancia; en forma análoga tenemos en el ámbito estatal a los Consejos Locales, a las Juntas Locales Ejecutivas y a las Comisiones Locales de Vigilancia; en cada distrito electoral también tenemos presentes a estos órganos, y, las mesas directivas de casilla funcionan a nivel seccional.

El párrafo segundo de la fracción III del citado artículo señala que: *“El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos”*. Al respecto, habría que comentar que originalmente el Consejo General se integraba por un Consejero del Poder Ejecutivo, por cuatro Consejeros del Poder Legislativo, así como por seis Consejeros Magistrados y por los representantes de los partidos políticos. Con la reforma de 1993 se suprimieron las figuras de los Consejeros Magistrados para dar lugar a los Consejeros Ciudadanos. Con el fin de lograr una mayor independencia del Instituto Federal Electoral respecto de la influencia del Presidente de la República, en 1996 se suprimió el cargo del Consejero del Poder Ejecutivo para ser sustituido por el del Consejero Presidente, y, las figuras de los Consejeros Ciudadanos fueron remplazadas por las de los Consejeros Electorales. Así que a resultas de lo que mencionamos con anterioridad es que actualmente el órgano en estudio es conformado por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

El artículo en comento, en su fracción III, párrafo segundo continúa señalando que: *“Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público”*. Como se comentó líneas atrás los órganos ejecutivos y técnicos se representan a través de las Juntas Ejecutivas. A

nivel nacional encontramos a la Junta General Ejecutiva en cuya conformación participan el Consejero Presidente (quien la encabeza), el Secretario Ejecutivo, el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Director Ejecutivo de Organización Electoral, el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, el Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Director Ejecutivo de Administración.

Estas direcciones cuentan con personal especializado para desempeñar las actividades que se les encomiendan. En cada una de las treinta y dos entidades federativas existe una Junta Local Ejecutiva en cuya integración encontramos a un Vocal Ejecutivo encargado de presidirla, y que no es otro que el Consejero Presidente del Consejo Local, asimismo participan en este órgano electoral el Vocal Secretario, el Vocal de Organización Electoral, el Vocal del Registro Federal de Electores, el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y, demás funcionarios del Servicio Profesional Electoral, pues éstos deben realizar las actividades y programas de las Vocalías que dirigen los Vocales enunciados líneas antes.

Las Juntas Distritales Ejecutivas se encuentran distribuidas en cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales correspondiendo una junta por cada una de estas circunscripciones electorales. La estructura interna de los órganos en estudio es idéntica a la de las Juntas Locales Ejecutivas, de ahí que también se integren por funcionarios del Servicio Profesional Electoral; en cuanto a su funcionamiento, este es muy similar al de las Juntas Locales, sin embargo a las Juntas Distritales se les encarga la distribución de las mesas directivas de casilla y la capacitación de los ciudadanos que las integren en sus respectivas demarcaciones electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con base en lo establecido en nuestra Constitución Política regula lo relativo al Servicio Profesional Electoral en el Título Segundo denominado: "De las Bases para la Organización del Servicio Profesional Electoral" perteneciente al Libro Cuarto, el que se intitula: "De los procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas".

En la parte final del segundo párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional se establece que: *“Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos”*. La Comisión Nacional de Vigilancia es el órgano de mayor jerarquía dentro de los órganos de vigilancia; por lo que toca a su integración, participan el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores quien es el encargado de dirigirla, un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, un secretario y un representante propietario con su respectivo suplente por cada partido político nacional. A nivel estatal y distrital, las Comisiones de Vigilancia se encuentran conformadas por el Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva o de la Junta Distrital Ejecutiva, según corresponda; mismo que se ocupa de presidirla; así como por un secretario y por un representante y su suplente, de cada partido político nacional. Si tomamos en cuenta que actualmente son ocho los partidos políticos con representación en los distintos órganos del Instituto Federal Electoral: Acción Nacional, de la Revolución Democrática; Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Auténtico de la Revolución Mexicana, de Centro Democrático y Democracia Social; y, que en virtud de lo anterior hay un total de ocho representantes correspondiendo a un delegado por cada uno de los partidos políticos, podemos señalar que efectivamente los órganos de vigilancia se integran mayoritariamente por este tipo de miembros. Cada mesa directiva de casilla se forma por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes que remplazarán indistintamente a cualquiera de los primeros, según sea el caso, debiendo ser ciudadanos todos estos integrantes; así también participan en la conformación de dichos órganos hasta dos representantes propietarios con su correspondiente suplente por cada partido político.

El párrafo a que venimos haciendo referencia, agrega que: *“El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas*

y el procedimiento correspondientes". Cada grupo parlamentario (considerado como la organización que se integra por los diputados o senadores pertenecientes a un mismo partido político con representación en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, cuya finalidad es la de que sus miembros se ayuden mutuamente para el mejor desarrollo del proceso legislativo, además de unificar criterios en sus resoluciones) propondrá a las personas que considere aptas para que ocupen los cargos de Consejero Presidente y de Consejeros Electorales, los que resultaran nombrados de acuerdo al siguiente procedimiento: Cada diputado que se encuentre presente en la Cámara emitirá su voto escribiendo el nombre de la persona por la que se inclina en una cédula que entregará al presidente de la Cámara para que éste la deposite sin leerla en el ánfora que para tal objeto se creó. Concluida la votación, uno de los secretarios sacará de una en una las cédulas leyéndolas en voz alta para que otro secretario escriba los nombres de los candidatos con sus respectivos votos, a medida que el secretario vaya sacando las cédulas del ánfora y después de leer su contenido las irá entregando al presidente y a los demás secretarios para que verifiquen el contenido de las cédulas. Posteriormente se contarán los votos y resultará electo para ocupar el cargo de Consejero Presidente o de Consejero Electoral aquél que haya obtenido cuando menos las dos terceras partes del total de la votación. Cabe resaltar que este procedimiento se repite en el nombramiento de cada uno de los individuos que ocuparán los cargos que estamos estudiando en estas líneas. Para elegir a los suplentes se sigue el mismo proceso, designando a uno por uno de acuerdo al orden que se les otorgó.

De acuerdo al artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las votaciones se harán generalmente por mayoría absoluta, excepto en los casos en que nuestra Carta Magna o el citado reglamento establezcan las dos terceras partes, de ahí que para elegir al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales sea por el voto de las dos terceras partes de los diputados que se encuentren presentes en el recinto de la Cámara.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta que dicha Cámara puede sesionar con la asistencia de más de la mitad del total de sus miembros, es decir, que si el número total de los integrantes de la Cámara de Representantes de la Nación es de quinientos, al establecer que ésta puede sesionar con la presencia de más de la mitad de la totalidad de sus miembros, entonces dicha Cámara puede ejercer sus facultades con la asistencia de cuando menos doscientos cincuenta y un diputados, por lo tanto, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales pueden ser elegidos hasta por el voto de ciento sesenta y seis diputados si el número total de asistentes es de doscientos cincuenta y un diputados, o, por trescientos treinta y tres diputados si están presentes todos los miembros de la Cámara de Diputados. La Comisión Permanente ejerce sus funciones cuando entran en receso la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Este órgano se integra por treinta y siete miembros, o sea por diecinueve diputados y dieciocho senadores, como consecuencia se requiere el voto de veinticuatro de sus miembros para que la Comisión Permanente elija al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales.

El párrafo cuarto de la fracción III del artículo 41 de nuestra Carta Magna enuncia lo siguiente: *"El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"*. Se establece la prohibición de que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales que integran el Consejo General ejerzan otro cargo por el que perciban una retribución, ya que si tuvieran un superior jerárquico en otro empleo, éste podría aprovecharse de la situación hostigándolos para que le revelen información confidencial del Instituto Federal Electoral y manipularla en perjuicio del sistema político mexicano que ya de por sí está viciado. no obstante se les permite desempeñar actividades en representación del Consejo General o en asociaciones no lucrativas, por lo que actualmente algunos Consejeros Electorales como Jacqueline Peschard Mariscal, Mauricio Merino Huerta y el

Consejero Presidente José Woldenberg Karakowsky escriben artículos electorales de cuya publicidad se encarga el Instituto Federal Electoral.

El numeral 41 constitucional en la fracción III, párrafo quinto señala que: *"El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente"*. El Secretario Ejecutivo forma parte del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva, asimismo funge como representante legal del Instituto Federal Electoral. La designación del individuo que ocupará el cargo de Secretario Ejecutivo es sometida por el Consejero Presidente al criterio del Consejo General, así este órgano directivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros decide sobre dicho nombramiento. Solo el Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales cuentan con voz y voto, por lo que basta el voto de seis Consejeros a favor para que proceda el nombramiento de la persona propuesta por el Consejero Presidente para que se desempeñe como Secretario Ejecutivo.

El párrafo sexto de la fracción III del multicitado artículo, refiere que: *"La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución"*. Por tal motivo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su numeral 76 establece los requisitos que debe reunir el aspirante al cargo de Consejero Electoral en el sentido de que: debe ser ciudadano mexicano por nacimiento que no haya adquirido otra nacionalidad en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, contar con su credencial electoral, lo que obviamente implica que debe estar inscrito en el Registro Federal de Electores; tener más de treinta años de edad; poseer título profesional o estudio similar, así como ser conocedor de la materia electoral; tener buena fama y no haber sido sentenciado por algún delito, excepto cuando éste haya sido imprudencial; tener una residencia mínima de dos años en la República Mexicana, excluido cuando se ausente del país por menos de seis meses debido a que está prestando servicios a la Nación; no haber sido Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o semejante en algún partido político, no haber sido candidato

para ocupar el cargo de diputado, senador o presidente de la República dentro de un período de cinco años anterior al día en que se le nombre Consejero Electoral; no haber sido nombrado director nacional o local de algún partido político dentro del lapso de cinco años anterior al nombramiento; no ocupar ninguno de los siguientes cargos, salvo el caso que se haya separado de ellos un año antes de su nombramiento: Secretario del Despacho, Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobernador o Secretario de Gobierno.

De acuerdo al artículo 74 párrafo tercero de la ley reglamentaria electoral el Consejero Presidente también debe reunir los requisitos señalados en el numeral 76 al que antes nos referimos; es decir debe cumplir las mismas condiciones exigidas a las personas que deseen ocupar los cargos de Consejeros Electorales. Por su parte, el Secretario Ejecutivo, debe cumplir con los requisitos señalados en el citado artículo 76, salvo el que se refiere a no ser Secretario de Estado, Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobernador o Secretario de Gobierno.

De conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consideran servidores públicos a los empleados del Instituto Federal Electoral en los supuestos de responsabilidad a que refiere el Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental.

El párrafo séptimo de la fracción III del artículo 41 de nuestra Ley fundamental, establece que: *“Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión”*. Actualmente el Consejo General se integra por cuatro Consejeros del Poder Legislativo pertenecientes a los partidos políticos nacionales con representación ya sea en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, a saber: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el Partido del Trabajo (PT), a pesar de que los tres primeros cuentan con representación tanto en la

Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores solo pueden nombrar a un Consejero del Poder Legislativo.

El multicitado artículo constitucional en su fracción III, último párrafo establece lo siguiente: *“El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley”*. Al respecto diremos que la conjunción de las diversas actividades señaladas en el párrafo en comento permite que las elecciones se lleven a cabo con mayor eficacia. Las sesiones que realicen tanto el Consejo General como los Consejos Locales y los Consejos Distritales deben ser públicas pues emiten acuerdos y resoluciones de suma importancia para la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

III.3. SU REGULACIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Libro Tercero titulado “Del Instituto Federal Electoral” establece las normas que regulan el funcionamiento interno del organismo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. Para efectos de nuestro estudio sólo analizaremos los artículos que se refieren exclusivamente a la estructura orgánica del Instituto.

Iniciaremos nuestro estudio con el numeral 68 que a la letra dice: *“El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”*.

Al respecto diremos que la redacción de este artículo es similar a la que tiene el artículo 41 constitucional en su fracción III, primer y segundo párrafo, por lo tanto no ahondaremos más en el análisis de este artículo:

El precepto 69 señala como fines del Instituto, los siguientes: *“a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; c) Integrar el Registro Federal de Electores; d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.*

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

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

En la medida en que el Instituto Federal Electoral cumple con los objetivos que se le encarguen contribuye a que la democracia se instaure como forma de gobierno en el sistema político mexicano. El párrafo segundo se refiere a los principios rectores del Instituto, los cuales se encuentran establecidos en la parte final del primer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional por lo que ya analizamos dichos principios. La desconcentración alude a que el Instituto Federal Electoral cuenta con órganos a nivel estatal, distrital y municipal facultados para llevar a cabo actividades encaminadas a cumplir con los fines del organismo electoral en estudio.

El numeral 70 enuncia lo siguiente: *“El Instituto Federal Electoral es un*

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.

El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código”.

No profundizaremos en el estudio del primer párrafo del presente artículo porque recoge la redacción del numeral 41 de nuestra Carta Magna en su fracción III párrafos primero y segundo, sin embargo, señalaremos que al establecer que el Instituto Federal Electoral es un organismo de carácter permanente se refiere a que éste ejerce sus facultades en todo momento, y, no solamente durante la verificación de los procesos electorales. En cuanto al tercer párrafo del citado artículo el organismo en comento debe observar en la realización de todas sus funciones lo que disponga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 41, así como lo que señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y, de esta manera dar cumplimiento al principio rector de la legalidad.

El artículo 71 establece lo que sigue: *“El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura: a) 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa; y b) 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.*

Contará también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación”.

Debido a que el Distrito Federal es el lugar donde residen oficialmente los Poderes de la Unión, el Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en la Ciudad de México. El nombre del organismo en estudio encierra en sí mismo el ámbito en el cual

puede ejercer sus facultades, al incluir en su denominación la palabra "Federal"; de esta manera el Instituto organiza las elecciones en toda la República Mexicana, de ahí que tenga una delegación en cada estado miembro de la Federación, así como una subdelegación en cada distrito electoral uninominal que integra a la entidad federativa de que se trate; en cuanto al ámbito municipal el Instituto generalmente establece sus oficinas para fines de empadronamiento.

El artículo 72 señala que: *"Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son: a) El Consejo General; b) La Presidencia del Consejo General; c) La Junta General Ejecutiva; y d) La Secretaría Ejecutiva"*.

El mentado numeral sólo se refiere a los órganos de mayor jerarquía de los directivos y de aquéllos que se clasifican como técnicos-ejecutivos excluyendo al máximo órgano de vigilancia, a saber: la Comisión Nacional de Vigilancia, toda vez que las funciones que realiza son de carácter auxiliar, pues ayuda y vigila la creación, depuración y actualización del Padrón Electoral.

El numeral 73 a la letra dice que: *"El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto"*.

