



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA
INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS
ELECTORALES EN MEXICO. ESTUDIO DE CASO DISTRITO
ELECTORAL 13 FEDERAL. (ELECCIONES AÑO 2000)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
FRANCISCO REYES CRISTERNA

ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



MEXICO, D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA,

JUNIO DE 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Nacido ciudadano de un Estado libre, y
miembro del soberano, por débil influencia
que pueda tener mi voz en los asuntos
públicos, el derecho de votarlos basta para
imponerme el deber de instruirme en ellos.*

J-J. KASSANU.

Agradecimientos:

A mis padres: *Por su enorme sapiencia y humildad ante los adversares de la vida, que con inteligencia y arrojo han enfrentado en sus hulsosas trayectorias por ellos; la nobleza y perseverancia personificadas en mis queridos progenitores. Mi más sincera gratitud y entrañable cariño a ellos.*

A mi esposa Andrea: *Por su inagotable amor y su insubstitible apoyo, acompañados siempre de una generosa dosis de comprensión y aliento; gracias amada esposa, parte fundamental y determinante en la elaboración del presente trabajo.*

A mis hijos Michelle Areli y Franklin: *Creadores de la armonía que embuelve nuestro hogar. Por su inestimable amor y cariño y por su concepción resuelta hacia las vicisitudes de la vida. Como un exhorto a mi imperfección. Queridos hijos, baluartes insustituibles en mi camino por la vida.*

In Memoriam †

A mi hermano Octavio: *Que desde el cielo guía nuestras actos voluntariosos y recordándola como siempre fué; llena de un espíritu grandioso de esfuerzo y tenacidad, amigable y castísimo en su proceder; a ti, mi hermano invaluable.*

A mis hermanos: Por su expresión de gratitud en mis épocas de estudiante que siempre les guardare, y con las críticas y sinceros deseos de preservar la confraternidad familiar. Que Dios nos ilumine para comprender su indiscutible valentía.

A la ICAES: Por la inigualable oportunidad que me brindó de ser miembro de ella, espacio de admirables mentores que con su experiencia e inteligencia han convalidado positivamente en mi desarrollo profesional.

A la UNAM: Por su único y característico concepto de alumnado de México, logrado gracias a su enriquecedor cúmulo de conocimientos extendidos a todas aquellas que tenemos la fortuna y orgullo de ser universitarias.

A mis amigas: Por aquellas incondicionales gestas de amistad y estímulo, que he tenido la fortuna de recibir a través de los años. Convertidas en fuente enriquecedora para concebir y realizar proyectos emprendedores. Ellas saben quienes son.

INDICE

	Pág.
Introducción.	1
Capítulo 1.- Régimen político, elecciones y Administración Pública.	
1.1 El Sistema Federal, el caso mexicano.	7
1.2 La organización de las elecciones.	11
1.3 Las instituciones y la Administración Pública.	17
Capítulo 2.- La organización electoral en México y sus antecedentes.	
2.1 La organización electoral conformada en torno a la Comisión Federal Electoral (1946-1990).	21
2.2 La Comisión Federal Electoral.	35
2.3 Las Comisiones Locales Electorales.	49
2.4 Los Comités Distritales Electorales.	55
2.5 Las Mesas Directivas de Casilla.	61
Capítulo 3.- EL Sistema Electoral Mexicano.	
3.1 El sistema mayoritario y la división del territorio de la República en distritos uninominales.	66
3.2 La distritación de 1977-1994.	71
3.3 La redistribución Electoral Federal en 1996.	77
3.4 Relación de distritos electorales por entidad federativa.	87
3.5 La configuración de circunscripciones plurinominales.	96
Capítulo 4.- La organización del Instituto Federal Electoral en el ámbito nacional y estatal.	
4.1 Un enfoque general.	106
4.2 El Consejo General.	109
4.3 La Presidencia del Consejo General.	115
4.4 La Junta General Ejecutiva.	117
4.5 El Secretario Ejecutivo.	118
4.6 Las Direcciones Ejecutivas.	121
4.7 Consejeros Electorales.	126
4.1.1 Las Juntas Locales Ejecutivas.	129
4.1.2 Los Consejos Locales.	131
4.1.3 Del Reglamento de sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral.	136

Capítulo 5.- Integración del Instituto Federal Electoral en el ámbito distrital.

5.1	Las Juntas Distritales Ejecutivas.	141
5.2	Los Consejos Distritales.	144
5.3	El Presidente del Consejo Distrital.	147
5.4	Consejeros Electorales Distritales.	151
5.5	Representantes de los partidos políticos.	154
5.6	La Comisión Distrital de Vigilancia.	158

Capítulo 6.- Administración y control del proceso electoral federal año 2000, estudio de caso Distrito 13 Federal (Iztacalco).

6.1	Tipos de sesiones de Consejo.	160
6.2	Asistentes electorales.	164
6.3	Rutas electorales.	166
6.4	Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.	168
6.5	Capacitación electoral a funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.	172
6.6	Casillas electorales.	175
6.7	Observadores electorales.	177
6.8	Distribución a los Presidentes de Mesas Directivas de Casilla de la documentación y materiales electorales.	180

7.- Conclusiones.	183
--------------------------	------------

8.- Bibliografía y hemerografía.	193
-----------------------------------------	------------

INTRODUCCION.

La paulatina y creciente atención respecto a la dinámica electoral del México actual, es sin duda alguna, resultante de la relevancia que ha adquirido a través de largos y extenuantes años de historia oscurantista.

Por naturaleza propia de la evolución que refleja el actuar de la sociedad en un mundo cambiante, esta concepción histórica se ha visto prácticamente superada por las exigencias de adaptabilidad a un activismo social provocado por las demandas ciudadanas por un lado, y por otro, a la decisiva intención partidaria de hacer de esta faceta político-electoral la bandera que represente la vía de acceso a una vida democrática.

En consecuencia esto permitirá a su vez, que dentro de un ámbito globalizador se nos pueda considerar como un país con dirección hacia una inminente fase de transparencia respecto a la preparación y desarrollo de los procesos electorales, provocando con ello que estos se tornen cada vez más confiables y donde la intervención de la ciudadanía nos indique el parámetro a seguir para consolidarnos como un régimen en que el pueblo ejerza de manera autentica la soberanía, eligiendo libremente a sus representantes.

Ahora bien, desde la incipiente organización electoral hacia el año de 1946, el máximo organismo electoral que era la Comisión Federal de Vigilancia Electoral considerado como un reflejo de la presencia predominante por parte del Estado, y hasta nuestros días con la existencia del órgano autónomo e independiente como lo es el Instituto Federal Electoral, se han experimentado diversas transformaciones interpretadas en una serie de reformas electorales que son inherentes al proceso evolutivo de las partes que intervienen en la preparación de los comicios.

Antes bien debemos señalar que la determinante e ineludible actuación de la Administración Pública en la conformación de un esfuerzo permanente y sistemático, al cabo de someterla a un análisis sino pormenorizado sí en la medida de concebir claramente su importancia en las diferentes áreas y niveles que

conforman el organismo encargado de regular las elecciones en nuestro país, representa por demás un elemento fundamental digno de tomarse en cuenta, dada la relevancia que esta adquiere.

Lo anterior en función de las cuestiones administrativas que, transformadas en herramientas indispensables en el quehacer institucional de los órganos encargados de ejecutarlas, toman como planteamiento primordial el incrementar la eficiencia y eficacia mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuentan; así como agilizar y en la medida de las circunstancias, descentralizar los mecanismos operativos de sus entidades, acelerando y simplificando de manera paulatina los trámites, generando en el personal una actitud innovadora, dinámica y responsable, permitiendo de esta manera fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.

Bajo esta consideración, el resultado no puede ser más que un proceso permanente de revisión y racionalización de recursos, que debe retroalimentarse de una manera constante. En virtud de concebirlo como una tarea sistemática y continua, provocando con ello que los resultados han de considerarse siempre como un punto de partida para nuevas mejoras.