Al encomendarle al Instituto Federal Electoral la función estatal de organizar las elecciones federales, su máximo órgano directivo debe vigilar que los principios rectores tengan lugar en la realización de las facultades de dicho organismo electoral, en este sentido el principio de legalidad se cumple cuando se llevan a cabo las normas constitucionales y reglamentarias que regulan dicha actuación.

El artículo 74 enuncia que: *"El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo"*.

El consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras

partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

El consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 76 para ser consejero electoral. Durará en su cargo siete años.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del Poder Legislativo, concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes.

Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

Los consejeros electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años.

El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente.

Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General será realizada por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al consejero Presidente”.

Actualmente el Consejo General se conforma por cuatro consejeros del Poder Legislativo, ocho representantes de los partidos políticos, además del Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, y un Secretario Ejecutivo lo que se traduce en veintidós miembros. Respecto al párrafo segundo por ser idéntico al artículo 41 en su fracción III, párrafo segundo, ya lo analizamos. En cuanto al tercer párrafo del numeral en estudio su contenido no resulta relevante para nuestro estudio. Refiriéndonos al cuarto párrafo comentaremos que con el mandamiento de que cada partido político nacional designaría solo a un Consejero del Poder Legislativo sin importar que cuente con representación en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores se pretende evitar una sobrerrepresentación de los partidos políticos que tengan grupos parlamentarios en ambas Cámaras, pues crearía una situación de desigualdad para los partidos minoritarios. Considerando lo que enuncia el párrafo sexto de este artículo y tomando en cuenta que los actuales consejeros propietarios y suplentes iniciaron sus funciones desde el 31 de octubre de 1996 señalaremos que las personas que ocupan estos cargos concluirán su período el 31 de octubre de 2003. Lo que establece el párrafo séptimo coincide con lo que preceptúa el artículo 41 en su fracción III párrafo quinto, por lo tanto ya no abordaremos su contenido. En igual situación se encuentra el párrafo octavo cuyo contenido es similar al del numeral 41 de nuestra Carta Magna en su fracción III párrafo tercero, de ahí que sea ocioso que abundemos más sobre el mismo. Haciendo el análisis del párrafo noveno expresaremos que con el fin de que los partidos políticos velen por sus respectivos intereses requieren ser representados dentro del Instituto Federal Electoral. El último párrafo del presente artículo establece el supuesto de que todo partido político con derecho a ser representado en el Instituto cuente en todo momento con delegados en dicho organismo para que no pierdan de vista por ningún instante la manera en que organiza las elecciones federales.

El texto del artículo 80 enuncia que: *"El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde, que siempre serán presididas por un Consejero Electoral.*

Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica, funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales.

En todos los asuntos que les encomienden, las comisiones deberán presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución, según el caso. El Secretario del Consejo General colaborará con las comisiones para el cumplimiento de las tareas que se les hayan encomendado.

El Consejo General, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Instituto, podrá crear comités técnicos especiales para actividades o programas específicos, en que requiera del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las materias en que así lo estime conveniente".

El presente artículo plantea la posibilidad de que el Consejo General pueda crear las comisiones o comités técnicos que considere necesarias con el fin de que con el desempeño de las actividades para las que fueron creadas contribuyan a que el Instituto Federal Electoral pueda realizar las funciones que la ley le encomienda.

El numeral 82 establece las atribuciones del Consejo General, a saber: "a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles; c) Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su

Presidente; ch) Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión; d) Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente; e) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes; f) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código; g) 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; h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General; j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos; k) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo 1 del artículo 66 y c) al f) del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; ll) Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás

documentación electoral, m) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A de este Código; n) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código; ñ) Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto; o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente; p) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa; q) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección; r) Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos; s) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto; t) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal; u) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia; v) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos

previstos en la presente ley; x) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva; y) Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para los efectos conducentes; y z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas”.

Las facultades que establece dicho numeral al Consejo General las clasificamos desde dos puntos de vista, a saber: desde el funcionamiento interno del Instituto Federal Electoral y tomando en consideración al proceso electoral federal. La primera clasificación responde a que con la realización de algunas facultades del Consejo General se pretende conseguir la coordinación de las actividades de los diversos órganos que integran al Instituto, y de esta manera lograr un óptimo funcionamiento del máximo órgano encargado de la función estatal de organizar las elecciones. Otras atribuciones contribuyen a que se lleven a cabo cada una de las etapas del proceso electoral ordinario, las cuales son: Preparación de la elección; Jornada electoral; Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo. Las atribuciones que se relacionan con el buen funcionamiento del Instituto Federal Electoral se encuentran establecidas en los siguientes incisos: a), b), c), ch), d), e), f), ñ), s), u), v), w), x), y), y z). Los incisos que tienen correspondencia con las distintas etapas del proceso electoral ordinario son: g), h), i), j), k), l), ll), m), n), o), p), q), r) y t). En cuanto al párrafo segundo del citado artículo haremos el señalamiento de que la Constitución Política prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos de nuestro país por lo que únicamente pueden intervenir en el proceso electoral como observadores.

El numeral 85 enuncia lo siguiente: *“La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el Presidente del Consejo y se integrará con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración”.*

La Junta General Ejecutiva es el órgano de mayor grado dentro de los ejecutivos y técnicos. Como sabemos este tipo de órganos desempeñan actividades técnicas y administrativas que contribuyen a la realización de las elecciones, por lo que se integran por funcionarios capacitados por el Servicio Profesional Electoral. El Consejero Presidente además de encabezar el Consejo General también dirige a la Junta General Ejecutiva, retomando lo señalado en líneas anteriores diremos que dicho funcionario es elegido por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, el Secretario Ejecutivo es designado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y los Directores Ejecutivos son nombrados por el Consejo General a propuesta que haga el Consejero Presidente.

El artículo 86 señala que: *“La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes: a) Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto; b) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto; c) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; d) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos, e) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; f) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto; g) Proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal, h) Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código; i) Presentar a consideración del Consejo General el*

proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en cualquiera de los supuestos de los incisos e) al h) del artículo 66 de este Código, a más tardar el último día del mes siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral; j) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política que se encuentre en cualquiera de los supuestos del artículo 35 de este Código; k) Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales del Instituto, en los términos establecidos en la ley de la materia, l) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece este Código; y m) Las demás que le encomienden este Código, el Consejo General o su Presidente”.

Los incisos a), b), c) y f) que enunciamos líneas antes se relacionan en el sentido de que si se acepta la propuesta de un programa o política que tenga por objeto promover la actualización de los datos del Registro Federal de Electores, o bien que se pretenda llevar a efecto un programa que incite a todos los ciudadanos mexicanos a participar en el proceso electoral por medio de sus sufragios; para llevar a cabo cada uno de estos programas o políticas es necesario establecer un procedimiento administrativo congruente con los mismos para obtener los resultados esperados; mismos que la Junta General Ejecutiva verificará en su momento. En cuanto al inciso d), diremos que a la Junta General Ejecutiva, entre otras de sus supervisiones, le compete revisar el tiempo en que los partidos políticos nacionales tienen acceso a la radio y televisión para difundir sus plataformas electorales durante el proceso electoral. Por lo que toca al inciso e), al efecto expresaremos que la Junta General Ejecutiva verifica el desarrollo profesional de los miembros permanentes del Servicio Profesional Electoral a través de un sistema de evaluación basado en exámenes. Comentaremos lo relativo al inciso g) en el sentido de que generalmente el objetivo de establecer oficinas municipales es para empadronar a todos los ciudadanos que radican en estos lugares. La finalidad del inciso h) es la de procurar la actuación de los órganos de vigilancia ya que se ocupan de velar y coadyuvar en lo relativo al Padrón Electoral. Los incisos i) y j) tienen razón de ser en virtud de que el Consejo General al resolver sobre la pérdida de registro de un partido político o de

una agrupación política, éstos pierden el derecho a recibir financiamiento público por parte del Instituto Federal Electoral, y, en consecuencia el Secretario Ejecutivo (integrante de la Junta General) elimina el ejercicio de esa partida presupuestal, de ahí que dicho órgano realice dichas atribuciones. Para ejecutar lo que indican los incisos k) y l) la Junta General Ejecutiva debe contar con personal que tenga conocimientos en derecho, es decir, que ejerza la profesión de jurista ya en el grado de licenciatura o en el de maestría o doctorado.

Las facultades de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se encuentran previstas en el artículo 92 de la siguiente manera: "a) *Formar el Catálogo General de Electores; b) Aplicar, en los términos de artículo 141 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores; c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva; d) Formar el Padrón Electoral; e) Expedir la Credencial para Votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código; f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de este Código, g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía; h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos de este Código. i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales; j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral, k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código; l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia; m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia, n) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto los asuntos de su*

competencia; y o) Las demás que le confiera este Código.

Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales”.

Todas estas atribuciones tienen como fin la integración, depuración y actualización de la información que contiene tanto el Catálogo General de Electores como el Padrón Electoral, es decir, se ocupa de contar con datos fidedignos tanto de los hombres y mujeres mexicanos mayores de dieciocho años como de aquellos ciudadanos cuyos datos están en el Catálogo General de Electores y que presentan una solicitud para inscribirse en el Padrón Electoral, y así obtener su credencial electoral. De igual forma se encarga de conseguir los datos de las personas fallecidas, habilitadas, inhabilitadas y rehabilitadas en sus derechos políticos, así como de los mexicanos naturalizados. En base a la información que enunciamos con antelación la Dirección Ejecutiva procede a efectuar la división territorial para efectos electorales.

El numeral 93 señala como facultades de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos las que siguen: *“a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes; b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General; c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación; d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en este Código; e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden; f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen*

conferidas en materia fiscal; g) Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos de este Código; h) Presidir la Comisión de Radiodifusión. i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas; j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular; k) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto, los asuntos de su competencia, l) Actuar como Secretario Técnico de la comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 y de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión prevista en el párrafo 2 del artículo 80 de este Código; y m) Las demás que le confiera este Código”.

De lo anterior se desprende que esta Dirección Ejecutiva se encarga de procurar el registro de las organizaciones que pretendan constituirse en partidos políticos o en agrupaciones políticas; además realiza las diligencias necesarias para que los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas puedan disfrutar de las ventajas que les otorga la ley en cuanto a la difusión de sus ideologías políticas. también participa en el otorgamiento y vigilancia de los recursos económicos de los cuales disponen dichos órganos políticos, asimismo lleva una relación de los nombres de los líderes, representantes acreditados ante el Instituto Federal Electoral y de los candidatos electorales de cada partido político; sin embargo, en el caso de las agrupaciones políticas solo lleva el registro de sus dirigentes.

Las facultades de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral se encuentran previstas en el artículo 94 que a la letra dice: “a) Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales; b) Elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos por conducto del Secretario Ejecutivo a la aprobación del Consejo General; c) Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada; d) Recabar de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral; e) Recabar la

documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos que conforme a este Código debe realizar; f) Llevar la estadística de las elecciones federales; g) Actuar como Secretario Técnico de la Comisión de Organización Electoral a que se refiere el artículo 80, párrafo 2 de este Código; h) Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia, e i) Las demás que le confiera este Código".

A esta Dirección Ejecutiva principalmente se le atribuye el manejo de toda la documentación electoral, la cual comprende entre otros: boletas electorales, actas de la jornada electoral, actas de las sesiones que realicen los órganos directivos locales y distritales, formatos de registro de plataformas electorales y candidatos, actas de escrutinio y cómputo, entre otras. Como sabemos el Secretario Ejecutivo es el encargado de coordinar a las Direcciones Ejecutivas de ahí que la Dirección en comento al igual que las otras tenga que ponerse de acuerdo con dicho funcionario en cuanto al desempeño de sus actividades

El artículo 95 preceptúa como facultades de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral las subsecuentes: *"a) Formular el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral; b) Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral; c) Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional; d) Actuar como Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Profesional Electoral a que se refiere el artículo 80, párrafo 2 de este Código; e) Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia; y f) Las demás que le confiera este Código".*

El citado órgano electoral dirige su actuación a proveer al Instituto Federal Electoral de personal especializado a fin de que sea capaz de desempeñar las tareas que se le encarguen a los órganos ejecutivos y técnicos, y, de esta manera colaborar con los demás miembros electorales para lograr un excelente funcionamiento del Instituto.

Las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y

Educación Cívica son determinadas por el numeral 96 en el siguiente sentido: "a) *Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior; c) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales; d) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales; e) Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones establecidas en el presente Código, en particular las relativas a inscribirse en el Registro Federal de Electores y las de voto, a que lo hagan; f) Actuar como Secretario Técnico de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica a que se refiere el artículo 80, párrafo 2 de este Código; g) Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia; y h) Las demás que le confiera este Código*".

A través de la capacitación electoral se prepara a los funcionarios electorales, y, la educación cívica va dirigida a la ciudadanía en cuanto a tratar de elevar su cultura política para que participe en los procesos electorales.

El artículo 97 establece como atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Administración las siguientes: "a) *Aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto; b) Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el Instituto; c) Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto; d) Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales; e) Elaborar el proyecto de manual de organización y el Catálogo de cargos y puestos del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva; f) Atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto; g) Presentar al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto; h) Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia; e i) Las demás que le confiera este Código*".

Su principal función es la de dirigir la economía del Instituto Federal Electoral.

sin embargo escapa de su competencia lo relativo al otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas.

El artículo 98 enuncia que: *"En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una Delegación integrada por: a) La Junta Local Ejecutiva; b) El Vocal Ejecutivo; y c) El Consejo Local.*

Los órganos mencionados en el párrafo anterior tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los Estados".

En las principales ciudades de cada entidad federativa encontramos una estructura orgánica semejante a la que existe a nivel federal, ya que hay un Consejo Local que representa a los órganos directivos y una Junta Local Ejecutiva, la cual como ya lo habíamos señalado líneas atrás realiza las funciones pertenecientes a los órganos ejecutivos y técnicos. Además, dicha organización de los órganos electorales responde a la forma jurídico-administrativa de la desconcentración, en cuanto a que el Instituto para poder ejercer sus facultades en todo el territorio nacional tiene la necesidad de contar con órganos diseminados en toda la República Mexicana. Cabe anotar que la figura del Vocal Ejecutivo al encabezar la Junta Local Ejecutiva y el Consejo Local equivale a la del Consejero Presidente del Consejo General.

El precepto 99 regula que: *"Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario. El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta.*

El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta.

Las Juntas Locales Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral".

Estos órganos electorales ejercen sus facultades en todo tiempo. El Vocal Ejecutivo como cabeza de la Junta Local provee lo necesario para el funcionamiento

del órgano en estudio. Asimismo encontramos en su conformación a tres vocales que se encargan de todo lo relacionado con la documentación electoral, a la creación, depuración y actualización del Registro Federal Electoral, y, a la habilitación del personal electoral así como al desarrollo de una cultura en la que participe activamente la población en el proceso electoral. El Vocal Secretario debe tener estudios en derecho para resolver los recursos de revisión que competen a la Junta

El numeral 100 previene que: *"Las Juntas Locales Ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro del ámbito de su competencia territorial las siguientes atribuciones: a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales; b) 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; c) Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades; d) Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en la ley de la materia; y e) Las demás que les confiera este Código"*

De lo anterior deducimos que existen relaciones de mando perfectamente delimitadas debido a que la Junta Local Ejecutiva vigila las actividades de sus vocalías, sin embargo, ésta a su vez debe rendir cuentas a su superior jerárquico, es decir a la Junta General Ejecutiva a través de su Secretario Ejecutivo.