Como hemos señalado, en décadas anteriores el sistema político mexicano tenía una estructura y una dinámica de sistema de partido hegemónico de Estado, cuyas características más importantes eran; el procedimiento absoluto de un partido; el origen de la legitimidad no eran las urnas, aunque pasaba por ellas; había una imposibilidad radical de alternancia en la política; modelo de no-competitividad entre los partidos; un diseño excluyente por las inequitativas reglas del juego político; un espacio cerrado a los nuevos y viejos actores, y lo más grave; organismos electorales controlados completamente por el gobierno.

Puesto que es de conocimiento público que dentro de los organismos electorales existía un predominio completo por parte del gobierno en la organización electoral, en el diseño de las reglas de juego, en el reparto de los recursos y beneficios.

Por otra parte, a través de las reformas electorales que han tenido cabida en la evolución histórica de nuestro sistema político electoral, existen puntos de impacto, tales como la incorporación de nuevos partidos políticos; el establecimiento de un sistema electoral para el Poder Legislativo de carácter mixto con predominio mayoritario; la posibilidad del acceso partidista a los medios de comunicación, etc.

Aunque si bien es cierto que todos estos conceptos de renovación político electoral estaban orientados fundamentalmente a resolver la crisis de credibilidad existente en materia electoral, causada por todo ese mecanismo perverso. También es verdad que aquello no bastaba para superar la concepción ciudadana de la existencia en cuanto a fraudes electorales elección tras elección, por lo que fue indispensable, para sanar esta percepción social, la creación de instancias renovadoras y depuradas para conciliar y resolver conflictos derivados de la práctica político-electoral.

De aquí nace, por ejemplo el primer Tribunal en materia electoral el cual a pesar de haber nacido con muy pocas capacidades para enfrentar los mecanismos de fraude, en la actualidad dirige y resuelve con autonomía suficiente para ser considerado como la instancia conciliadora de los intereses partidarios.

De esta manera estamos en posibilidad de afirmar que el país ha vivido dos procesos simultáneos y complementarios: por un lado, el trayecto de un partido casi único, hegemónico, hacia un partido de sistemas diferenciados y competitivos. Y por otro, de unas elecciones sin competencia a unas más competidas.

Nuestra historia política reciente, es pues, la historia de cómo se construyó un sistema de partidos, un marco político electoral que lo encauza, unas reglas que lo modulan, unas prácticas y unos valores culturales que le corresponden.

Así, el gobierno federal abandonó la organización de las elecciones y en la actualidad, el Instituto Federal Electoral alcanza cabal autonomía. Los miembros del máximo órgano de dirección del Instituto, los consejeros electorales y el Consejero Presidente, fueron electos por el consenso de los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Se ajustó la fórmula electoral para reflejar con mayor

exactitud los escaños parlamentarios de acuerdo a la votación de los partidos. Se instauró un control de constitucionalidad en materia electoral. Asimismo, se instauró un complejo y abarcador sistema independiente de garantías legales y constitucionales que salvaguardan meticulosamente la legalidad de las elecciones y los derechos políticos de los ciudadanos y los partidos políticos.

Aquí cabe también señalar que dentro de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral existen organismos desconcentrados a lo largo y ancho del territorio nacional, para ser exactos 300 en total, cada uno asentado en también, cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, denominados Juntas Distritales Ejecutivas y considerados como órganos permanentes del Instituto.

Estos conllevan una importancia fundamental dentro de las actividades del Instituto Federal Electoral, en virtud de ser los receptores directos del voto ciudadano y atender de manera clara y oportuna a los lineamientos emitidos por el Consejo General, estableciéndose de esta manera el estar prodigados de enormes cantidades de energía electoral, a partir del trabajo de encuentro, discusión y colaboración entre partidos para alcanzar el cambio constitucional y legal, hasta la amplísima participación ciudadana en la conformación de las mesas directivas de casilla.

Para fines de presentación este trabajo se integra por seis capítulos, considerando en el primero de ellos denominado *Régimen político, elecciones y Administración Pública*, lo que corresponde al régimen político en nuestro país, lo que constituye vivir bajo un tipo de organización política denominada República Federal en virtud de definirse como una confederación de estados autónomos, basada en la representatividad en razón de que los gobernantes son elegidos por el pueblo, adoptando el principio democrático caracterizado éste por la participación de la sociedad, misma que a su vez participa activamente en la elección de aquellos. Aunado a que lo anterior no podría concebirse sin la actuación de las instituciones que intervienen en la preparación y desarrollo de los comicios, implementando de manera clara los principios y postulados de la Administración Pública.

En el segundo capítulo que se intitula *La organización electoral en México y sus antecedentes*, se analiza el impacto de una serie de reformas que han regulado la intervención del organismo encargado de regular las elecciones en nuestro país, enfatizando un tanto sobre las actuaciones, así como de las diversas denominaciones que éste ha adoptado a lo largo de la historia política electoral, partiendo de la Comisión Federal Electoral, hasta el vigente Instituto Federal Electoral.

Por consiguiente, en el tercer capítulo señalado como *El sistema electoral mexicano*, se contempla bajo la concepción del sistema mayoritario que en la actualidad, es el método característico para regular las elecciones en México, mismo que sustenta sus bases en la distritación electoral federal, y lo que a su vez es un resultado de las circunscripciones plurinominales en que se encuentra dividido el territorio mexicano.

Respecto al capítulo cuatro descrito como *La organización del Instituto Federal Electoral en el ámbito nacional y estatal*, se concibe al Instituto Federal Electoral como el organismo encargado de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales en nuestro país, se considera como resultado de las vicisitudes comiciales en la historia del México contemporáneo, comprometido a eficientar y transparentar las bases normativas precisadas a nivel constitucional, apoyado de manera permanente en los diversos órganos centrales y desconcentrados por los que se integra.

En el capítulo quinto, que lleva por título *Integración del Instituto Federal Electoral en el ámbito distrital*, se especifican de una manera más detallada las funciones y responsabilidades que competen a las distintas figuras que comprende la conformación del Instituto Federal Electoral en el ámbito distrital, en función de su demarcación territorial que como se señala en su oportunidad actualmente existen trescientos distritos uninominales en el país, mismo número de representaciones con que cuenta el organismo electoral.

Al término de este trabajo en el capítulo sexto, denominado *Administración y control del proceso electoral federal año 2000, estudio de caso Distrito 13*

Federal (Iztacalco), se contempla el actuar de uno de aquellos órganos desconcentrados en los comicios electorales federales del año 2000, donde se aprecia con datos fidedignos los logros y actividades realizadas de acuerdo a la normatividad aplicable en materia electoral.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación que corresponden a la apreciación razonada de los capítulos aquí expuestos, así como referentes a la concepción profesional de las experiencias acumuladas.

En términos conceptuales podemos afirmar que la relevancia de lo que aquí se expone, constituye la existencia y dinámica de un activismo social que se nutre en el terreno propio de la participación consciente de los sujetos inmersos en la estructura político electoral de nuestro país. Que viene a representar el deber moral de aglutinar y conducir la representación popular, que lo hagan efectivamente a partir del único sustento factible; la democracia.

Es claro y a la luz de los hechos que la competencia abierta entre los partidos, el respeto mutuo y el ejercicio libre del sufragio, han demostrado que el futuro político de México cuenta ya con un piso básico institucional debidamente cimentado y que tiene como perspectiva un espacio en el horizonte moderno.

Por tanto, este es el significado profundo en el sentido de tener las bases legales e institucionales para consolidar una larga y duradera estabilidad democrática en nuestro país.

CAPITULO 1.- REGIMEN POLÍTICO, ELECCIONES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Una de las principales características en un Estado que se precie de ser considerado democrático, es la adopción de efectivamente, un sistema federal que contemple las cualidades de elección popular, libre, secreta y directa por parte de la ciudadanía respecto a sus gobernantes a fin de establecer las bases que sustenten el nombramiento de estos. Aunque para ello, se torne necesaria la existencia de un organismo encargado de organizar y regular las elecciones y aún sobre todo, que este organismo se encuentre conformado por ciudadanos con entera probidad en cuanto a sus funciones concierne, quienes a su vez adopten los principios básicos y a la vez ineludibles que la Administración Pública aporta para un adecuado y eficaz funcionamiento de, prácticamente la totalidad de las instituciones sean estas públicas o privadas.

Al respecto, a pesar que lo anterior no es el espejo fiel en el caso de nuestro país, si es menester considerar y en gran medida reconocer que se aprecia un avance sustancioso en estos terrenos.

1.1 El Sistema Federal, el caso mexicano.

La cuestión principal que entraña el estudio del Estado Federal es precisamente de plantear el distintivo principal que concibe la posibilidad que sobre un mismo territorio y misma población puedan existir y, por consiguiente, ejercer su autoridad un conglomerado de estados.

Como punto de partida para abordar esta concepción y decodificarla en términos que garanticen una asimilación práctica, nos enfocaremos a lo que en un principio Alexis de Tocqueville consideró como entre lo más relevante de la revolución francesa, que es precisamente el carácter de identidad por la energía igualitaria que caracterizó a dicho movimiento, y que provoco la destrucción de la

jerarquía aristocrática tradicional, para en base a ello sentar las bases sobre la cuales habrían de construirse las democracias representativas.

De acuerdo a la manera de interpretar lo anterior, debemos considerar que el punto central de su obra es en torno a la forma como se puede conciliar la igualdad y la libertad, y configurar al mismo tiempo, un régimen democrático sin riesgo de caer en la monarquía o en su caso, en el despotismo.

En este sentido es importante resaltar el papel preponderante que le corresponde adoptar a la soberanía del pueblo. Por que en un Estado Federal se trata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que conforman la unión continúan siendo soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero se encuentran bajo la tutela de la federación, lo que se traduce en una soberanía en cuanto concierne a la nación entera.

Ahora bien, cabe precisar que para explicar la naturaleza del Estado Federal se debe partir de la consideración de que se debe distinguir entre el titular de la soberanía y el sujeto de la soberanía; "...el titular de la soberanía es aquella entidad que tiene la fuerza o la autoridad suficiente para decidir la forma de existencia política de la sociedad y en la que reside la potestad suprema de decir la ley, entidad que para el pensamiento democrático no puede ser otra que el pueblo; en cambio, el sujeto de la soberanía lo es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir el Estado."¹

En concordancia con lo señalado es correcto argumentar que la autonomía constitucional de los estados se concretiza en el derecho que éstos tienen de concebir una constitución local y modificarla de acuerdo a sus muy peculiares requerimientos. Pero, sin dejar a un lado su participación en la integración de la voluntad federal, lo que se puede concretizar a través de su misma participación en el órgano encargado de revisar la Constitución, en virtud de que ésta ley reúne y precisa los límites y contornos del pacto federal.

Lo que viene a significar el hecho de que "...un Estado Federal esta integrado por colectividades públicas gobernadas por la federación en los asuntos

¹ Patiño Camarena Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista, 1999, p. 36.

de carácter general o nacional, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose, de este modo, de todas las demás comunidades públicas internas.”²

Ahora bien, lo que se puede afirmar de manera sin menoscabo es el hecho que el federalismo es un producto de la experiencia política, partiendo de una realidad indiscutible en el sentido que la unión de Estados soberanos, que por un pacto federal, depositan su soberanía exterior en el Constituyente y éste a su vez en la Constitución Federal, pero además, sin perder sus atribuciones internas, consecuentemente por la Constitución se crea órganos propios del Estado Federal “...que desempeñan las funciones en que se divide para su ejercicio su soberanía y, por consiguiente, existen órganos federales –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- que tiene jurisdicción propia sobre el territorio y los habitantes de cada una de las entidades federativas que los componen [...] En consecuencia, en el Estado Federal los poderes políticos del mismo tienen una competencia estatal distinta e independiente de los poderes locales, y unos y otros poseen delimitadas sus facultades y ejecutan actos de autoridad sobre los habitantes del Estado Federal.”³

Por lo que respecta al caso particular de nuestro país, cabe precisar que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento supremo de la nación establece “...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.”⁴

Se dice que es una República, toda vez que este tipo de organización política es considerada como el modelo de régimen ideal a partir de las naciones de bien y justicia.

También se precisa que nuestro Estado es una República Federal, en virtud de que se define como el sistema de gobierno de una confederación de estados

² Mouskheli, M. *Teoría Jurídica del Estado Federal*, México, Edit. Aguilar, 1934, p.319.

³ Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Continental, México, 1977. p. 18.

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edit. Porrúa, artículo 40, México, 1997.

autónomos que en los asuntos de interés general están sujetos a las decisiones de una autoridad central, en nuestro caso el Ejecutivo Federal.

Es representativo, porque los gobernantes son elegidos por el pueblo y obran en su nombre desde el poder, de modo que lo vinculan con sus actos como si el mismo pueblo los realizara.

Por último, otra forma que adopta nuestro Estado, es la democrática, es decir, nuestro sistema de gobierno se caracteriza por la participación de la sociedad, totalmente considerada en la organización del poder público y en su ejercicio.

En dicho tenor, tenemos que el Estado Mexicano se integra por 31 estados y un Distrito Federal, que funge como sede de los poderes federales.

Los 31 estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución General.

La forma de gobierno del Estado Mexicano tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

En México existe una forma de régimen presidencial, esto es, la jefatura y conducción del gobierno son responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal (Presidente de la República), quien es también Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas, así como de la Administración Pública.

De acuerdo con nuestra Carta Magna, el Supremo Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario ya que su ejercicio solo corresponde a su titular, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el programa de gobierno que trasciende sexenios es necesario el tener presente los contornos fundamentales de nuestro sistema federal que tiendan a consolidarlo y modernizarlo a efecto de que continúe siendo una idea de fuerza en nuestra historia constitucional.

Con este fin resulta pertinente recordar que en nuestro medio siempre se ha entendido que la esencia del federalismo radica en que las partes integrantes de la nación se deben gobernar por si mismas en todo y cuanto concierne a su régimen interior, en tanto que son gobernadas por la federación en todo cuanto concierne al interés nacional; es por ello que se afirma que lo característico de todo régimen federal radica en que promueve la unidad dentro de la diversidad.

1.2 La organización de las elecciones.

En la actualidad el firme propósito de hacer de la democracia una realidad con una presencia cada vez más plena, parte precisamente del supuesto de que las minorías deben acatar la voluntad mayoritaria, en virtud de que en un sistema democrático únicamente la mayoría puede decidir, aunque también supone el hecho de la misma mayoría respete los derechos de las minorías, absteniéndose de realizar cualquier tipo de actos que impidan a las minorías convertirse en mayoría.

Bajo esta consideración se puede afirmar que la mayoría que atenta contra los derechos de las minorías atenta contra la democracia, y a su vez, la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría, atenta en contra de su propia existencia.

En ese mismo orden resulta claro que para pretender consolidar un régimen de carácter democrático, es necesario contar con la participación de todos los grupos políticos los cuales deben concurrir en la búsqueda de coincidencias dentro del marco de sus naturales discrepancias.

Por tanto, con el objeto de una mejora en las prácticas democráticas, se debe precisar a través de los respectivos canales institucionales las decisiones políticas y jurídicas con estricto sentido hacia orientar, regular y conducir la vida en sociedad, dirimiendo las diferencias con estricto respeto al marco institucional de nuestro país.