El artículo 102 dice a la letra que: *"Los Consejos Locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero Presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 82, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto."*

El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Local y tendrá voz

pero no voto.

Los consejeros electorales serán designados conforme a lo dispuesto en el inciso f) del párrafo 1 del artículo 82 de este Código. Por cada consejero electoral propietario habrá un suplente. De producirse una ausencia definitiva, o en su caso, de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley. Las designaciones podrán ser impugnadas ante la Sala correspondiente del Tribunal Electoral, cuando no se reúna alguno de los requisitos señalados en el artículo siguiente.

Los representantes de los partidos políticos nacionales tendrán voz, pero no voto; se determinarán conforme a la regla señalada en el párrafo 8 del artículo 74 de este Código”.

Los Consejos Locales a diferencia del Consejo General y de los órganos técnicos y ejecutivos sólo funcionan en los períodos electorales y no permanentemente. Los seis Consejeros Electorales que integran a cada uno de estos organismos son nombrados por el Consejo General para dos procesos electorales ordinarios y tienen la posibilidad de ser reelectos. Los únicos que participan con voz y voto son los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente. Actualmente cada Consejo Local se forma por ocho representantes de los partidos políticos y por los vocales a que alude el presente artículo. En este órgano encontramos al homólogo del Secretario Ejecutivo del Consejo General en la figura del Vocal Secretario. Concluimos que hoy en día cada Consejo Local se conforma por 19 miembros.

El numeral 105 señala lo que sigue: *“Los Consejos Locales dentro del ámbito de su competencia, tienen las siguientes atribuciones: a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; b) Vigilar que los Consejos Distritales se instalen en la entidad en los términos de este Código. c) Designar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 113 de este Código, con base en las propuestas que al*

efecto hagan el consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales; d) Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia, e) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código; f) Publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad; g) Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 203 de este Código; h) Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa; i) Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código; j) Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código; k) Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como Secretario en la sesión; l) Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral; m) Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde; y n) Las demás que les confiera este Código”.

De lo anterior se desprende que el Consejo Local pretende que los órganos que están bajo su potestad funcionen adecuadamente. Si tomamos en cuenta que por cada estado y por el Distrito Federal se eligen a dos senadores por el principio de mayoría relativa, así como que treinta y dos senadores se designan por el principio de

representación proporcional en una circunscripción plurinominal nacional, y, sabiendo que a cada una de las treinta y dos entidades federativas corresponde un Consejo Local, es que cada uno de estos órganos realiza el cómputo y la declaración de validez de la elección de senadores nombrados por el principio de mayoría relativa en su entidad federativa, en cuanto a los senadores elegidos por el principio de representación proporcional sólo se concreta a contar los votos emitidos en el estado en que organiza el proceso electoral, ya que la elección se hace a través de listas votadas en una circunscripción plurinominal nacional.

El precepto 106 establece que: *“Los Consejos Locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción plurinominal, además de las atribuciones señaladas en el artículo anterior, tendrán las siguientes: a) Recabar de los Consejos Distritales comprendidos en su respectiva circunscripción, las actas del cómputo de la votación de la elección de diputados por el principio de representación proporcional; b) Realizar los cálculos de circunscripción plurinominal de esta elección; y c) Turnar el original y las copias del expediente del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, en los términos señalados en el Capítulo Quinto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código”.*

Los Consejos Locales de cada una de las cinco cabeceras de las circunscripciones plurinominales se encarga de realizar lo conducente para la elección de los doscientos diputados elegidos por el principio de representación proporcional.

El artículo 108 a la letra enuncia lo siguiente: *“En cada uno de los 300 distritos electorales el Instituto contará con los siguientes órganos: a) La Junta Distrital Ejecutiva; b) El Vocal Ejecutivo; y c) El Consejo Distrital.*

Los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales”.

Cabe destacar que en cada uno de los trescientos distritos electorales

uninominales se elige a un diputado por el principio de mayoría relativa, también se lleva a cabo la elección de los demás integrantes del Poder Legislativo y Ejecutivo Federales, lo último en razón de que cada uno de estos distritos forma parte de la división territorial electoral. De acuerdo a lo anterior es que el Instituto Federal Electoral instala órganos directivos y técnicos-ejecutivos en estas demarcaciones electorales. Generalmente, la cabecera de cada uno de los distritos electorales es el poblado más importante dentro del territorio que comprende el distrito.

El numeral 109 señala que: *“Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario. El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta.*

El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta.

Las Juntas Distritales Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral”.

Debido a que el contenido del presente artículo es idéntico a lo establecido en el precepto 99 únicamente comentaremos lo relativo a que los Vocales Secretarios de las Juntas Distritales ya no son competentes para conocer de los recursos de revisión de los cuales los Vocales Secretarios de las Juntas Locales Ejecutivas pueden tener competencia para resolverlos.

El contenido del artículo 110 es el siguiente: *“Las Juntas Distritales Ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes y tendrán, en su ámbito territorial, las siguientes atribuciones: a) Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica; b) Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito de conformidad con el artículo 195 de este Código. c) Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla, en*

los términos del Título Quinto de este Libro, d) Presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral; y e) Las demás que les confiera este Código”.

Las Juntas Locales Ejecutivas se encargan de la evaluación de los programas del Servicio Profesional Electoral, de ahí que a las Juntas Distritales Ejecutivas no les corresponda realizar dicha facultad. El funcionamiento de las Juntas Distritales se dirige principalmente a proveer lo necesario para que las mesas directivas de casilla realicen sus atribuciones.

El precepto 112 marca que: *“El Instituto Federal Electoral contará con oficinas municipales. En los acuerdos de creación de las oficinas, la Junta General Ejecutiva determinará su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia”.*

De acuerdo al artículo 86, párrafo primero, inciso g), la Junta General Ejecutiva propone al Consejo General la creación de órganos electorales municipales, generalmente para empadronar a los habitantes de los municipios.

El numeral 113 señala que: *“Los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero Presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 82, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo Distrital; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.*

El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Distrital y tendrá voz pero no voto.

Los seis consejeros electorales serán designados por el Consejo Local correspondiente conforme a lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 105 de este Código. Por cada consejero electoral habrá un suplente. De producirse una ausencia definitiva, o en su caso, de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado

para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley. Las designaciones podrán ser impugnadas en los términos previstos en la ley de la materia, cuando no se reúna alguno de los requisitos señalados en el artículo siguiente.

Los representantes de los partidos políticos nacionales tendrán voz pero no voto; se determinarán conforme a la regla señalada en el párrafo 8 del artículo 74 de este Código”.

Los Consejos Distritales al igual que los Consejos Locales son de carácter temporal, es decir sólo funcionan durante los periodos electorales. La designación de los Consejeros Electorales que integran los distintos órganos de dirección sigue el llamado “proceso en cascada”, en cuanto a que los Consejeros Electorales del Consejo General son nombrados por la Cámara de Diputados, a su vez los Consejeros Electorales que conforman a los Consejos Locales son designados por el Consejo General y los Consejeros Electorales que integran a los Consejos Distritales son nombrados por los Consejos Locales.²⁹

Según el artículo 116 las facultades de los Consejos Distritales son: “a) *Vigilar la observancia de este Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; b) Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión; c) Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 195 y 197 de este Código; d) Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 193 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de este Código; e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral; g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código; h) Expedir, en su caso, la*

²⁹ Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo. *Op. Cit.* p 334

identificación de los representantes de los partidos, en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral; i) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; k) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; l) Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral; y m) Las demás que les confiera este Código”.

Cada una de las atribuciones otorgadas a estos órganos electorales tienen por objeto, ya la preparación, o el desarrollo, o, en su caso la vigilancia del proceso electoral dentro del territorio que comprende cada uno de los trescientos distritos electorales.

El precepto 118 enuncia lo que sigue: *“Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.*

Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

En cada sección electoral se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, con excepción de lo dispuesto en los párrafos 3, 4 y 5 del Artículo 192 de este Código”.

En nuestro país, las mesas directivas de casilla son los órganos electorales de mayor antigüedad debido a que al establecerse las elecciones como medio para que el pueblo mexicano designara a sus gobernantes fue necesario crear órganos que

recibieran y computaran los votos emitidos por el pueblo mexicano. Las mesas directivas de casilla al recibir la votación de la ciudadanía deben velar que la misma sea universal, libre, secreta, directa, personal e intransferible.

El artículo 119 indica que: *“Las mesas directivas de casilla se integrarán con un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores, y tres suplentes generales.*

Las Juntas Distritales Ejecutivas llevarán a cabo permanentemente cursos de educación cívica y capacitación electoral, dirigidos a los ciudadanos residentes en sus distritos.

Las Juntas Distritales Ejecutivas integrarán las mesas directivas de casilla conforme al procedimiento señalado en el artículo 193 de este Código”.

Al presidente de la mesa directiva de casilla le corresponde principalmente, presidir a este órgano, recibir la documentación que le entregue el Consejo Distrital para la jornada electoral, velar por que la emisión del voto y el escrutinio se realicen conforme a lo establecido en la ley, y turnar la documentación de la votación al Consejo Distrital. Por lo que toca al secretario, éste tiene entre otras, las siguientes facultades: levantar las actas de la jornada electoral, recibir los escritos de protesta, contar las boletas electorales, y verificar que el nombre de cada elector se encuentre en la lista nominal. Los escrutadores tienen las tareas de computar los votos y auxiliar a los demás miembros de la mesa directiva de casilla. Debido a las atribuciones que se les encomiendan a cada uno de los funcionarios electorales que estamos comentando es que requieren ser capacitados.

El precepto 121 establece que: *“Son atribuciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla: a) Instalar y clausurar la casilla en los términos de este Código; b) Recibir la votación; c) Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación, d) Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura; y e) Las demás que les confieran este Código y disposiciones relativas”*

El artículo en estudio señala las facultades de los miembros de las mesas directivas de casilla, en lo general, pues, los numerales 122, 123 y 124 especifican

las facultades en lo particular. La instalación de la mesa directiva de casilla tiene lugar a las ocho de la mañana, o sea cuando inicia la jornada electoral, y, su clausura procede cuando toda la documentación y los expedientes electorales se envían al correspondiente Consejo Distrital. Los incisos b) y c) refieren a las principales funciones de los órganos que estamos comentando. En el inciso d), los integrantes de la mesa directiva de casilla que se encuentren presentes en la instalación no pueden ser sustituidos en el transcurso de la jornada electoral en caso de que se ausenten por determinados lapsos de tiempo.

De acuerdo al artículo 165 en la conformación de las Comisiones de Vigilancia participan: *"a) El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los Vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungirán como Presidentes de las respectivas Comisiones; b) Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y c) Un Secretario designado por el respectivo Presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral.*

La Comisión Nacional de Vigilancia contará además, con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Los partidos políticos deberán acreditar oportunamente a sus representantes ante las respectivas Comisiones de Vigilancia, los que podrán ser sustituidos en todo tiempo".

Es necesario distinguir la integración de la Comisión Nacional de Vigilancia respecto de la composición de las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia. Al efecto, señalaremos que la Comisión Nacional de Vigilancia, máximo órgano de vigilancia, cuenta en su integración con el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien se encarga de encabezar a este órgano; también participa un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y, de igual manera encontramos en dicha conformación a un representante con su respectivo suplente por cada partido político nacional. Cada una de las treinta y dos Comisiones Locales de Vigilancia y de las trescientas Comisiones Distritales de Vigilancia,

correspondiendo a una por cada estado y distrito respectivamente, se conforman de la siguiente manera: el Vocal del Registro Federal de Electores quien la preside, un secretario y un representante con su sustituto de cada partido político nacional.

El numeral 166 señala que las facultades de las Comisiones de Vigilancia son: "a) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en este Código; b) Vigilar que las Credenciales para Votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral; y e) Las demás que les confiera el presente Código.

La Comisión Nacional de Vigilancia conocerá de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial.

Las Comisiones de Vigilancia sesionarán por lo menos una vez al mes.

De cada sesión se levantará el acta que deberá ser firmada por los asistentes a la misma. Las inconformidades que en su caso hubiese se consignarán en la propia acta, de la que se entregará copia a los asistentes".

Son órganos de carácter auxiliar porque sus actividades únicamente se dirigen a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral. Para comprender mejor la trascendencia de las facultades de los órganos en estudio citaremos un fragmento de la jurisprudencia intitulada "Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Sus determinaciones carecen, por regla general, de efectos vinculatorios", misma que fue establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su sesión del 23 de diciembre de 1998, y, responde a los siguientes datos: Recurso de Apelación SUP-RAP-022/98. Partido Revolucionario Institucional. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario David Solís Pérez, y cuya

clave de publicación es S3EL. 016/99, la cual a la letra enuncia que: "... la Comisión Nacional de Vigilancia se constituye de manera general como un órgano especializado de supervisión, asistencia y propuesta y, por otro, se advierte que algunas de las determinaciones de la Comisión de mérito son de carácter propositivo, instrumental o de índole técnica, y constituyen uno de los elementos necesarios para la conformación o configuración de un acto distinto, que se produce ordinariamente a través de un proceso de participación conjunta con otros órganos del Instituto Federal Electoral (el Consejo general, la junta General Ejecutiva o la Dirección Ejecutiva [del Registro Federal de Electores]); sin embargo, ya sea hacia el exterior o el interior del Instituto, el acto final, definitivo y vinculante aparece como una actuación de cualquiera de estos tres órganos. Lo expuesto evidencia que, el ejercicio de las atribuciones genéricas y específicas conferidas a la Comisión Nacional de Vigilancia carece, por regla general, de efectos vinculatorios, pues tal ejercicio se relaciona con la actuación de otros órganos del propio Instituto, ...".

CAPÍTULO CUARTO.