Ahora bien, cuando un país decide configurarse con apego a los principios de la democracia, siempre va a requerir contar con una institución responsable que de manera imparcial organice el ejercicio del derecho al voto, asimismo que cuente con diversos y esenciales instrumentos jurídicos que aseguren la participación ciudadana en la emisión del sufragio y que a su vez lo expresen a entera voluntad suya, consecuentemente con la libertad que otorga un ámbito democrático.

Lo que viene a configurarse como un efecto el hecho que para estructurar un sistema democrático es necesario crear los canales adecuados que traduzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quienes deben ser sus representantes y de que manera debe ser gobernado el país, para lograr esto es indispensable la organización de consultas electorales que se celebren a intervalos de relativa frecuencia y que permitan que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través precisamente de consultas electorales, organizadas sobre la base del reconocimiento del sufragio universal.

Es justamente que de acuerdo a las reglamentaciones vigentes, los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de asociarse o reunirse para tratar asuntos políticos el país, etc. De aquí que en toda democracia representativa el sufragio universal venga a significarse como el medio idóneo para la integración, conformación y legitimación de todo gobierno. Lo anterior en virtud de que "...los principios liberales conducen, de una manera natural, al sufragio universal. Actualmente ya existe, de hecho, en todas partes. Incluso fuera de las democracias occidentales esta considerado como la base legítima del poder..."⁴⁵

Y por lo que se refiere a la evolución del sufragio en nuestro medio, cabe señalar que nuestra historia no ha sido producto de un estudio de gabinete, sino el resultado de una serie de luchas reiteradas a través del tiempo, en efecto, partiendo de la abolición de la esclavitud, pasando por los criterios adoptados para

⁴⁵ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ediciones Ariel, 1970, p. 142.

el otorgamiento del derecho al voto, así como la participación directa de la mujer en las cuestiones político-electorales del país, hasta nuestros días donde el acceso al voto se ha extendido a los ciudadanos hombres y mujeres mayores de dieciocho años que tengan un modo honesto de vivir.

Asimismo, el derecho al voto implica que, además de elegir a lo gobernantes y de escoger un programa político a través del cual se desea que se gobierne, se refrenda y confirma la decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno; en cambio no votar, significa, en muchos de los casos, menosprecio por los derechos ciudadanos, o bien, indiferencia por las formas de gobierno.

Tomando como referencia este tipo de consideraciones se puede decir que si bien es requisito esencial en la democracia representativa que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para expresar su voluntad política, no lo es que tengan que manifestarse si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo se puede decir que la calidad democrática de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Además, para que el pueblo elija libremente a sus representantes se cuenta con algunas disposiciones legales para evitar que los ciudadanos sean coaccionados y emitan un voto que no desean hacia determinado candidato, esta es una característica principal en la emisión del sufragio, pero además es fundamental que también se vote directamente por cada ciudadano sin intermediario, debe ser secreto, que nadie debe saber cual es el sentido en que se emite; universal que no se haga distinción de raza, sexo, ideología, religión, etc., basta con cumplir la mayoría de edad y que sus derechos político electorales no se hayan suspendido por alguna resolución judicial.

Entre los factores que pueden incidir en el grado de participación o de abstencionismo figura la adopción de prácticas que faciliten o dificulten la inscripción en el padrón electoral.

En esta materia diversos estudios señalan que uno de los medios más eficientes para incentivar la participación política y a la vez que combatir el

abstencionismo, consiste en que los partidos políticos desarrollen importante programas de educación política tendientes a hacer de cada ciudadano un agente de democratización de la sociedad.

"...de aquí que, tanto la Constitución Federal como el COFIPE partan de la consideración de que la responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que además, deben desempeñar, en forma permanente, una función educativa que haga posible el desarrollo político de la sociedad."⁶

Y en efecto se debe destacar que uno de los medios más efectivos para el logro de una educación cívica y política, es precisamente el ejercicio constante de los derechos políticos, además que cuando existe un pluripartidismo en el registro de los partidos, como en nuestro país, muchas ocasiones ello no se traduce en una semejante pluralidad de opciones en las consultas electorales. Lo que da como consecuencia que los propios partidos políticos deben participar de una manera mas directa y permanente en la vida pública a fin de conseguir el acceso al ejercicio del poder o en su caso, de conservarlo.

Efectivamente y con esta finalidad en nuestro país cobra vigencia la estructura que dimana del organismo encargado de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral como es el Instituto Federal Electoral.

En este sentido, calificada como una institución responsable que cada vez más garantiza que los partidos políticos y sus candidatos puedan participar en las elecciones en condiciones de igualdad que establece la ley, da origen a que en ella se integren tanto representantes del Estado, así como los partidos y redondeando su actuar la intervención de la propia ciudadanía.

En el ámbito político-electoral veremos como a través de una serie de reformas que han regulado la intervención del organismo encargado de organizar las elecciones en nuestro país ha sufrido una diversidad de transformaciones que en forma paulatina responden a las necesidades de la época en que fueron

⁶ Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, p. 112, México, Edit. Constitucionalista, 1999.

proclamadas y que de acuerdo a las circunstancias en que se dieron éstas vale citar que “.los hombres tienen una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible por la igualdad. La sociedad evoluciona necesariamente hacia la igualdad.”⁷

Subsecuentemente haremos una reseña a partir de lo que representó la Comisión Federal de Vigilancia, su transformación en lo que a la postre sería la Comisión Federal Electoral y hasta nuestros días donde se da forma al denominado Instituto Federal Electoral.

Asimismo, haremos énfasis en lo que determinaba la misma Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y su resultado en la configuración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en la actualidad es la ley en la materia electoral que establece los lineamientos y actividades que facultan a las diferentes figuras que intervienen en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en el México de hoy.

Atendiendo que a partir de aquellas reglamentaciones emanadas del Código en la materia, así como a la desconcentración del propio Instituto Federal Electoral, la cual es base de su organización reflejada en todo el territorio nacional, en el sentido de la división que se hace de él en cuanto a las cinco circunscripciones plurinominales vigentes, así como a la conformación de trescientos distritos electorales uninominales que lo configuran y remitiéndonos a que en el Distrito Federal corresponden el asentamiento de treinta de ellos a nivel federal es necesario enfatizar la influencia y radio de acción que el propio organismo implica a efecto de garantizar el sufragio libre, directo y secreto por parte del conglomerado ciudadano.

Bajo esta perspectiva el organismo en cuestión busca acertadamente el replanteamiento de la problemática en torno a la organización de las elecciones en nuestro país, con base en su estructura orgánica establece y define actividades tendientes a sustanciar y mejorar en forma paulatina el proceso electoral. Esto en virtud de los miembros presentes en la escena y el grado de relevancia de cada

⁷ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, p. 173. México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

uno de ellos, donde se establece su jerarquía, así como su organización interna en función de su relación con los mecanismos de control.

Lo anterior representa en el ámbito político-electoral el motivar una capacidad de respuesta en aumento por parte de la ciudadanía en el contexto de su propia existencia social, al tener ésta el derecho de elegir de manera directa, secreta y unipersonal a sus dirigentes con base en las propuestas y grado de influencia por parte de estos últimos hacia ese núcleo social.

Pero bien cabría la pena preguntarse cuales son las repercusiones que semejantes decisiones tendrían en el ámbito de competencia del órgano encargado de preparar, organizar y vigilar las elecciones. Si para enfrentar la problemática existente se debe recurrir a la tarea de organizar los factores y actores que en ella intervienen se torna indispensable adoptar una serie de medidas y mecanismos, todos ellos regulados por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley en la materia como es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La autenticidad de las elecciones se basa principalmente en la credibilidad con que son realizadas todas las actividades de organización y capacitación por las autoridades electorales y la ciudadanía, que juega un papel muy importante tanto en la preparación, jornada electoral y en el escrutinio y cómputo, para evitar fraudes electorales.