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONFLICTO INTERNO SUSCITADO ENTRE EL CONSEJO GENERAL Y LA CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

IV.1. REGULACIÓN NORMATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Nuestra Ley fundamental a través de su artículo 41, fracción III, en la segunda parte del párrafo segundo, faculta al Consejo General para encauzar el destino del Instituto Federal Electoral como el organismo estatal que se ocupa de llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales; en este sentido dicho numeral enuncia que: *“El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos”*. El Consejo General tiene lugar en el Instituto Federal Electoral desde que éste se constituyó formalmente e inició el desempeño de sus tareas, es decir, desde el 11 de octubre de 1990. El órgano en estudio ha sufrido diversas modificaciones en su estructura y funcionamiento a raíz de las reformas que se introdujeron en la Constitución Política y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los años de 1993, 1994 y 1996; no profundizaremos en el estudio de estas reformas en virtud de que ya las comentamos en el Capítulo Primero en el inciso 1.2.29. denominado “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 15 de Agosto de 1990”.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 72 y 73 nos reitera el carácter directivo que el numeral 41 constitucional en su fracción III le otorga al Consejo General, al establecer el primero de estos dos artículos que: *“Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son: a) El Consejo General; b) La Presidencia del Consejo General; c) La Junta General Ejecutiva; y d) La Secretaría Ejecutiva”*. Asimismo, el artículo 73 indica que: *“El Consejo General es*

el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto". El artículo 82 estipula las facultades del máximo órgano directivo del Instituto, el cual ya abordamos en el Capítulo Tercero intitulado "Marco Jurídico Vigente del Instituto Federal Electoral", en su inciso III.3. denominado "Su regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", por lo que en obvio de repeticiones nos remitimos al mismo.

De conformidad con el antecedente décimo cuarto del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 26 de diciembre de 1997, por el que el Consejo General del Instituto Federal Electoral formalizó la existencia de la unidad técnica de Contraloría Interna y por el que se creó una Comisión del Consejo General para vigilar las actividades de dicha unidad técnica; la Contraloría Interna del Instituto está regulada en el Manual de Organización del Instituto Federal Electoral, sin embargo, no nos fue posible tener acceso a la información contenida en dicho documento, toda vez que es de uso exclusivo del Instituto, de ahí que al tratar de conseguir éste en internet, en la biblioteca del organismo electoral en comento, o, en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva del mismo, no encontramos a nuestra disposición el Manual de Organización, y, en virtud de lo anterior no podemos precisar el o los números de los artículos que regulan lo relativo a la Contraloría Interna, no obstante los datos contenidos en el Acuerdo antes mencionado, son suficientes para efectos de nuestra investigación.

La creación de la Contraloría Interna respondió a la facultad que le otorgaba el artículo 89 párrafo primero, inciso I) de la Ley electoral vigente en 1990, al Director General de proponer y someter a la consideración del Consejo General la instauración de nuevas direcciones o unidades técnicas, y, respondiendo a tal atribución en el oficio DG/0002/90 del 29 de octubre de 1990, el Director General entre otros puntos manifestó la necesidad de crear la Contraloría Interna; remitiendo dicho oficio al Presidente del Consejo General, para que éste a su vez en sesión extraordinaria del 29 de octubre de 1990 sometiera a la deliberación del Consejo

General dicha propuesta, la cual fue aprobada por unanimidad de los miembros del máximo órgano directivo electoral. Esta aprobación fue reiterada en la sesión ordinaria del 21 de diciembre del mismo año cuando el Consejo consintió el contenido del acta de la sesión anterior, es decir, de la sesión en la que se aprobó la creación de la Contraloría Interna. De esta manera, este órgano electoral comenzó a ejercer sus funciones desde el año de 1990. Respondiendo a la proposición hecha por el Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia en la sesión ordinaria del Consejo General del 9 de octubre de 1997, y, a la facultad que le otorga el artículo 83, párrafo primero, inciso n), del ordenamiento electoral vigente, el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto José Woldenberg Karakowsky sometió la formalización de la existencia de la Contraloría Interna a la consideración del Consejo General, de ahí que el Acuerdo que contenía la formalización de la existencia de dicha unidad técnica, y, la creación de una Comisión del Consejo General que informaría a éste de todas las actividades de la Contraloría se aprobó en la sesión ordinaria de fecha 16 de diciembre de 1997. En términos genéricos, la Contraloría Interna se ocupa de fiscalizar todo lo relacionado con los recursos del Instituto Federal Electoral, y, en consecuencia, proveer lo necesario para las auditorías internas del Instituto.

IV.2. ANTECEDENTES DE LA CONTROVERSIA ENTRE EL CONSEJO GENERAL Y LA CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Antes de proceder a comentar los principales acontecimientos del conflicto en estudio, denotaremos que los datos señalados en el presente inciso fueron consultados en el periódico "La Jornada" y en los comunicados de prensa del Instituto Federal Electoral publicados en su página de internet.

En el periodo comprendido del 5 al 8 de septiembre de 1997, se llevó a cabo la Segunda Reunión Nacional de Consejeros Electorales en Jurica, Querétaro, la cual fue promovida por la Comisión de Organización Electoral que preside el Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante, y, cuyo costo ascendió a la cantidad de seiscientos cuarenta y un mil pesos correspondiendo ciento cuarenta y cinco mil pesos a bebidas alcohólicas. El 10 de agosto de 1998 el Partido Revolucionario Institucional, el Partido

Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática manifestaron su desacuerdo ante dicho gasto; sin embargo, no fueron más allá en su objeción. El 15 de diciembre de 1998, el Partido Revolucionario Institucional divulgó que en 1997 ocho Consejeros Electorales realizaron ciento cuarenta y dos viajes no oficiales, de los cuales, cuarenta viajes correspondieron al Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante, mismos que ascendieron a la cantidad de ciento un mil pesos. Asimismo, el 21 de diciembre de 1998, el Partido Revolucionario Institucional pidió la destitución de los Consejeros Electorales: Jaime Cárdenas Gracia, Jesús Cantú Escalante y Emilio Zebadúa González por actuar con parcialidad y falta de objetividad en contra de él. El 16 de marzo de 1999, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México interpusieron una queja por responsabilidad administrativa en contra de los Consejeros Electorales: Emilio Zebadúa González, Alonso Lujambio Irazábal, Jaime Cárdenas Gracia y Jesús Cantú Escalante ante la Contraloría Interna del Instituto, el 23 de marzo del mismo año sólo ratificaron la queja el Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Trabajo, alegando en la misma, principalmente las irregularidades en los gastos de la Segunda Reunión Nacional de Consejeros Electorales celebrada en Jurica y los gastos excesivos en boletos de avión con fines no oficiales; sin embargo, la queja administrativa no sólo versó sobre las situaciones descritas líneas atrás, sino también trató lo relativo a dos acuerdos emitidos por el Consejo General en la sesión ordinaria del 25 de marzo de 1997; consistiendo uno de ellos en la integración de una comisión para conocer de los actos que generen presión o coacción a los electores, así como de otras faltas administrativas a petición expresa de los representantes de los partidos políticos, y, el otro acuerdo exhortaba a las autoridades federales, estatales y municipales a que suspendan las campañas publicitarias de todos aquellos programas y acciones gubernamentales cuya difusión no sea necesaria o de pública utilidad para su eficaz instrumentación. Cabe señalar que estos acuerdos ya habían sido revocados por el Tribunal Electoral poco antes de que se celebraran las elecciones de 1997. De igual manera, a los Consejeros Electorales se les imputó el acuerdo del 30 de enero de 1998, en el cual el Consejo General creaba los lineamientos para el estudio y análisis de la documentación electoral, emitiendo

critérios a las juntas distritales ejecutivas para que destruyeran los sobres que contenían la documentación electoral de las elecciones de 1997. Este acuerdo también fue revocado por el órgano jurisdiccional electoral. Asimismo tenemos que entre otras acusaciones que se incluyeron en la queja administrativa están: la solicitud al Partido Verde Ecologista de México de integrar en sus reportes de ingresos de 1997 lo que correspondió a los caudales de cada estado, el nombramiento de José Carlos Germán Silva Suárez como presidente del Consejo Local de Quintana Roo sabiendo que estaba impedido para ocupar dicho puesto, pues meses antes había sido representante de partido en una mesa directiva de casilla; así como, manifestarse en contra de la resolución del Consejo del tercer distrito electoral de Chiapas en el sentido de que se anularan los comicios por considerar que dicha determinación iba contra derecho.³⁰

Aclaremos que las acusaciones señaladas anteriormente, no fueron las únicas imputaciones que constaron en la queja administrativa, sin embargo a causa de que las responsabilidades que se le adjudicaron a los Consejeros Electorales no se desprendieron de ninguna de éstas, consideramos irrelevante estudiarlas.

El 10 de agosto de 1999, el Contralor Interno del Instituto emitió la resolución correspondiente a la queja que presentaron los partidos políticos que enunciamos líneas antes en el sentido de destituir y multar con una cantidad de doscientos tres mil veinticuatro pesos al Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante ya que como encargado de la Comisión de Organización Electoral debió haber vigilado la adecuada administración de los recursos para la reunión de Jurica, pues dicho órgano tiene a su cargo la organización de eventos como el que se celebró en Jurica, también se le sancionó por excesos en sus gastos personales debido a que adquirió cuarenta boletos personales de avión para trasladarse a Monterrey (lugar donde tiene su residencia) a cargo del Instituto Federal Electoral; sin que dichos viajes tuvieran algún fin oficial. Los Consejeros Electorales Emilio Zebadúa González, Jesús Cantú Escalante y Jaime Cárdenas Gracia fueron apercibidos por haber aprobado los

³⁰ Vid. Urrutia, Alonso. Destitución de Cantú, fallo de la Contraloría Interna del IFE. La Jornada México 13 Agosto 1999. p. 3

acuerdos antes referidos, y que en su momento fueron anulados por el Tribunal Electoral. Además se les responsabilizó por haberle pedido al Partido Verde Ecologista de México que integrara en sus reportes de 1997 lo que correspondía a cada estado, pues según el Contralor Interno se estaban extralimitando en sus funciones. Resulta pertinente aclarar que esta petición la llevaron a cabo junto con los demás Consejeros Electorales. Igualmente los sancionó por opinar que los comicios del tercer distrito electoral de Chiapas eran ilegales, y, por tanto, debían anularse. El Consejero Electoral Alonso Lujambio Irazábal no fue sancionado, pues, según el Contralor Interno de los acuerdos y actos en los cuales participó (junto con los Consejeros Electorales Emilio Zebadúa, Jaime Cárdenas y Jesús Cantú) no se desprendió su intención de violar la ley, sino que se debió a una mala interpretación.

Consideramos necesario hacer un paréntesis en el sentido de indicar que paralelamente a los hechos descritos líneas atrás se habían realizado otros que en cierta medida repercutieron en los acontecimientos de nuestra investigación; tales hechos fueron los siguientes: En 1995 el Partido de la Revolución Democrática interpuso una demanda en contra del Partido Revolucionario Institucional por gastos excesivos de campaña en las elecciones federales de 1994, a esta demanda el Instituto la declaró improcedente. Ante esta resolución, el 9 de septiembre de 1998, el Partido de la Revolución Democrática interpuso una queja en contra del Partido Revolucionario Institucional por la misma causa, sólo que en esta ocasión aportó más datos. En el mes de noviembre de 1998, el Partido Revolucionario Institucional interpuso una apelación en contra de la queja del Partido de la Revolución Democrática. Finalmente, el 30 de junio de 1999 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró improcedente el recurso interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática. Como podemos apreciar estas fechas coincidieron con el periodo en que el Partido Revolucionario Institucional difundió los gastos irregulares a cargo de los funcionarios del Instituto Federal Electoral, y, probablemente, fue una medida de presión por parte de los priístas en contra del Instituto, puesto, que aunque el Tribunal Electoral resolvió dicha queja, la Comisión de Fiscalización del multicitado Instituto Federal Electoral, fue la que analizó la queja

del Partido de la Revolución Democrática al ser declarada competente para llevar a cabo esta tarea por el órgano jurisdiccional electoral.

El Consejero Presidente José Woldenberg Karakowsky manifestó su desaprobación a la resolución emitida por el Contralor Interno Carlos Muñoz Villalobos aduciendo que violentaba diversas normas jurídicas, en cuanto a que se atribuyó facultades que no le correspondían, pues la Contraloría Interna como órgano subordinado del Consejo General tenía la obligación de acordar todos sus asuntos con el Consejero Presidente, y, de acuerdo a lo anterior, José Woldenberg Karakowsky días antes de la emisión de la resolución del Contralor Interno, le solicitó a éste por escrito y verbalmente la remisión del expediente para determinar junto con él, lo que competía hacer a la Contraloría Interna; y, tomando en cuenta lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana precisarían la autoridad a la que le correspondería conocer sobre dicho asunto, así como el procedimiento que debería seguirse, no obstante, el Contralor Interno hizo caso omiso a la petición del Consejero Presidente y expidió la resolución sin acordar la misma con su superior jerárquico. Considerando la situación antes descrita los Consejeros Electorales también reprobaron el dictamen emitido por Carlos Muñoz Villalobos, Contralor Interno del Instituto.³¹ El 14 de agosto de 1999, el Consejo General celebró una sesión extraordinaria para solicitar públicamente la destitución del Contralor Interno por pérdida de confianza, y, en este orden de ideas, en la sesión extraordinaria del 16 de agosto del mismo año, el Consejo General destituyó de su cargo a Carlos Muñoz Villalobos con seis votos a favor y dos abstenciones que correspondieron a los Consejeros Electorales Emilio Zebadúa González y Jaime Cárdenas Gracia, por su parte el Consejero Electoral Jesús Cantú no asistió a la deliberación de esta resolución para evitar un posible conflicto de intereses al fungir como juez y parte. Ante esta destitución manifestaron su apoyo, todos los integrantes del Consejo General, excepto el representante y el Consejero del Poder Legislativo del Partido Revolucionario Institucional. El mismo 16 de agosto el Consejero Presidente nombró

³¹ Cfr. Urrutia, Alonso Acción ilegal y aberrante la de Muñoz, coinciden consejeros. La Jornada México, 14 agosto 1999. p. 10.

a Alfonso Niebla como Contralor provisional en tanto se producía la designación del nuevo Contralor Interno. En la víspera de la emisión de la resolución que lo sancionaría, el Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante presentó ante la Contraloría Interna un recurso de revocación contra la determinación que emitió el entonces Contralor Interno, y, una vez que cumplió con los requisitos que la ley le imponía, le fue admitido dicho recurso, concediéndole la suspensión provisional del acto impugnado para lo cual tuvo que exhibir una póliza de fianza por una cantidad de doscientos tres mil trescientos veinticinco pesos con cuatro centavos, con el fin de garantizar el pago provisional de la multa que le impuso el entonces Contralor Interno Carlos Muñoz Villalobos. A pesar de que el Consejero Electoral interpuso un recurso ante la Contraloría Interna del Instituto manifestó que no consideraba competente a dicho órgano para conocer de las actuaciones de los Consejeros Electorales e indicó que tramitó la revocación y suspensión provisional del acto impugnado para evitar que se realizara otra acción ilegal en su contra. Asimismo, argumentó que respecto a la reunión de Jurica, fue el área administrativa del Instituto la que supervisó las erogaciones, y, en cuanto a los cuarenta viajes que realizó a Monterrey costeando el costo de los boletos el organismo para el cual trabaja, indicó que había un acuerdo desde 1996 para que viajara al lugar de su residencia que se encuentra en Monterrey, en el ejercicio de una prestación laboral y no con motivo de alguna comisión oficial. Además, manifestó que ningún Consejero Electoral puede disponer de los recursos del Instituto Federal Electoral, ya que el Secretario Ejecutivo y la Dirección Ejecutiva de Administración son las autoridades competentes para ejercer los recursos, de ahí que Felipe Solís Acero quien fuera en 1997 el Secretario Ejecutivo aprobara el pago de sus viajes a Monterrey. Posteriormente, el Partido Revolucionario Institucional presentó un recurso de revocación ante la Contraloría Interna pidiendo la restitución de las sanciones contra Cantú. El Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia tramitó un amparo argumentando que al ser apercibido se violentó su derecho de expresión al juzgarlo por sus declaraciones, además se le limitó en el ejercicio de su derecho de voz y voto que le otorgaba el artículo 41 fracción III de nuestra Carta Magna, pues fue cuestionado en el sentido de sus votos. En el citado amparo se le concedió la suspensión provisional del apercibimiento

emitido en su contra. El Consejero Electoral Emilio Zebadúa González interpuso un recurso de revocación ante la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral. El Ex contralor Interno Carlos Muñoz Villalobos presentó un recurso de revocación, restitución del cargo y pago de salarios caídos contra la resolución del Consejo General en la que se le destituyó por pérdida de confianza, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el recurso de revocación reclamó entre otros aspectos la violación a su derecho de audiencia, pues se le destituyó sin permitirle manifestar argumento alguno, además, de que consideró que hubo irregularidades en el procedimiento, sin embargo, se rumoró que debido a la aproximación del proceso electoral federal era necesario nombrar a un nuevo Contralor Interno en el Instituto, y, en virtud de lo anterior el Tribunal Electoral debía resolver inmediatamente el recurso que presentó el Ex contralor; procediendo muy probablemente a indemnizarlo sin restituirlo en su cargo por haber sido empleado de confianza. En la sesión ordinaria del 8 de septiembre de 1999, el Consejo General nombró con cinco votos a favor y tres abstenciones a Mario Espínola Pinelo como Contralor Interno del Instituto Federal Electoral.

La respuesta del Partido Revolucionario Institucional ante los sucesos comentados líneas antes fue de calificar como un juicio sumario la destitución de Carlos Muñoz Villalobos, como Contralor Interno del Instituto; así también amenazó con entablar un juicio político o penal en contra del Consejero Presidente José Woldenberg Karakowsky y del Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante, y, toda la actuación del Consejo General la consideró como ilegal argumentando diversas cuestiones que para nuestro análisis resultan irrelevantes. Haremos la observación que aunque el Partido del Trabajo en un principio participó en la interposición de la queja administrativa en contra de los cuatro Consejeros Electorales cuyos nombres ya señalamos, no demostró ningún apoyo hacia la resolución del Contralor Interno

A Principios de diciembre de 1999, la Juez Décima de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, resolvió el amparo del Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia, favorablemente para éste. En el mes de abril de 2000, la Juez Sexta de Distrito en Materia Administrativa resolvió el amparo que presentó el

Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante, en el sentido de sobreseerlo señalando que antes de acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a dirimir su controversia debía hacerla del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación porque al ser funcionario público estaba sujeto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

IV.3. CONDUCTA QUE DEBEN OBSERVAR LOS FUNCIONARIOS DEL CONSEJO GENERAL Y LA CONTRALORÍA INTERNA DESDE LOS PUNTOS DE VISTA JURÍDICO Y ÉTICO.

En el presente inciso vamos a proponer el proceder que se debe observar tanto en los Consejeros Electorales involucrados en el conflicto en estudio como en el Contralor Interno quien también participó en el mismo; de acuerdo a lo que establece la ley y las normas éticas, y, aunque estas últimas oficialmente no están reconocidas, dichos funcionarios por el hecho de integrar el organismo estatal que organiza las elecciones con las cuales designamos a nuestros gobernantes tienen la obligación de observarlas.

Nuestro estudio parte principalmente de considerar al juicio político como la vía legal a través de la cual deben juzgarse las presuntas conductas irregulares en las que incurrieron los Consejeros Electorales, pues, según "los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución General de la República, todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Específicamente el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del IFE son sujetos de juicio político y, con excepción del Secretario Ejecutivo, esos funcionarios disponen de inmunidad constitucional, en la medida en que son sujetos de la acción de procedencia por la comisión de delitos del orden común en que incurran durante el tiempo de su encargo".³² La afirmación anterior se desprende de lo que establece el Título Cuarto constitucional intitulado "De las responsabilidades de los Servidores Públicos".

³² Bringas Sánchez, Enrique. Derecho Constitucional, 3ª Ed. México. Editorial. Porrúa. 1998. p. 374.

De esta manera comenzaremos nuestro estudio abordando el contenido del artículo 108, párrafo primero, del antes enunciado Título constitucional, el cual a la letra enuncia: *"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"*. A los funcionarios del Instituto Federal Electoral se les considera servidores públicos debido a que la preparación de todo lo relativo a los procesos electorales es de interés eminentemente público, toda vez que a través de las elecciones todos los ciudadanos designamos a nuestros gobernantes.

Asimismo, el numeral 110 constitucional, en su párrafo primero enuncia que: *"Podrán ser sujetos de juicio político ... el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral ..."*. El presente artículo comprende a los Consejeros Electorales dentro de los servidores públicos que son susceptibles de ser juzgados por conducto del juicio político.

Establecida la base legal sobre la posibilidad de someter a los Consejeros Electorales al juicio político, determinaremos en el caso de cada uno de estos funcionarios electorales si procede o no el juicio político, para tal objeto nos remitiremos a lo que establece el artículo 109 constitucional, en su párrafo primero, fracción I, el cual a la letra señala: *"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: 1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales"*

o de su buen despacho." Debido a que los Consejeros Electorales Emilio Zebadúa González, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazábal y Jesús Cantú Escalante fueron inculcados, entre otros hechos, por la emisión de tres acuerdos, haremos un análisis conjunto de la procedencia del juicio político en contra de estos cuatro funcionarios electorales, pues participaron colegiadamente en la emisión de dichas determinaciones, en el ejercicio de sus funciones como miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General del Instituto. Cabe señalar que dos de los antes referidos acuerdos correspondieron a la sesión ordinaria del 25 de marzo de 1997, y, uno a la sesión del 30 de enero de 1998, mismos que en su momento fueron revocados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por considerar que el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral se estaba extralimitando en sus funciones. De acuerdo a la fracción III del artículo del artículo 41 constitucional: "*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral ...*", al otorgarle este numeral autonomía al Instituto Federal Electoral le permite emitir al Consejo General así como a los demás órganos del Instituto acuerdos y resoluciones sin la intervención de otro organismo para aprobarlos, de ahí que ningún órgano incluida la Contraloría Interna del multicitado Instituto Federal Electoral pueda cuestionar al Consejo General en la emisión de sus acuerdos, sin embargo si estas resoluciones o acuerdos resultan contrarios a derecho pueden interponerse los medios de impugnación que procedan para cada caso particular. En este sentido el precepto en comento, en su párrafo segundo de la fracción III, establece lo siguiente: "*El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones ...*", lo anterior, reitera lo que analizamos antes, por tanto, concluimos que el juicio político no procedería por la emisión de los tres acuerdos ya enunciados, pues además de encontrarse revocados por el Tribunal Electoral, no se comprende este acto en la hipótesis que establece la fracción I del artículo 109 constitucional.

Por lo que toca a la solicitud que le hicieron los cuatro Consejeros Electorales conjuntamente con los otros integrantes con voz y voto del Consejo General al Partido Verde Ecologista de México, en cuanto a presentar en sus informes de

ingresos de 1997, lo relativo a los caudales por estado. estimamos que actuaron conforme a derecho, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 49-A, párrafo primero, a la letra enuncia: *"Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas ..."*; el mismo precepto continúa señalando en su párrafo segundo, inciso a) *"El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y agrupaciones políticas se sujetará a las siguientes reglas: a) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por las agrupaciones políticas. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; ..."*. Lo anterior, en relación con lo que establece el artículo 82 del mismo ordenamiento, en su inciso h), el cual manifiesta como atribución del Consejo General: *"Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;"*. Aunque el artículo 49-A faculta a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para pedirle a cada partido o agrupación política los documentos necesarios para cotejar los datos de los informes de los ingresos que presenten, de acuerdo al inciso h) del artículo 82. el Consejo General como el máximo órgano que dirige todas las actividades del Instituto Federal Electoral debe velar por el debido cumplimiento de la obligación estipulada para los partidos y agrupaciones políticas en el artículo 49-A, por lo tanto los Consejeros Electorales al realizar dentro del marco del Consejo General la solicitud al Partido Verde Ecologista de México de integrar en su informe de ingresos de 1997 lo que le correspondió a cada entidad federativa. no transgredieron ninguna norma jurídica, razón por la cual en esta situación tampoco procede el juicio político.

En cuanto al nombramiento que realizó el Consejo General de José Carlos Germán Silva Suárez como Consejero Presidente del Consejo Local de Quintana Roo, resalta la circunstancia de que este funcionario electoral meses atrás había fungido como representante de un partido político en una mesa directiva de casilla. debido a lo anterior se impugnó dicha designación y se inculpó de ésta a los cuatro multicitados Consejeros Electorales, pues participaron colegiadamente en su nombramiento, no obstante el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 103 no incluye entre los requisitos que deben satisfacer las personas que aspiren a ser Consejeros Electorales (o en su caso Consejeros Presidentes) la prohibición de haberse desempeñado como representante de un partido político, considerando que debe haber un periodo de tiempo considerable entre su desempeño como representante y el de Consejero Electoral o Consejero Presidente; de conformidad con lo expuesto los referidos Consejeros Electorales no incurrieron en conducta ilegal alguna, por lo tanto, no procede el juicio político. Ante la falta de regulación a la prohibición de desempeñarse como Consejero Electoral o Consejero Presidente, en caso de haber sido representante de un partido político, dentro de un periodo de tiempo, estimamos necesario que este impedimento para laborar como Consejero Electoral o Consejero Presidente se establezca en el numeral 103 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que al omitir esta situación surge la pauta para que el principio rector de imparcialidad se incumpla, ya que el Consejero Electoral o el Consejero Presidente que haya sido representante de un partido político tenderá a anteponer su preferencia política.

También se les imputó a los Consejeros Electorales Jesús Cantú Escalante, Emilio Zebadúa González y Jaime Cárdenas Gracia el hecho de haber manifestado que la resolución de los comicios del tercer distrito electoral de Chiapas que emitió el Consejo Distrital era ilegal, y, por tanto, debía anularse. Según el párrafo segundo, del artículo 109 de nuestra Constitución Política: *"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas"*, de ahí que los Consejeros Electorales involucrados en la presente acusación no estén sujetos a juicio político ni a persecución alguna, sino por el contrario su derecho de expresión que les otorga el artículo 6 constitucional fue

violentado por las sanciones emitidas por el Contralor Interno del Instituto Federal Electoral.

Además de las acusaciones antes estudiadas, al Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante como encargado de dirigir la Comisión de Organización Electoral, se le inculpó por los malos manejos que llevó a cabo dicha Comisión en los recursos económicos que se otorgaron para la Segunda Reunión Nacional de Consejeros Electorales celebrada en Jurica, en virtud de que del gasto total de la reunión que ascendió a la cuantiosa cantidad de seiscientos cuarenta y un mil pesos se destinaron para bebidas alcohólicas ciento cuarenta y cinco mil pesos. Asimismo se le imputaron excesos en sus gastos personales consistentes en la adquisición de cuarenta boletos de avión para viajar al lugar de su residencia, que es Monterrey, a cargo de los recursos económicos del Instituto Federal Electoral. El Consejero Electoral Jesús Cantú externó que desde 1996 había un acuerdo para que él viajara a Monterrey con sus boletos de avión pagados por el Instituto como una prestación laboral, y, no para que realizara algún encargo oficial.

Al respecto señalaremos que en relación a la ya citada fracción I del artículo 109 constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su numeral 7, párrafo primero, fracción III, señala: *"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;"*. De acuerdo a lo expuesto, tomamos en cuenta lo dispuesto en el precepto 13 constitucional, el cual a la letra establece que: *"Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley."* Consideramos que al haber pactado el Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante que todos sus boletos de avión con destino a Monterrey iban a correr por cuenta de los recursos del organismo electoral, como una prestación laboral, se violentó la garantía individual consagrada en el artículo 13 de nuestra Ley fundamental a causa de que este funcionario al percibir un salario bastante generoso por la importancia de su investidura no necesita gozar de más prestaciones laborales, ya que posee los recursos económicos suficientes para costearse por su cuenta

todos los viajes que quiera hacer. Además, dichas prestaciones económicas no se encuentran establecidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En este orden de ideas, el párrafo primero y la fracción VIII del referido artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica: *“Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.”* En relación con el precepto que antes enunciamos, el numeral 40, fracción I del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, establece: *“Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable y su uso se sujetará a los siguientes criterios de racionalidad y selectividad: I. Gastos menores, de ceremonial y de orden social, comisiones de personal al extranjero, congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones. En estas comitivas y comisiones se deberá reducir el número de integrantes al estrictamente necesario para la atención de los asuntos de su competencia.”* Teniendo presente que las cantidades excesivas de dinero que se invirtieron para llevar a cabo la Segunda Reunión Nacional de Consejeros Electorales infringieron la austeridad que deben observar estos eventos, de acuerdo al artículo 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, consideramos que hubo una violación al presupuesto de la administración pública federal. De acuerdo a lo anterior, el Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante como titular de la Comisión de Organización Electoral debió haber vigilado la organización de la reunión que realizó el órgano que él preside, por lo que consideramos que es responsable del despilfarro que representó el citado evento para las arcas del sector público.

Relacionado con la fracción I del numeral 109 constitucional, tenemos el párrafo primero, del Artículo Décimo Segundo, del Acuerdo que establece las disposiciones de carácter general que en materia de racionalidad, austeridad y

disciplina presupuestal se deberán observar durante el ejercicio fiscal de 1997, el cual dispone: *"El otorgamiento y pago de viáticos y gastos de traslado de servidores públicos se sujetará a lo señalado en la Norma de Comisiones, Viáticos Nacionales, Viáticos Internacionales y Pasajes para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y sus respectivos apéndices, emitidos por la Secretaría y la Contraloría, que se encuentren vigentes en la fecha de la erogación. Para tal fin, las dependencias y entidades establecerán los procedimientos que permitan al servidor público recibir sus cuotas de viáticos con anticipación a su comisión."* De acuerdo al numeral citado, el Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante al disponer de los boletos de avión por cuenta del Instituto para fines personales, quebrantó el propósito que tienen los viáticos en la administración pública, toda vez que su otorgamiento sirve para que los servidores públicos realicen las comisiones que se les encomienden en el desempeño de sus labores, y, no para viajes de placer.