Más sin embargo esto requiere de un análisis específico tanto de cada conjunto de miembros que intervienen en este proceso, así como de los recursos de apoyo sustantivo para la puesta en práctica de las actividades encomendadas a cada uno de ellos en atención a la cada vez mayor transparencia y legalidad que con mucho esfuerzo ha logrado alcanzar de manera paulatina e inobjetable el organismo en comento.

1.3 Las instituciones y la Administración Pública.

Partiendo del hecho que el concepto y existencia del poder público o autoridad es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines. Principalmente lo que respecta a la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una sociedad tienen una enorme preponderancia en cuanto a su existencia, misma que se logra en la medida que los gobernados tiendan a cumplir las medidas y reglamentaciones que dimanen de la autoridad.

Siendo una de las primordiales tareas del gobierno el de tomar la dirección como factor determinante en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste precisamente en formular mandatos y exigir que se realicen las actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas.

En suma la tarea de la administración pública se traduce en organizar los servicios públicos y los fines que se traduzcan en satisfacción, decimos de las necesidades colectivas.

Así, las instituciones y la administración guardan relaciones estrictas y necesarias, las instituciones necesitan de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la administración requiere que las Instituciones asuman la dirección y orientación del Estado.

En este sentido podemos afirmar que la administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar bienes: Administrar es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de la sociedad. La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado: Por lo que personas y bienes son los elementos indispensables de una eficaz administración.

Las necesidades actuales implican que las instituciones se desenvuelvan en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades de la misma sociedad, de esta manera surge la necesidad de adaptar y/o crear órganos que permitan la atención de las demandas ciudadanas ante la exigente evolución de las condiciones en las que se ve envuelta la propia sociedad. Y que

en su momento representan la cualidad de exteriorizar la soberanía de acuerdo con sus funciones correspondientes.

Puesto que si bien es cierto que uno de los principios básicos de la administración es el definir el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y contemplar las actividades para alcanzarlos, también lo es que se debe maximizar la eficiencia de los servicios, o lo que es lo mismo, conseguir los máximos resultados con los menores recursos posibles. Lo cual afecta a todo organismo e institución que se trate, y siendo el Instituto Federal Electoral nuestro caso de análisis corresponde a este el adoptar las medidas necesarias que se traduzcan en una efectividad y objetividad en función de sus principios rectores lo que en forma sustancial y sostenida alcanza a conforme transcurren los años, en virtud de que se han generado diversos comentarios favorables tendientes a cimentar su permanencia en el ámbito político-electoral en nuestro país.

Puntualizando un tanto respecto al proceso de dirección, éste se presenta en forma continua durante todo el proceso de la administración pública y como resultado ofrece el deslindar las atribuciones que corresponden al Estado como tal, por un lado, y a las instituciones por otro. Lo anterior en virtud que corresponde al Estado planear la creación y/o reforma de las instituciones que lo conforman, así como el hecho de dirigir las en las instancias que a cada una de ellas implica, lo que a su vez repercute en el sentido que a estas últimas corresponde, en relación a las incidencias que representa el proceso de dirección le sean atribuibles en forma privativa el proceso de ejecución de las funciones para la cual fueron creadas.

Por que en este sentido tengamos presente que la administración pública no es un sistema cerrado en sí mismo, puesto que mantiene relaciones y cumple funciones en una sociedad global y en el sistema político vigente. Lo que significa que "...las instituciones u organismos administrativos dentro del contexto político, como organizaciones que persiguen diversos fines, dividen el trabajo administrativo, combinan los recursos humanos, financieros y materiales para

cumplir con sus fines y evalúan y controlan los resultados en un constante dinamismo y proceso de adaptación al medio.¹⁴⁸

Ahora bien, en el seno de las instituciones deben existir de manera invariable conceptos fundamentales, entre otros, tales como:

- La congruencia a través de mecanismos formales de participación que permitan la convocatoria y la concertación a todos los niveles de autoridad, para hacer posible el entendimiento de los objetivos institucionales en términos de misiones trascendentes, y por tanto, estrictamente referidos al contexto de necesidades cuya solución es el compromiso intransferible de cada institución:
- La eficacia concebida a través de las modalidades de operación y/o ejecución que garanticen la obtención exhaustiva de resultados para el cumplimiento del compromiso de la institución en un marco de prioridades;
- La eficiencia a través de metas y actividades congruentes con las modalidades de operación y ejecución de la institución y afines con las atribuciones y funciones de cada segmento institucional para hacer posible la práctica de procedimientos óptimos;
- La programación comprendida como una definición inductiva, en cada ámbito de responsabilidad institucional, considerando los compromisos de la institución, los beneficios esperados con los objetivos generales, configurando las metas de resultados de acuerdo con los programas de actividades;
- La presupuestación de acuerdo al cómputo de los recursos necesarios para la realización del proceso de ejecución, en concordancia con los bienes y servicios que se esperan obtener de dicho proceso, y;
- La evaluación en términos de mecanismos de producción de información para el proceso de dirección, tanto genéricos como específicos, que coadyuvaran para conocer el grado de cumplimiento de las instancias del proceso de planeación.

¹⁴⁸ Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y Métodos en la Administración Pública*, México. Editorial Trillas. 1987. p. 33.

No obstante, cabe hacer el siguiente señalamiento en cuanto a la característica que corresponde a la administración pública horizontal, en función que esta presupone la correspondencia en la conducción política; mecanismos de participación y acceso de todos sus elementos a las jerarquías administrativas generando de esta manera informaciones objetivas y decisiones políticas de servicio a los demás.

La conducción política en todos sus niveles y en todas sus modalidades requiere de normas jurídicas congruentes con la justicia, la seguridad jurídica y demás valores humanos sustentados en la experiencia de los tiempos, normas que constituyen el derecho político-electoral y la reorientación de sus contenidos.

Asimismo, esto ha provocado transformaciones evidentes en las relaciones entre administración pública y sociedad, tanto por lo que hace a su nivel de interrelación como a la lógica que preside la legitimidad de la misma actuación pública. En ese tenor, se ha abierto el espacio donde es posible construir una organización democrática y responsable ante la sociedad a través de la participación y ante el sistema político en función de las estructuras internas mismas que mantienen criterios democráticos.⁹

Teniendo una referencia como la antes descrita y con base en la reforma electoral de 1989-1990 condujo a la creación de una autoridad electoral autónoma e independiente de la Administración Pública Federal, en virtud de la forma de integración del órgano superior de dirección de la misma, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonios propios, denominado Instituto Federal Electoral.

⁹ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, España, Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993, p. 107.

CAPITULO 2.- LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO Y SUS ANTECEDENTES:

Los antecedentes electorales en nuestro país son a la vez tan enriquecedores y variados como insatisfactorios e intrascendentes, en función de establecer ciertas bases que prevalecen hasta nuestros días, debido a esa imperante inquietud de obtener un adecuado equilibrio entre las demandas ciudadanas y la oferta partidaria. Aunque por otro lado se evidencia la histórica postura irrazonable de un partido hegemónico (que dejó de serlo hace poco) a costa de pagar un precio demasiado caro como lo es precisamente, el hacer a un lado los principios democráticos que en todo régimen federal debiesen ser considerados como postulados imprescindibles e intocables.

2.1 La organización electoral conformada en torno a la Comisión Federal Electoral (1946-1990).

Desde la perspectiva evolutiva en el proceso de desarrollo respecto a la organización de las elecciones en el México del siglo XX, es de destacarse la iniciativa de ofrecer una alternativa acorde a las necesidades imperantes en el periodo que inicia en la década de los cuarenta, aunque sin satisfacer plenamente las demandas en materia electoral dadas las características de los regímenes en el poder que pretendían de manera "disfrazada" perpetuarse en el rango máximo de las decisiones del destino del país.