Asimismo la fracción I del artículo 109 constitucional, se relaciona con el numeral 134 en su primer párrafo de la propia Constitución Federal, la cual establece que: *"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados"*. El patrimonio del Instituto Federal Electoral conformado entre otros recursos, por bienes muebles e inmuebles, así como por las partidas que se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año, se debe utilizar exclusivamente en todo lo que concierna a una efectiva organización de los procesos electorales y no para satisfacer fines personales, como en el caso del Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante, pues aunque éste convino que sus boletos los recibiría como una prestación laboral, faltó a la rectitud e integridad que le debe a su cargo de Consejero Electoral, ya que como tal, está consciente de que los recursos económicos destinados al Instituto son para que este organismo cumpla con el fin para el que fue creado y no para pagar viajes y fiestas que ninguna relación tienen con la intención original para la cual fueron autorizados dichos recursos. Por

los razonamientos jurídicos vertidos anteriormente, se concluye que el juicio político sí procede en contra del Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante.

En este orden de ideas nos toca ahora entrar al análisis de la resolución del Contralor Interno a través de la cual sancionó a los Consejeros Electorales: Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia y Emilio Zebadúa González; con tal objeto procederemos a analizar el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la propuesta presentada por el Consejero Presidente del Consejo General para la formalización de la existencia de la unidad técnica de contraloría interna del Instituto Federal Electoral y por el que se crea una Comisión del Consejo General para dar seguimiento a las actividades de dicha unidad técnica; en su inciso J), el cual señala entre otras atribuciones del órgano en estudio, la siguiente: *"Recibir, investigar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto en los términos de la normatividad aplicable"*. Según lo anterior, podríamos suponer que efectivamente a la Contraloría Interna del Instituto le competía conocer de la queja administrativa interpuesta en contra de los multicitados Consejeros Electorales; sin embargo, atendiendo al Principio de la Supremacía de la Constitución Mexicana que "implica que éste sea el ordenamiento cúlpe de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales"³³, el Acuerdo antes señalado, debido a que es una ley secundaria debe acatar lo que señala nuestra Constitución, por tanto, prevalece el artículo 41, en su fracción III, párrafo sexto de la Ley fundamental que enuncia: *"La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución"*. Al respecto, habría que señalar que el citado Título establece la susceptibilidad de los Consejeros Electorales para ser juzgados mediante juicio

³³ Burgoa Onhuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 20ª Ed. México. Editorial. Porrúa. 1999 p 359.

político por actos u omisiones que produzcan algún perjuicio a los intereses públicos fundamentales o al buen despacho de su encargo, mismos que pueden ser delitos, faltas administrativas, entre otros. Por lo tanto, la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral no es competente para resolver los actos que se les imputaron a los Consejeros Electorales

Comentaremos que el contenido del inciso J) del Acuerdo antes enunciado resulta oscuro e impreciso, ya que de éste podría suponerse que la Contraloría Interna del Instituto es competente para conocer de las quejas y denuncias que se interpongan contra cualquier funcionario electoral; no obstante ello, de conformidad con lo antes expuesto, consideramos conveniente proponer que se reforme el inciso en comento, a efecto de establecer las excepciones correspondientes a los empleados electorales que deben ser juzgados mediante juicio político. Aunado a lo anterior, estimamos necesario citar el punto Tercero del multicitado Acuerdo, el cual señala: *"La contraloría interna gozará de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, quedando supeditada al consejo general, conforme se establece en el cuerpo del presente acuerdo"*. La subordinación que guarda la unidad técnica de contraloría interna respecto al órgano superior de dirección del Instituto le resta eficacia para sancionar a los integrantes del Consejo General en el supuesto de que realmente estuviera facultada para ello, caso en el cual incuestionablemente se ubica el conflicto en estudio.

Otra circunstancia que se debe considerar relevante comentar sobre la emisión de la resolución del Contralor Interno, es que éste funcionario expidió la determinación sin tomar en cuenta la petición verbal y escrita que le hizo saber el Consejero Presidente, como su superior jerárquico, para revisar conjuntamente la queja administrativa y determinar la autoridad competente que debía conocer de aquella, lo que se tradujo en una violación al Acuerdo que emitió el Consejo General del Instituto para formalizar la existencia de la unidad técnica de Contraloría Interna, a causa de que el inciso Q) enuncia como facultad de este órgano la de: *"Acordar con el consejero presidente los asuntos de su competencia"*. Como podemos advertir el Contralor Interno desobedeció las órdenes de su jefe inmediato y al ser un empleado

de confianza procedió la destitución que realizó el Consejo General ya que desacató las órdenes de su superior jerárquico.

Respecto a la destitución del Contralor Interno, estimamos conveniente comentar que al separarlo de su empleo sin la sustanciación previa de un juicio muchos consideraron que se violentó en su perjuicio el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, el cual establece que: *"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"*. De lo anterior se desprende que al Contralor se le privó de su libertad de trabajo sin que antes se ventilara el conflicto ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es el órgano jurisdiccional competente para conocer de esta controversia, según indica el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII de la Constitución Política Mexicana, que a la letra, señala: *"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos"*.

Sin embargo, estimando lo que señala un fragmento de la tesis de jurisprudencia número J.7/98 en materia laboral emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral por unanimidad de votos en sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y ocho correspondiente a la tercera época. la cual se intitula: Relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral. Disposiciones que las rigen., y, que a la letra señala: "... El Instituto Federal Electoral no se sitúa en alguno de los supuestos mencionados por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, en tanto que ninguna base hay para considerar que constituye uno de los factores de producción ni que pertenece a los Poderes de la Unión ni al Gobierno del Distrito Federal, sino que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 41 constitucional. Además, en conformidad con esta disposición, las relaciones de trabajo de los servidores del referido Instituto

se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral a la fecha vigente, de ahí que ante la regla general establecida en el artículo 123 y la regla específica contenida en el artículo 41, fracción III, ambas de la Constitución Federal, resulta aplicable esta última, con la salvedad a que se refieren los artículos 172, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en la técnica de la aplicación de la ley, lo específico priva sobre lo genérico, principio general de derecho que se invoca en términos del artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral"; y teniendo en cuenta que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 168 establece *"El Servicio Profesional Electoral se integrará por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos"*, el cual se relaciona con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral en sus numerales 28 y 29, respectivamente en sus párrafos primeros, así como con el artículo 26, mismos que subsiguientemente enuncian: *"Artículo 28. El Cuerpo de la Función Directiva proveerá el personal de carrera que cubrirá los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión ... Artículo 29. El Cuerpo de Técnicos proveerá el personal de carrera que realizará las actividades especializadas y cubrirá los puestos autorizados en el Catálogo, [y], Artículo 26. El personal de carrera será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado"*. Finalmente resaltaremos que el numeral 172, párrafo primero, de la Ley reglamentaria electoral ordena lo siguiente: *"El personal que integre los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto, será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución"*. De todo lo expuesto anteriormente, concluimos que la generalidad de los empleados del Instituto Federal Electoral son de confianza, de ahí que el Contralor Interno esté comprendido dentro de esta categoría, y, como tal, haya sido despedido sin previo juicio, pues carece de

estabilidad en el empleo, es decir, que el empleado de confianza puede ser despedido en cualquier momento si a consideración de su patrón o jefe inmediato comete alguna falta, sin que el jefe incurra en responsabilidad alguna. Abordado el conflicto en comento a través del derecho, procederemos a analizarlo éticamente

El primer principio ético denominado "La administración electoral debe mostrar respeto por la ley" del Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional publicado por el Institute for Democracy and Electoral Assistance menciona que: "9. El éxito de una elección depende directamente del grado en que es aceptada como legítima y vinculante por los participantes en el proceso político. La expresión en lenguaje jurídico claro de las decisiones importantes de política, determina el grado de certidumbre que se requiere para el desarrollo de un consenso entre todos los participantes en el proceso electoral en cuanto a la forma en que será administrado. Ese consenso entre los participantes puede verse afectado y el apoyo al proceso electoral debilitarse, si la administración electoral no cumple con la ley, no la aplica equitativamente y no explica con claridad la razón de sus decisiones. 10. Por lo tanto, los administradores electorales deberán: (i) cumplir con las leyes del país;"³⁴ Toda sociedad cree en la actuación de la autoridad electoral, cuando ésta siempre demuestra apego en sus actos por las normas jurídicas, ya que si los gobernados observan una constante trasgresión de la ley por parte de ésta, dejarán de confiar en la forma como organiza, desarrolla y vigila los procesos electorales, y, en consecuencia, las elecciones carecerán del reconocimiento de la sociedad y los gobernantes que resulten de estas también. De ahí, la importancia de comentar lo que le correspondía hacer a cada uno de los participantes del presente conflicto conforme a lo que establece la ley, y, en este orden de ideas, no pasaremos por alto señalar que todos los funcionarios que participen en el Instituto Federal Electoral, sin excepción alguna, deben observar una conducta guiada por las normas jurídicas y éticas

³⁴ Institute for Democracy and Electoral Assistance. Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional. Estocolmo. Editorial. IDEA. 1996. p. 9-10.

IV.4. LA CREDIBILIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO INSTITUCIÓN DESPUÉS DEL CONFLICTO.

Con la finalidad de abordar el contenido del presente inciso primeramente precisaremos lo que se entiende por institución: "... Dentro de la teoría del derecho y de la sociología jurídica, se entiende por institución (además de los usos reseñados), conjunto de reglas, normas, valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social (clases de comportamiento) claramente identificado. En este orden de ideas el término institución ha adquirido dos sentidos particularmente importantes. (1) complejo de "roles" o papeles interdependientes los cuales constituyen funciones sociales relevantes, significado que, en ocasiones, implica o alude a la existencia de una instancia social específica; (2) complejo de creencias, actitudes, valores, costumbres, prácticas o símbolos, que rodean y condicionan ciertos comportamientos sociales específicos (noviazgo, amistad, matrimonio).

La noción de institución (en cualquiera de los sentidos aludidos) presupone siempre un conjunto de patrones (instrucciones, normas) que regulan la conducta humana socialmente relevante (intersubjetiva, interdependiente).

La idea de permanencia, durabilidad u organización que institución connota es generalmente, un elemento característico de la estructura o forma social que nombra, con independencia de si ésta es de origen espontáneo o previsto.

Los usos jurídicos modernos de institución, se entrecruzan con los usos sociológicos, económicos, antropológicos y politicológicos. En ocasiones, se entiende como un conjunto firmemente establecido de costumbres o prácticas que las normas jurídicas reúnen o agrupan (e.g. la familia, la propiedad). Frecuentemente institución se usa en el sentido de establecimiento, organización (ente público) o instancia (órgano o agencia) dotado de funciones sociales específicas (e.g. tribunales, sindicatos)."³⁵

En la Constitución de 1812 que fue la Ley fundamental española que rigió en el territorio que hoy ocupa nuestro país, no se estableció organismo electoral que se

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p 1746-1747

encargara de organizar las elecciones con las cuales renovarían el Poder Legislativo, y, fue hasta la Ley Electoral Federal de 1946 cuando se creó la primera antecesora del Instituto Federal Electoral, a saber: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, pues la responsabilidad de organizar los procesos electorales dejó de corresponder a las autoridades locales para otorgársela al Gobierno Federal. No obstante ello, la práctica de elegir a nuestros gobernantes se reguló desde la creación de la Constitución de Cádiz, y, en consecuencia por la relevancia que guardan en sí las elecciones, y, atendiendo a que el Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de llevar a efecto la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, de conformidad con lo que le señalan las normas jurídicas para tal función, concluimos que el presente organismo electoral es una institución.

Sabiendo que: "El derecho constitucional es la parte del derecho que regula las instituciones políticas del Estado. Estudiar el derecho constitucional es, pues, estudiar las instituciones políticas en sus aspectos jurídicos"³⁶, y, teniendo presente que la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la base legal del Instituto Federal Electoral, deducimos que el organismo en estudio es una institución política mexicana.

Analizada la condición del Instituto Federal Electoral como institución abordaremos su credibilidad como tal, una vez que tuvo lugar el conflicto suscitado entre los multicitados Consejeros Electorales del Consejo General y la Contraloría Interna del Instituto.

Consideramos que la credibilidad del Instituto Federal Electoral no resultó afectada pese a que en el momento de la difusión del conflicto en los principales medios de comunicación (12 de agosto de 1999) causó gran revuelo en varios sectores de la sociedad mexicana, debido a que todos los partidos políticos nacionales con excepción del Partido Revolucionario Institucional manifestaron su aprobación a la resolución con la cual el Consejo General del Instituto destituyó a Carlos Muñoz Villalobos como Contralor Interno de dicha dependencia. Lo anterior

³⁶ Duverger, Maurice Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 6ª Ed. Barcelona. Editorial Ariel 1992. p 23-24.

se desprende de las siguientes consideraciones: si los partidos políticos representan las principales fuerzas políticas del país y la casi totalidad de los partidos políticos nacionales consintieron la resolución en comento, entonces por ejercer los partidos políticos gran influencia en la sociedad al representar a las principales corrientes ideológicas mexicanas, no se produjeron consecuencias que perjudicaran gravemente el equilibrio del Instituto Federal Electoral como institución. De esta manera, el Instituto actualmente sigue funcionando con toda normalidad. No obstante, hay sectores de la población que reprobaron la actuación del Consejo General, como manifestación de este rechazo encontramos la siguiente opinión: "... Sin embargo los consejeros, con Woldenberg a la cabeza, Juan Molinar actuando como el cerebro del grupo y Jaime Cárdenas Gracia, el abogado que asegura que autonomía equivale a extraterritorialidad, desempeñándose como el ariete con sus siempre irreflexivas declaraciones, optaron por sostener contra viento y marea la tesis de su intocabilidad legal, aunque en el fondo ésta los exhibiera como los encubridores de un acto de peculado cometido por uno de ellos. Fue así como Carlos Muñoz Villalobos fue injustificadamente despedido de la Contraloría Interna del IFE, ...".³⁷

A continuación citaremos algunos comentarios publicados en diversas fuentes periodísticas, así como una tabla estadística realizada por el noticiero televisivo "Hechos", los cuales, denotan credibilidad hacia el Instituto Federal Electoral, y, que corresponden al periodo de tiempo que comprendió el proceso electoral próximo anterior.

El comentarista Antonio Santiago Becerra manifiesta que: "Durante muchos años las elecciones mexicanas estuvieron atrapadas en el callejón aparentemente sin salida del fraude real, la acusación infundada y el descrédito irrefrenable. Pero en la década que concluye con el año 2000 el cambio en materia de limpieza y credibilidad electoral ha sido verdaderamente notable, sobre todo en el ámbito de los comicios federales, a partir de la creación del IFE.