Si bien es cierto que en ese entonces se aprecian algunos intentos de pretender una expansión económica y crear un modelo de crecimiento económico, basado en la sustitución de importaciones y como política interna la unidad nacional, encaminada a lograr una política de integración ante las divisiones internas, lo cual se logró en cierta medida gracias a que aumentó la representación obrera en las dependencias gubernamentales, también es de considerar que se constituyeron junto al gobierno órganos tripartitas que consolidaron las relaciones

entre los factores de producción, y que por consiguiente se reservo para el Estado la función arbitral en futuros conflictos.

Bajo este panorama es importante señalar que la Ley Federal del Trabajo sufrió modificaciones en el sentido de definir los requisitos para proceder a las huelgas, así como la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Aunado a ello, se instaló una comisión para el estudio de la seguridad social que redundó en la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora bien, la manera como se organizó a los trabajadores en las décadas de los años 20 y 30 (a modo de referencia) repercutió en la orientación política de las organizaciones de masas por muchos años: Esta organización se hizo básicamente desde el poder y las ventajas que entonces y después obtuvieron los campesinos, obreros y demás, tuvieron un precio: la subordinación de la acción política de las clases populares organizadas a los intereses del régimen. Se creó una tutela política institucionalizada. De tal manera que los líderes de estos sectores respondieron a las necesidades políticas en la élite más que a las de sus bases; su papel fue básicamente el de disciplinar y controlar las demandas de los miembros de sus organizaciones, condición indispensable para mantener el carácter autoritario del régimen: Aún después de muchos lustros. Las organizaciones de trabajadores que conservaron su autonomía fueron pocas, algunas de ellas marginales y en pugna constante con el gobierno. Así la importancia política que pudieran tener ciertas organizaciones de masas guardaba una relación inversa con su marginalidad dentro del sistema político.¹⁰

Aunado a ello, es verdad considerar que en el aspecto electoral surgieron algunas modificaciones, entre las más relevantes es de mencionarse aquella que creaba y definía el ámbito de competencia de un organismo de vigilancia electoral.

"A finales de 1945 y principios de 1946, la burocracia política impulsó una nueva política para el control de las masas. Se trataba de una lucha entre la democracia político-electoral contra la democracia sindical y las organizaciones campesinas, todo lo cual esta contemplado en la reforma a la ley electoral que no se había alterado desde 1918."¹¹

¹⁰ Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis. "México: el sistema y sus partidos; entre el autoritarismo y la democracia" en *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores/Universidad de la ONU, 1989, p. 306.

¹¹ Montero Zendejas, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, México, Editorial Trillas, 1991, p. 661.

Al respecto es necesario considerar que toda reforma electoral, independientemente de sus características legales, obviamente tiene connotaciones políticas, sin embargo, su objetivo principal es precisamente la modificación de la legislación electoral. En tanto, el concepto reforma política implica además de las modificaciones electorales, nuevas formas y nuevos canales de participación política, así como nuevos actores y una actitud diferente en la lucha política; en fin, una reforma política rebasa el ámbito electoral. Y en efecto, una reforma política no implica necesariamente un cambio del modelo político, sino su posible consolidación (como se ha observado en el caso mexicano).

Lo anterior se explica a que con fecha 7 de enero de 1946, se promulgaba el ordenamiento de la Ley Electoral Federal, la cual constaba de 136 artículos divididos en doce capítulos. A pesar de la oposición de los diputados pertenecientes a la CTM, pues veían a esta reforma como una amenaza que disminuía su influencia política, sobre todo a nivel local.

Y que entre sus particularidades fundamentales establecía la centralización de la organización de los procesos electorales en manos del gobierno federal, al reconocerlos como una función estatal, tal y como se aprecia en el contenido del artículo 4º, párrafo primero que a la letra decía ...“La pureza y efectividad del sufragio constituyen la base del régimen representativo democrático federal y, por tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral.”¹²

Ahora bien, respecto a la creación de un organismo de vigilancia electoral el mismo ordenamiento jurídico configuraba a éste como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía al que se le confiaba la responsabilidad de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral federal, facultad que hasta ese entonces se le confería a los gobiernos locales y municipales en sus respectivas áreas de competencia, por lo que en su artículo 6º, establecía...“La vigilancia del proceso electoral en la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión se efectuará a través de una comisión de vigilancia electoral con asiento en la capital de la República”.¹³

A su vez, de conformidad con dicha ley, y en referencia a lo señalado líneas arriba la comisión se integraba en forma tripartita, tal y como lo estipulaba el

¹² *Ley Electoral Federal de 1946.*

¹³ *Idem.*

artículo 7º en su primer párrafo...“La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integrará con el Secretario de Gobernación y con otro miembro del gabinete, comisionados del poder ejecutivo, con dos miembros del poder Legislativo, un Senador y un Diputado, comisionados por sus respectivas cámaras o por la comisión permanente y con dos comisionados de partidos nacionales, y tendrá como secretario al notario público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México.”¹⁴

Así las cosas, la Ley Electoral Federal de 1946 también entre sus concepciones relevantes, estableció mecanismos de control para el registro de los partidos políticos expresadas en los artículos correspondientes del ordenamiento legal en cuestión.

Al respecto debemos considerar que toda reforma electoral, como cualquier otro instrumento, debe reunir dos características esenciales; por un lado, ser adecuada a la realidad que se pretenda mantener o modificar, y por otro, ser correctamente utilizada o administrada. La anterior consideración se deriva que de acuerdo a la periodicidad del reformismo electoral mexicano, es posible distinguir en cierta manera de forma clara dos etapas entre 1946 y 1973; en la primera se aprecia que en cuanto a las reformas legales introducidas hasta antes de 1963 perseguían fundamentalmente el objetivo de asegurar y garantizar las victorias electorales del partido en el poder y en cierto modo desalentar la fraccionización que tendía a debilitar la misma élite gobernante; en la segunda, las reformas consideradas en el periodo que va de 1963 hasta 1973 pretendían básicamente relegitimar un sistema electoral que ya de por sí enfrentaba problemas de credibilidad entre el electorado del país, así como de aceptación entre los opositores principales.

Analizando un poco más detenidamente, cuando las reformas se suceden rápidamente (insistimos, como en el caso mexicano), siempre queda la duda de que es la reforma la que se reforma porque no llegó a ser lo suficientemente profunda para dar solución al problema que la motivo, o porque sólo fue un recurso retórico que modificó el recurso político pero no a la realidad. Debido a lo

¹⁴ *Ídem.*

cual, sin afán de ser reiterativos, existen dos formas de hacer cambios o reformas: una es cambiando las estructuras, o sea, redefiniendo las reglas; la otra es readecuándolas si aún son vigentes. Quizá las reglas todavía funcionan y el problema sean las instituciones.

Bajo este tenor se establecía; "...el Estado requiere consenso, apoyo electoral, para presentarse como legítimo; requiere legitimidad para fortalecerse, necesita fuerza para dirigir, coordinar y regir, y la fuerza, a su vez le permita continuar imponiendo la política de austeridad implícita en la alianza para la producción como fórmula para garantizar la reproducción del capital..."¹⁵

A lo cual se genera una apreciación razonada, al igual que llena de un enfoque crítico y objetivo, que reafirma la postura de parte de un gran sector de los actores políticos con influencia importante en la vida política del país "... por estas razones, la reforma política no ha ido –ni puede ir– más allá de una mera reforma electoral, aunque se haya visto ya acompañada de una ley de amnistía que tiene por objeto –aparte de su bondad reconocida– darle credibilidad a la supuesta vocación democrática del régimen."¹⁶

Con base en estos términos es menester considerar el hecho que de acuerdo a las condiciones vigentes en esta última etapa que nos ocupa, prevalecen ciertos planteamientos político-electorales que conllevan a una consideración, además de tácita por ese simple circunstancia, también abordada de tal forma que se aprecia el enfoque que tendía a establecer una especie de "resignación", provocada por la ausencia de un reformismo práctico y la falta de una participación más nutrida y directa por parte de la ciudadanía en cuestiones electorales. "... la reforma política es una necesidad no sólo para garantizar el sistema en su dinámica actual, sino también la conveniencia para la burocracia política para mantenerse en y al frente del Estado."¹⁷

Aunque retomando la primer etapa que inicia en el año de 1946, hay que considerar que prácticamente todos los autores que han abordado el tema

¹⁵ Reyes Heróles, Jesús, parte del discurso pronunciado con motivo del segundo informe del Gobernador de Guerrero, abril 1977.