³⁷ Envita Fisher, Alejandro. "IFE, sin legalidad ni congruencia". México. Unomásuno. 30 abr 2000 p 6 2ª col.

Los ciudadanos creen ahora en la efectividad del sufragio porque confían en la institución que organiza las elecciones. Este es el quid del asunto: no es que crean que se ha erradicado la inclinación al fraude, sino que confían en que las reglas, los procedimientos y la estructura del IFE hacen extremadamente difícil alterar los resultados electorales y así se ha demostrado en la práctica".³⁸

Las subsecuentes notas periodísticas hacen referencia al buen prestigio que tiene el Instituto Federal Electoral en el ámbito internacional: "JIMMY CARTER, EX PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS, destacó ayer la labor del IFE para garantizar el voto libre y secreto este domingo 2 de julio.

"El 2 de julio será un día para que el pueblo mexicano celebre y haga uso de su derecho al voto. Gracias a la obra del IFE, su voto será secreto, usted será el único en saber por quiénes votó. Es mi sincero deseo que ejerzan su derecho al voto con confianza y sabiduría", dijo".³⁹

En términos semejantes la presente noticia señala: "Al reunirse con autoridades electorales mexicanas el ex secretario del Tesoro de Estados Unidos y responsable de la delegación del Instituto Internacional Republicano que observarán los comicios, James Baker externó su confianza en el papel que han jugado tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la consolidación de la democracia mexicana".⁴⁰

Posterior a la jornada electoral celebrada el 2 de julio del presente año, la credibilidad del Instituto Federal Electoral se fortaleció aún más debido a que los resultados de la elección arrojaron la siguiente situación: Después de setenta y un años de permanecer el Partido Revolucionario Institucional ocupando la silla presidencial y contar en los casi setenta y un años con una mayoría aplastante en el Congreso de la Unión, por primera vez en la vida política del México actual, el Poder

³⁸ Santiago Becerra, Antonio. Un asunto de credibilidad, Unomásuno. México. 9 ene. 2000. p. 17 2ª. Col. y 3ª Col.

³⁹ Irizar, Guadalupe et al. Destaca Jimmy Carter labor realizada por IFE, Reforma. México. 1 jul. 2000 p. 6-A. 1ª Col.

⁴⁰ Herrera Beltrán, Claudia y Umutia, Alonso. Observarán los comicios 862 extranjeros acreditados, La Jornada. México. 2 jul. 2000. p. 6 4ª. Col.

Ejecutivo es encabezado por un candidato de la oposición, perteneciente al Partido Acción Nacional, además de que ningún partido político con representación en el Congreso General dispone de una mayoría con la cual pueda legislar sólo y a su propio capricho, de ahí que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo tendrán que negociar para llevar a cabo sus facultades.

A causa de lo anterior, los integrantes del Instituto Federal Electoral se hicieron merecedores de distintos actos de admiración, como los siguientes: "Mariscal del ejército de casi medio millón de ciudadanos y funcionarios que hilvanó el proceso electoral que puso fin a la hegemonía del régimen más longevo del planeta, José Woldenberg es un hombre de aplomo y convicciones (...) Se trató de una jornada participativa y pacífica, que disparó la estima en la institución electoral, al punto de que los miembros del Consejo General del IFE y de sus estructuras ejecutivas recibieron una tronadora ovación en los primeros minutos del lunes 3".⁴¹

Finalmente, los siguientes datos estadísticos evidencian la confianza que tienen algunas personas en la organización que realizó el Instituto Federal Electoral de las elecciones federales

"Transparencia electoral"

¿Cree usted que el proceso electoral fue limpio?

Total de votos: 2436

Respuesta	Porcentaje
SI	 88.54 %
NO	 11.45 % ⁴²

⁴¹ Delgado, Álvaro. Woldenberg advierte: el que ganó hoy, puede perder mañana. Proceso. México 4 jul. 2000. p.24.

⁴² Televisión Azteca-Hechos. Transparencia electoral. México. www.tvazteca.com 2000.

IV.5. LA NECESIDAD DE FORTALECER AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO CONDICIÓN PARA AVANZAR HACIA LA DEMOCRACIA EN NUESTRO PAÍS.

Primeramente señalaremos el reconocimiento que tiene la democracia en nuestro máximo ordenamiento legal como forma de gobierno y de vida, desprendiéndose dicha afirmación del inciso a), de la fracción II del artículo 3 de la Constitución Política Mexicana, el cual enuncia: "... considerando a la democracia no solamente como una estructura y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." Por su lado, el numeral 39 de la Constitución General manifiesta: "*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*", el contenido de este precepto alude a la democracia como forma de gobierno, toda vez que al señalar que el poder público proviene del pueblo es porque éste elige a sus dirigentes en ejercicio de la soberanía que se depositó en él. El artículo 40 constitucional acoge expresamente a la democracia como forma de gobierno al señalar: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental*".

A pesar de la adopción que hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la democracia como forma de gobierno nuestro país se encuentra en un proceso de transición hacia la democracia, principalmente como forma de gobierno, pues después de una larga hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en todos los ámbitos del poder, en los últimos años de la década de los noventa los partidos de oposición han conseguido una mayor representatividad en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, asimismo han gobernado varios estados de la República y el Distrito Federal (sede de los Poderes Federales); y en fechas recientes un candidato de la oposición ganó la presidencia de la República. En este probable tránsito a la democracia como gobierno, las reformas electorales han ido contribuyendo para que los procesos electorales se celebren en condiciones

democráticas, en cuanto a que se erradicó la intromisión del Poder Ejecutivo en la organización de las elecciones al sustituir la figura del Consejero del Poder Ejecutivo que era el que encabezaba el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, por la del Consejero Presidente, a este funcionario se le suprimió el voto de calidad. También se pretendieron entre otros aspectos: la ciudadanización del Instituto ya que con excepción de los representantes de los partidos políticos y de los Consejeros del Poder Legislativo todos los funcionarios electorales no deben tener un interés o inclinación por alguna fuerza política; la participación de los partidos políticos en el organismo electoral en estudio se estableció en un plano de equidad, pues todos tendrían un representante sin importar el porcentaje de votos que haya obtenido, también el Instituto califica las elecciones de los integrantes del Congreso de la Unión, y, determina los límites en las erogaciones de cada partido o agrupación política, sin embargo prevalece una situación de desigualdad, debido de que a cada partido político nacional se le otorgan recursos económicos de acuerdo al porcentaje de votos obtenido, de ahí, que la fuerza política que obtenga la mayoría esté en mejores condiciones para competir que el que obtuvo el mínimo de votos. Cabe añadir la sustitución del personal improvisado por el especializado en la organización de las elecciones, y, las constantes campañas que promueven el voto libre y secreto. Todas estas cuestiones que se traducen en las modificaciones a la Constitución Política y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tienen como objetivo garantizar unas elecciones competitivas, mismas que se presentan en las democracias occidentales cuando los electores eligen libremente entre dos o más opciones.

Así es, que entre otras condiciones, mediante unas elecciones competitivas se pretende la instauración de una democracia liberal en México, ya que este régimen político es el ideal que muchas naciones añoran adoptar debido a que es sinónimo de mejores expectativas de vida para los habitantes de un país, en los aspectos: económico, social, cultural, político, científico entre otros; aunque también se refiere a la autodeterminación de los pueblos para establecer su forma de gobierno, a la elección popular de los gobernantes, a la real división de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y, al control popular sobre la actuación de los gobernantes, de

ahí que los pueblos que logran adoptar todas estas condiciones sean considerados los más desarrollados del planeta, lo que convierte a la democracia liberal en un término de prestigio. Resulta necesario aclarar que las elecciones por sí mismas no consiguen todas las condiciones que debe reunir una democracia liberal pero dentro de este régimen contribuyen a la legitimación de los gobernantes en razón de que estas se traducen en la designación libre que hace el pueblo de sus representantes mediante sus votos, transfiriendo en tal acto su poder soberano, por lo tanto, la mayoría del pueblo al tener la creencia que eligió a sus gobernantes en unas elecciones libres los reconoce como tales, y, se somete más fácilmente a su mandato.

En la legitimación que hacen las elecciones de los gobernantes de una nación, la actuación del organismo que se ocupa de llevar a cabo los procesos electorales es de gran relevancia, en cuanto a que de él depende la calidad del desarrollo del proceso electoral, ya que si bien pueden existir normas jurídicas que regulen el mejor sistema electoral y las elecciones más garantizadas del mundo, también es cierto que si la autoridad electoral no tiene la voluntad moral de aplicarlos debidamente de nada sirve que estén contemplados en la ley, por lo tanto, los funcionarios que integran los organismos electorales deben tener plena voluntad de aplicar la ley aún cuando vaya en contra de sus intereses personales. En este orden de ideas, también resulta necesario que las autoridades no creen situaciones jurídicas que estando apegadas a derecho no estén legítimamente reconocidas, en virtud de que esta circunstancia como la señalada renglones atrás se traduce en la pérdida de credibilidad en todas sus actuaciones; lo que trae como consecuencia una probable ilegitimidad de los gobernantes que resulten de las elecciones llevadas a efecto por estas autoridades. Lo anterior se desprende del conflicto entre los órganos del Instituto Federal Electoral a saber: la Contraloría Interna y el Consejo General, toda vez que el Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante pactó como prestación laboral el pago de sus boletos de avión al lugar de su residencia aún cuando existen normas que ordenan a los organismos comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (entre ellos el Instituto) que deben guardar austeridad y racionalidad en el ejercicio de sus erogaciones, además dicha prestación laboral está en contra del interés general

en razón de que actualmente existen sesenta millones de mexicanos en la pobreza, y veintiséis millones de ellos en pobreza extrema, por lo que es injustificable que este funcionario haya obtenido sus boletos de avión con recursos del Instituto, los cuales provinieron del pueblo y originalmente se destinaron para la óptima organización de las elecciones, función eminentemente pública. Por lo que toca al Contralor Interno Carlos Muñoz Villalobos si realmente pretendía que se sancionara al Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante debió haber acudido a las instancias correspondientes y no atribuirse facultades que no eran de su competencia.

Las actuaciones de dichos funcionarios electorales nos llevan a concluir que a las normas jurídicas les restaron su eficacia y legitimidad y al Instituto Federal Electoral como autoridad le pudieron causar desprestigio, el cual no se hizo evidente en esta ocasión por el apoyo que le manifestaron la casi totalidad de las fuerzas políticas en rechazo al partido oficial que fue una de las fuerzas políticas que interpuso la queja administrativa.

Analizado lo anterior, coincidimos con la siguiente afirmación: "La legitimidad y la aceptación general de una elección dependen de muchos factores, pero la integridad de su administración es uno de los más importantes. El público evalúa la legitimidad de una elección tanto sobre la base de la integridad real de su administración como de la apariencia de integridad del proceso electoral. Por lo tanto, candidatos, partidos políticos y observadores electorales deben concentrar su atención en la manera en que la administración electoral desempeña sus funciones."⁴³ Por lo tanto, las acciones del Instituto Federal Electoral deben observar estrictamente el principio de legalidad para que su actuación no pueda ser cuestionada desde ningún punto de vista y esté en posibilidades de cumplir adecuadamente con la función que le ha sido encomendada.

⁴³ Institute for Democracy and Electoral Assistance. Op. Cit. p.8.

CONCLUSIONES.

1. El gobierno en la mayoría de las civilizaciones antiguas se instauró por la fuerza de las armas; hecho que dio lugar a que su transmisión adquiriera el carácter hereditario.
2. Posteriormente los gobiernos se legitimaron por la creencia de que existía una relación entre los gobernantes con la divinidad protectora del pueblo. La costumbre de elegir a los dirigentes se llevó a cabo sólo en algunos casos en la vida política de dichas civilizaciones, sin ser en la mayoría de las ocasiones de carácter popular; de ahí que en la antigüedad no existieran organismos responsables de dirigir los procesos electorales.
3. En la Edad Media encontramos el sistema de organización feudal, cuya forma de organización política estuvo a cargo de los señores feudales que eran designados por el rey, de ahí que aún no hubieran elecciones populares, y, en consecuencia, organismos electorales encargados de su organización.
4. A partir de la Revolución Francesa de 1779 y la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776 surgió el ideal de instaurar en casi todas las naciones del mundo un gobierno democrático, y, por lo tanto, también apareció la necesidad de crear instituciones responsables de organizar los procesos electorales a través de los cuales los ciudadanos elegirían mediante la emisión del voto a sus gobernantes.
5. Actualmente, las elecciones son el instrumento por medio del cual los gobernantes legitiman su poder, de ahí la trascendencia de la actuación de los organismos que como el Instituto Federal Electoral organizan los procesos electorales y la necesidad que estos organismos electorales gocen de una efectiva credibilidad en todas sus actuaciones.

6. A pesar de que los procesos electorales fueron regulados desde la Constitución de Cádiz, fue hasta la Ley Electoral Federal de 1946 en donde encontramos el primer antecedente del Instituto Federal Electoral, pues fue a partir de esta legislación que se encomendó la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones al Gobierno Federal a través de un órgano central electoral con competencia nacional y a órganos electorales desconcentrados en los ámbitos estatal, distrital y seccional, que serían responsables ante el primero. Los ordenamientos anteriores a la citada Ley electoral depositaban la responsabilidad de llevar a cabo los procesos electorales en las autoridades locales.
7. Los elementos básicos de la mesa directiva de casilla son: el presidente, el secretario y los escrutadores, y aunque a estos órganos electorales no se les concebía propiamente como mesas directivas de casillas, en los siglos pasados, se encontraron presentes en las elecciones desde la Constitución de 1812, en virtud de que se contemplaron desde ese entonces las figuras de los funcionarios electorales para que realizaran todo lo relativo a la recepción y escrutinio de los votos.
8. En nuestro país, el Instituto Federal Electoral es una corporación científica, pues para que se lleven a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, a través de las cuales los ciudadanos mexicanos eligen a quienes integraran los Poderes Legislativo y Ejecutivo; busca desarrollar la ciencia electoral, convencido de que con su evolución contribuirá a que los procesos electorales cumplan con la efectiva renovación de los Poderes de la Unión.
9. La falta de una conceptualización del Instituto Federal Electoral desde los puntos de vista de la doctrina y la jurisprudencia denota que el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política Mexicana y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no han sido suficientemente estudiados por los juristas.
10. El concepto legal que establece el artículo 41, fracción III, de la Ley fundamental mexicana es completo toda vez que comprende el fin primordial del Instituto

Federal Electoral, que es la organización de las elecciones federales; asimismo señala la naturaleza jurídica del citado organismo, la cual es pública, y lo reconoce como sujeto de derecho, pues goza de personalidad jurídica y patrimonio propios. además indica la conformación del Instituto, misma que busca la pluralidad, ya que con la participación del Poder Legislativo Federal, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos se pretende que todas las corrientes ideológicas y políticas tengan presencia en el mismo.

11. En la organización de los procesos electorales el Instituto se rige por la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, a efecto de lograr una efectiva renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Se le considera autoridad en materia electoral, pero sólo en el campo administrativo, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad jurisdiccional.
12. El artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el sustento legal por el cual el Instituto Federal Electoral se erige como el organismo estatal encargado de organizar los procesos electorales en México. También determina lo relativo a la estructura orgánica del Instituto y se concentra en establecer las bases para el funcionamiento del Consejo General como principal órgano directivo. Asimismo, le señala sus tareas en términos generales.
13. Ante la ausencia de una regulación de órganos internos como son las unidades técnicas, vocalías, comités técnicos especiales o comisiones, entre otros; resulta necesaria su inclusión en el Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que si bien es cierto que se regulan en otros ordenamientos, no menos cierto es que ello crea confusiones y cierta discrecionalidad en la aplicación de sus funciones, por lo que nuestra propuesta es que se realicen las reformas y adiciones que procedan a efecto de integrar a su Libro Tercero entre otros órganos internos a la Contraloría Interna del Instituto

14. La Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral es un órgano de control interno creado por Acuerdo emitido en la Sesión extraordinaria del Consejo General de fecha 29 de Octubre de 1990, cuyas funciones son, entre otras proponer al Consejero Presidente del Consejo General los contenidos del programa anual de auditoría interna del Instituto para que, una vez que sean aprobados por el mismo, se incorporen a la propuesta de programas y políticas generales del Instituto que la Junta General Ejecutiva debe poner a consideración del Consejo General; ordenar la ejecución y supervisión del programa anual de auditoría interna; autorizar los programas específicos de las auditorías internas que practique; aplicar y, en su caso, promover ante las instancias correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías; establecer mecanismos para difundir la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial por parte de los servidores públicos del Instituto de mandos medios y superiores; y, acordar con el Consejero Presidente los asuntos de su competencia.

15. El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto, y, por lo tanto, la Unidad Técnica de Contraloría Interna se encuentra supeditada al mismo. La Contraloría Interna del Instituto está obligada por normatividad a acordar con el Consejero Presidente los asuntos de su competencia, tal y como se desprende del inciso Q) del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la propuesta presentada por el Consejero Presidente del Consejo General para la formalización de la existencia de la unidad técnica de contraloría interna del Instituto Federal Electoral y por el que se crea una Comisión del Consejo General para dar seguimiento a las actividades de dicha unidad técnica.

16. En atención a las anteriores conclusiones y tomando en cuenta que la actuación de los servidores públicos se debe regir estrictamente al derecho y no a consideraciones de carácter político, estimamos que la controversia surgida a raíz de la resolución que emitió el entonces Contralor Interno Carlos Muñoz Villalobos omitiendo acordarla con el Consejero Presidente para destituir al Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante por excesos en sus gastos personales, y

apercibir a los Consejeros Electorales Emilio Zebadúa González y Jaime Cárdenas Gracia por sus comentarios, y, por el sentido de sus votos en contra del Partido Revolucionario Institucional, incurrió en violación a la normatividad, toda vez que:

- a) Transgredió el principio rector de legalidad debido a la falta de observación del artículo 41, fracción III, de la Constitución, a los numerales 72 y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el inciso Q) del Acuerdo antes enunciado, además de lo establecido en el Título Cuarto de nuestra Ley fundamental:
- b) Lo anterior, en virtud de que de acuerdo al párrafo sexto de la fracción III del artículo 41, así como los numerales 108 y 110 constitucionales, la Contraloría Interna no es competente para sustanciar la controversia enladrada en contra de los Consejeros Electorales Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia y Emilio Zebadúa González; toda vez que por tratarse de servidores públicos cuya única vía de remoción es el juicio político, debió en todo caso observarse dicho procedimiento.
- c) Por otro lado, según lo dispuesto por los artículos 6 y 109, párrafo segundo de la Constitución Política Mexicana, los Consejeros Electorales Emilio Zebadúa González y Jaime Cárdenas Gracia no tenían responsabilidad alguna por haberse manifestado en contra del Partido Revolucionario Institucional y, en consecuencia, no podían ser sujetos a juicio o persecución alguna.
- d) En el caso del Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante por haber hecho un probable mal uso de los recursos del Instituto Federal Electoral si era y puede ser sujeto a juicio político, por lo que en su caso procedía hacer la denuncia correspondiente ante la Cámara de Diputados, a efecto de que si esta lo consideraba procedente formulara la acusación respectiva ante el Senado de la República. Consideramos que el entonces Contralor equivocó el procedimiento y violentó la Ley.

e) Respecto a la actuación del Ex contralor Interno, si fue procedente su despido por falta de confianza ante los actos que realizó, toda vez que se extralimitó de sus facultades politizando un asunto de carácter eminentemente técnico.

17. Tanto la actitud del Consejero Jesús Cantú Escalante como la del Ex contralor Carlos Muñoz Villalobos se apartaron de la legalidad y desde nuestro punto de vista ambas debieron ser enérgicamente sancionadas, toda vez que no es posible que habiendo más de 26 millones de mexicanos hundidos en la pobreza extrema, servidores públicos corruptos e insensibles despilfarren los recursos públicos en supuestas reuniones de trabajo y viajes personales. Ello resulta criminal e imperdonable, sobre todo si se trata del organismo responsable de dirigir los procesos electorales que tienen como propósito abrir los caminos hacia un México más democrático que permita eliminar los lastres de corrupción de nuestro sistema político. Asimismo, el Ex contralor al no cumplir con su trabajo y politizar el acto de un servidor que se encontraba fuera de la normatividad, provocó que éste quedara impune violentando con ello nuestro Estado de derecho.
18. Es necesario que los empleados del Instituto Federal Electoral observen en su actuación el principio de legalidad en virtud de que al ser este organismo el encargado de realizar los procesos electorales federales debe gozar de un buen prestigio y credibilidad, que conseguirá si ninguno de sus empleados transgrede las normas jurídicas.
19. Para finalizar, consideramos conveniente proponer que organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, que se consideran Entidades Federales Estatales independientes de los tres poderes federales, se encuentren sujetos a las auditorías que debe realizar la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, de la Cámara de Diputados, pues no debe considerarse a los Consejeros Electorales como servidores públicos intocables. En este país, nadie, ni el Presidente de la República puede estar por encima de la ley.

BIBLIOGRAFÍA.

DOCTRINA.

- ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Manual de Historia de la Cultura. México. Editorial Jus 1994. 419 Pp.
- ANAYA CADENA, Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. México. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1997. 411 Pp.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. México. Editorial. Harla. 1991. 430 Pp.
- BOGDANOR, Vernon. Enciclopedia de las Instituciones Políticas. Madrid. Editorial Alianza Editorial. 1991. 805 Pp.
- BROM, Juan. Esbozo de Historia Universal. 3ª Ed. México. Editorial Grijalbo. 1983. 273 Pp.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª Ed. México Editorial Porrúa. 1999. 1085 Pp.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. 15ª Ed. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1989. 468 Pp.
- , Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. 21ª Ed. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1989. 660 Pp.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LIV LEGISLATURA. Discusión final y aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Editorial Educación Cívica y Cultura Política. 1990. 189 Pp.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812-1840). Tomo I. México. Editorial Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C. 1996. 458 Pp.
- , Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1940-1994). Tomo II. México. Editorial Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C. 1996. 452 Pp.
- CUE CÁNOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México (1521-1854). 3ª Ed. México. Editorial Trillas. 1979. 422 Pp.
- DE SANTO, Víctor. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Sociales y de Economía. Buenos Aires. Editorial Universidad 1996. 882 Pp.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6ª Ed. Barcelona. Editorial Ariel. 1992. 663 Pp.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 46ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1995. 444 Pp.

GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. 3ª Ed. México. Editorial Adeo-Editores S.A. 1989. 363 Pp.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Guillermo y ROMERO C., Humberto. Diccionario de Términos del Colegio Electoral del Estado de México. México. Editorial Compañía Periodística e Impresores S.A. de C.V. 1996. 338 Pp.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASISTENCE. Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional. Estocolmo. Editorial IDEA. 1996. 15 Pp.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Curso de Inducción. México. Editorial Instituto Federal Electoral. 1993. 113 Pp.

-----, El Sistema Electoral Mexicano y las Elecciones Federales. México. Editorial Instituto Federal Electoral. 1997. 181 Pp.

-----, ¿Qué es el Instituto Federal Electoral? Naturaleza, Integración y Atribuciones. México. Editorial Instituto Federal Electoral. 1997. 22 Pp.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Diccionario Electoral. México. Editorial Serie Elecciones y Democracia. 1989. 694 Pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. A-CH. 11ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. 810 Pp.

-----, Diccionario Jurídico Mexicano. D-H. 11ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. 1602 Pp.

-----, Diccionario Jurídico Mexicano. I-O. 11ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. 2302 Pp.

-----, Diccionario Jurídico Mexicano. P-Z. 11ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. 3272 Pp.

LERNER, Bernardo. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo II B-CLA. Buenos Aires Argentina. Editorial Editorial Bibliográfica 1967. 1067 Pp.

MILLER, David. Enciclopedia del Pensamiento Político. España. Editorial Alianza Editorial. 1989. 683 Pp.

NOHLEN, DIETER. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. 2ª Ed. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1998. 471 Pp.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires. Editorial Heliasta S. R. L. 1990. 797 Pp

QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. 24ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1992. 337 Pp.

RAMOS ESPINOZA, Ignacio y HERRERA PEÑA, José. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. México. Editorial Secretaria de Gobernación. 1991. 631 Pp.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. 750 Pp.

SISO MARTÍNEZ, J.M. y BARTOLI, Humberto Mi Historia Universal. 2ª Ed. México. Editorial Trillas. 1972. 355 Pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. 20ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1998. 1179 Pp.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 5ª Ed. México. Editorial ISEF. 2000. 168 Pp:

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 2ª Ed. México. Editorial Instituto Federal Electoral. 1999. 417 Pp.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 13ª Ed. México. Editorial Delma. 2000. 208 Pp.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997. 35ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1997. 1438 Pp.

ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL Y DEL PERSONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL México. www.ife.org.mx 1999.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y SE ADICIONA EL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. México. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 15 de Agosto de 1990. 128 Pp

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES. México. Diario Oficial de la Federación. Viernes 23 de Enero de 1998. 64 Pp.

ACUERDO QUE ESTABLECE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE EN MATERIA DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA SE DEBERÁN OBSERVAR DURANTE EL EJERCICIO FISCAL DE 1997. 35ª Ed. México. Editorial Porrúa. 1997. 1438 Pp.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA PROPUESTA PRESENTADA POR EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA UNIDAD TÉCNICA DE CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y POR EL QUE SE CREA UNA COMISIÓN DEL CONSEJO GENERAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DE DICHA UNIDAD TÉCNICA. México. Diario Oficial de la Federación. Viernes 26 de Diciembre de 1997. 112 Pp (Primera Sección).

COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS DETERMINACIONES CARECEN, POR REGLA GENERAL, DE EFECTOS VINCULATORIOS. Recurso de apelación SUP-RAP-022/98. Partido Revolucionario Institucional. 23 de diciembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: David Solís Pérez. www.trife.org.mx. Tercera Época. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. DISPOSICIONES QUE LAS RIGEN. Tesis de Jurisprudencia. J/7/98 17 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. www.trife.org.mx Tercera Época. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ECONOGRAFÍA.

BUEN, Néstor de. Una cuestión electoral laboral. La Jornada. México. 22 Agosto 1999. P. 24.

DELGADO, Álvaro. Woldenberg advierte: el que ganó hoy, puede perder mañana. Proceso. Semanario de información y análisis. No. 1235. Año 24. México. Editorial Esfuerzo S.A. de C.V. 4 Julio 2000. 98 Pp.

GARCÍA-PELAYO, Ramón y GROSS. Pequeño Larousse Ilustrado. México. Editorial Larousse. 1991. 1663 Pp.

HERRERA BELTRÁN, Claudia y URRUTIA, Alonso. Observarán los comicios 862 extranjeros acreditados. La Jornada. México 2 Julio 2000 P. 6. 4ª Col.

HERRERA, Jorge. Reanudan priistas reclamo de juicio para consejeros del IFE. El Universal. México 17 Agosto 1999. P. 1 y 24.

IRÍZAR, Guadalupe et al. Destaca Jimmy Carter labor realizada por IFE. Reforma. México. 1 Julio 2000. P. 6-A. 1ª Col.

LÓPEZ RUÍZ, Miguel. Normas Técnicas y de Estilo para el Trabajo Académico. 3ª Ed. México. Editorial UNAM. 1998. 166 Pp.

MÉNDEZ, Enrique. Contraloría Interna, subordinada al Consejo General: Diario Oficial. La Jornada. México. 14 Agosto 1999. P. 12.

MÉNDEZ, Enrique et al. "No ha muerto" el litigio contra Cantú, advierte el PRI. La Jornada. México. 19 Agosto 1999. P. 9.

OLMOS, José Gil. Respaldo de consejeros del IFE a Jesús Cantú: cuestionan al PRI. La Jornada. México. 26 Agosto 1999. P. 15.

SANTIAGO BECERRA, Antonio. Un asunto de credibilidad. Unomásuno. México. 9 enero 2000. P. 17. 2ª Col y 3ª Col.

URRUTIA, Alonso y GARDUÑO, Roberto. Woldenberg: ilegal, la resolución del contralor. La Jornada. México. 13 Agosto 1999. P.5

URRUTIA, Alonso. Acción ilegal y aberrante la de Muñoz, coinciden consejeros. La Jornada. México. 14 Agosto 1999. P. 10.

----- Despolitizar el tema de la remoción del ex contralor interno, pide el IFE. La Jornada. México. 18 Agosto 1999. P. 3.

----- Destitución de Cantú, fallo de la Contraloría Interna del IFE. La Jornada. México. 13 Agosto 1999. P. 3.

----- Destituirá el IFE al contralor interno en sesión extraordinaria. La Jornada. México. 15 Agosto 1999. P. 3.

----- Exige el PRI restituir sanciones al consejero Cantú. La Jornada México 24 Agosto 1999. P. 10.

----- La Contraloría del IFE suspende resolución contra Jesús Cantú. La Jornada. México. 20 Agosto 1999. P. 15.

----- Partidos expresan su descontento con el funcionario. La Jornada México. 14 Agosto 1999. P. 10.

----- Prepara el IFE acciones legales en contra de Muñoz Villalobos. La Jornada. México. 16 Agosto 1999. P. 5.

TREPAT, Ramón. Diccionario Práctico de Sinónimos, Antónimos e Ideas Afines. México. Editorial Larousse. 1986. 506 Pp.

<http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/leyorganica/index.htm1>

<http://www.ife.org.mx>

<http://intranet1.senado.gob.mx>

<http://www.tvazteca.com>