¹⁶ Rodríguez Araujo, Octavio. *La Reforma Política y los Partidos en México*, México, Editorial Siglo XXI, 1982, p. 81.

¹⁷ Ídem, p. 92

coinciden en que la Ley Electoral Federal del 7 de enero de ese año es precisamente la que ofreció la estructura básica que permaneció vigente por mucho tiempo. Por tanto se puede asegurar que esta ley fue el primer gran paso hacia la consolidación de la hegemonía electoral por parte de la burocracia central, confirmándose de esta manera la intención de centralizar la organización, vigilancia y cómputo de los comicios federales en manos del Poder Ejecutivo Federal o de organismos colegiados y abrumadoramente controlados por él, y por demás, como se ha comentado, evitar el fraccionalismo de la élite gobernante.

En las posteriores reformas se introdujeron nuevos elementos que redujeron aún más el marco de acción de la oposición, por ejemplo, la Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951, retiró el derecho a los partidos políticos de tener representantes en las comisiones locales electorales y retiró el voto (dejando solo voz) a los representantes partidarios ante los Comités Electorales Distritales.

"La siguiente reforma, la del 7 de enero de 1954, en cambio, no hizo ninguna concesión y sí aumento los elementos restrictivos. Dicha ley ratificó la pérdida de voto y presencia de la oposición en los organismos locales y distritales y además aumentó los requisitos y el número mínimo de afiliados que debía acreditar un partido para obtener su registro."¹⁸

Para entonces, este tipo de reformas así como las prácticas electorales del gobierno habían provocado un fuerte impacto sobre muchas organizaciones de oposición. En ese panorama es de considerarse que de los diez partidos opositores registrados en 1946 (a los cuales habría que sumar otros registrados años después) solo quedaban tres en 1954 en el marco político nacional, por lo que se deduce que estas reformas, habían producido un efecto negativo sobre la pluralización del sistema electoral mexicano, puesto que estos partidos languidecían por la falta de votos y difícilmente tenían presencia y credibilidad entre el electorado. Y es precisamente bajo este esquema que el régimen percibe las señales de desasosiego, que en 1963 aplica una modificación que da origen a la segunda etapa del reformismo electoral mexicano.

¹⁸ Molinar Horcasitas, Juan, *Vicisitudes de una reforma electoral*, en *La vida política mexicana en la crisis*, El Colegio de México, 1987, México, p.28.

Las medidas que se adoptaron fue la de reformar principalmente, dos artículos constitucionales y diez de la ley de 1954. Ahora bien, el espíritu de la reforma legal de 1963 —coinciden los especialistas— era revitalizar a la decaída oposición, cuyos resultados tanto en términos de votos como de representación resultaban extremadamente desalentadores. La reforma estableció un sistema mixto de mayoría relativa y representación de minorías pues se consideraba, en ese entonces, que las reformas electorales de representación proporcional eran demasiado complicadas para que las entendiera el electorado y que, además, mediante la representación proporcional “la lucha entre los candidatos pasaría a segundo término y la negociación entre los partidos sustituiría a la voluntad popular...”¹⁹

En este sentido la reforma política busca dar mayor legitimidad al sistema político mexicano, que se caracteriza porque “ a la vez que detiene la disidencia fuera del control, estatal, permite una participación limitada en los terrenos y formas que el estado le asigne.”²⁰

Aunque por otro lado el punto de vista de un especialista en la materia asegura que la reforma política tiene dos tipos de razones: una dentro del propio sistema político y otra, las razones externas. Por lo que se refiere a las primeras dice; “...En 1970 la burocracia política pudo descubrir dos fenómenos significativos; uno, que la votación a favor del PRI disminuía los sufragios de la oposición, que salvo el PAN, se mantenía en un porcentaje sumamente bajo y la abstención aumentaba sensiblemente; y dos, que la oposición creciente no tenía canales institucionales para expresar política ni electoralmente (...) Se planteó entonces la reforma política (...) Por otro lado, consiste en el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política, en términos de liberalismo, y renovar las formas de control político ejercido principalmente sobre las clases trabajadoras.”²¹

¹⁹ “Discurso del diputado licenciado Jesús Reyes Heróles, en la discusión del Proyecto del Ejecutivo”, en *Política*, 15 de enero de 1963, p.39.

²⁰ Villoro, Luis, *La reforma política y las perspectivas de democracia*, México, El Colegio de México, 1984, p. 132.

²¹ Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Editorial Siglo XXI, 1986, p. 49.

Tiempo después, el 5 de enero de 1973, se promulgo una nueva Ley Federal Electoral que entre sus aportaciones de mayor impacto redundaron en una ampliación respecto al esquema de exenciones fiscales que gozaban los partidos e introdujo franquicias postales y telegráficas, así como acceso gratuito a los medios masivos de comunicación y un aspecto de trascendencia fue el de conceder voz y voto a todos los partidos (que en ese entonces eran cuatro) en la Comisión Federal Electoral y en los organismos electorales locales y distritales. A pesar de ello, esta reforma se tradujo en un efecto insuficiente dado que únicamente modificó el escenario electoral para los partidos que ya tenían registro, una prueba por demás clara en ese sentido tuvo lugar en 1976, cuando en medio de una aguda y profunda crisis económica el sistema electoral mexicano resultó en un hecho inédito en la larga historia electoral mexicana posrevolucionaria: solamente un nombre apareció en las boletas electorales presidenciales. Trascendiendo de una manera tal, que hasta ese entonces y nunca como antes se mostró tan evidente la necesidad de reemprender, con mucho mayor énfasis, el muy andado camino de la reforma electoral.

En consecuencia y de acuerdo a la dinámica misma en materia electoral, a través de la vigencia de esta expresión jurídica que sirvió de marco legal hasta el año de 1977, como hemos visto, fue reformada en diversas ocasiones: en 1951 y en 1954 para efectos de elevar los requisitos para la obtención de registro de los partidos; en 1963 la reforma se enfocó a establecer los diputados por partido y que a la postre constituyó el primer elemento de proporcionalidad en el sistema electoral mexicano, y para 1973 se establecen nuevas prerrogativas a los partidos para que puedan tener más recursos.

En este sentido, remitiéndonos a los años sesenta el sistema político mexicano evidenciaba una estructura, así como una dinámica de sistema de partido hegemónico de Estado, cuyas características eran: "el procedimiento absoluto de un partido; el origen de la legitimidad no era las urnas, aunque pasaba por ellas; había una imposibilidad radical de alternancia en la política; modelo de no-competitividad entre los partidos; un diseño excluyente por las inequitativas

reglas del juego político; un espacio cerrado a los nuevos y viejos actores, y organismos electorales controlados completamente por el gobierno.”²²

En efecto y con la intención de considerar los aspectos relevantes y a su vez determinantes que emanaban de los propios organismos electorales, se evidenciaba por demás de una manera clara el predominio completo del gobierno en la organización electoral, partiendo de las mismas reglas de juego, pasando por el reparto de los recursos, así como de los beneficios resultantes.

Asimismo, la reforma de 1977 se constituyó como el inicio de un cambio que “abrió” el sistema político, puesto que surgió la creación de nuevos partidos (en este sentido debemos considerar que México establece como régimen electoral el sistema pluripartidista), también estableció un sistema electoral para el poder Legislativo de carácter mixto con predominio mayoritario, posibilitó el acceso partidista a los medios de comunicación y sobre todo, generó un sistema predeterminado de una mayoría y varias minorías. Bajo estas referencias hay que mencionar que la Comisión Federal Electoral, máximo órgano en la materia, tuvo nuevas facultades para ejercer el proceso electoral, como otorgar o retirar el registro a los partidos, controlar los procesos electorales y autorizar subsidios.

La llamada reforma política de 1977, se puede considerar como única en la historia del reformismo electoral posterior a 1946, en lo que se refiere a sus objetivos de control o legitimación, pues constituye una compleja combinación de ambos aspectos. En ese sentido, la capacidad de legitimación del sistema electoral de la reforma de 1977, es indudable, pues se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos políticos minoritarios. Puesto que la amplitud de la nueva ley consistía en que no sólo beneficiaría a los partidos que ya gozaban de registro, sino que también abría posibilidades reales de que otras organizaciones accedieran a él.

El resultado fue la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vigente de 1977 a 1987 y en su oportunidad se le considero completa en base a que modifico la gran mayoría de los aspectos centrales del sistema electoral mexicano, puesto que introdujo un sistema de

²² Medina, Luis, *Evolución Electoral en México Contemporáneo*, en Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978, p. 145

“representación proporcional” junto al de mayoría; conservo el voto de los representantes de todos los partidos en todos los órganos colegiados; estableció a posibilidad de obtener el registro partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales fijando una cláusula mínima demasiado baja (1.5 % de cualquier votación federal); señaló la insaculación como método para integrar las comisiones locales y los comités distritales; centralizó en un órgano colegiado (la Comisión Federal Electoral) la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral, reduciendo formalmente el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos clave como el registro de partidos; creó figuras jurídicas nuevas, como la de “asociación política” y declaró a los partidos entidades de “interés público”.

Su explicación deriva en que para fortalecer el sistema político era menester disminuir la brecha entre el Estado y la sociedad civil, abrir nuevos espacios para que aquél alcanzara mayores grados de consenso y legitimidad sin romper, por supuesto, su estructura de control vertical dirigida por el sistema de partido del régimen. Esta reforma no implicaba un cambio del modelo político, sino su consolidación. Las modificaciones legales no se tradujeron en un cambio sustancial en la estructura del poder, como muchos esperaban, sino en un simple reajuste dentro del mismo marco político.

El documento normativo compuesto por 250 artículos y 3 transitorios, reflejado en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que cobró vigencia a partir del 31 de diciembre de 1977, en sus 5 títulos se observa el siguiente esquema:

Título Primero: Comprende los importantes capítulos referente a la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los organismos políticos. Aquí están comprendidos los artículos correspondientes al registro de un partido político que podrá efectuarse bajo dos alternativas; procedimiento de constitución y registro definitivo y/o procedimiento para el registro condicionado al resultado de las elecciones. También se establece el capitulado correspondiente a las prerrogativas de los partidos, al carácter legal de las asociaciones políticas nacionales y a las coaliciones.

Título Segundo: Comprende todo lo relacionado con la organización electoral y la preparación de la elección. Destaca el capítulo XII relativo a las circunscripciones plurinominales y a las fórmulas electorales que de acuerdo a la Comisión Federal Electoral habrán de emplearse en cada elección.

Título Tercero: Establece lo relacionado con la jornada electoral: instalación de casillas, votación, escrutinio y computación.

Título Cuarto: De los resultados electorales; de los cómputos en los Comités Distritales, en las Comisiones Locales Electorales y del registro de constancia de mayoría.

Título Quinto: De lo contencioso electoral, con sus capítulos correspondientes a la calificación de las elecciones, nulidades, recursos y sanciones.²³

Aun bajo esta perspectiva, estos avances y ciertas concesiones, no satisfacía a los grupos políticos importantes y en la mayor parte de sus críticas, la oposición no carecía de argumentos válidos puesto que el aparato que se diseñó y perfeccionó desde 1946 permanecía prácticamente intacto.

Puesto que con la reforma de 1977, el régimen amplió los derechos políticos a diversas organizaciones, así como sus obligaciones; flexibilizó los impedimentos para la competencia electoral, más no se trató de un arreglo institucional con reglas claras, es decir, no se trataba de un proceso de democratización, sino de liberalización política bastante controlado por la élite política.

En verdad existía una insatisfacción por parte de una considerable fracción de los actores político electorales "... en el fondo del argumento está la asociación de minorías ideológicas; y en los órganos de representación, por lo tanto y gracias a la reforma política, habrá representantes de <mosaico ideológico nacional>, no de las clases sociales."²⁴

En este sentido cabe resaltar que la Ley redefine a los partidos políticos como "formas típicas de organización política. En el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo mediante su actividad en los

²³ Junquera, Rafael, *La Reforma Política*, Universidad Veracruzana, 1979, México, p. 62

²⁴ Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma Política y los Partidos en México*, México, Editorial Trillas, 1982, p. 88.

procesos electorales, coadyuvan a constituir la representación nacional.” (Art. 20, LOPPE).

En pocas palabras, se intentó y en cierta medida se logró que el sistema político mexicano operara eficazmente gracias a que ofrecía una gama de opciones e instancias, además de posibilitar que en su seno se resolviera cualquier conflicto político-social.

Ahora bien, se propuso la reforma política, idea que en su oportunidad fue aceptada por los partidos políticos registrados. Según se ha comentado, ello se debió a que el proyecto político satisfacía tanto a los intereses del gobierno como los de sus opositores. Respondía a los intereses del gobierno porque en aquel entonces el sistema político estaba rebasado para enfrentar las tensiones sociales, políticas, y económicas, debido a lo cual requirió abrir este tipo de canales, y responder, también, a los intereses de los opositores del régimen, de forma madura (por así llamarle) todo ello enmarcado en un intento de obtener un avance democrático.

Así, la reforma política y la renovación electoral se llevaron a cabo en una etapa inicial de modificaciones constitucionales, que en general han contado con el consenso de los sectores más diversos, incluso antagónicos, de la sociedad mexicana.

De lo anteriormente considerado se puede observar que las reformas legales tuvieron una especie de efecto negativo puesto que en la mayoría de los casos se caracterizaron por ampliar el margen de maniobra gubernamental y del partido del régimen, restringiendo así, el espacio de la oposición. Por lo que a través del correr de los años la desconfianza iba en aumento por parte de la ciudadanía respecto a la organización de las elecciones, así como la crítica y observaciones de índole externo empezaron a tener cabida en las consideraciones para determinar la forma de organizar éstas, para de manera paulatina sentar las bases a efecto de obtener en un tiempo determinado el acceso a la credibilidad y transparencia en el desarrollo de los comicios en nuestro país. Y precisamente de estas inquietudes la reforma electoral de 1986, estuvo orientada fundamentalmente a resolver la crisis de credibilidad existente, causada por todo ese mecanismo perverso. Surgiendo el primer tribunal en materia electoral, el cual

nació con muy pocas capacidades para enfrentar los mecanismos del fraude, y en verdad con tan raquíticas facultades que no pudo tener una intervención importante, ya que por ejemplo, las cámaras que todavía calificaban su propia elección, podían modificar las mismas resoluciones del propio tribunal.

"Con las diversas y continuas pruebas de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales vividas en cada comicio, la Comisión Federal Electoral a través de la Secretaría de Gobernación promovió, con el interés de los partidos políticos, una nueva reforma política electoral que en su cuerpo contempla una sociedad más plural y politizada; mejores vías de comunicación entre pueblo, partidos y gobierno. Una Asamblea Legislativa que vigile el gasto, la vida capitalina, y un Tribunal de lo Contencioso Electoral, entre otros, en síntesis, un Código Federal Electoral..."²⁵

En efecto, para llegar a dichas conceptualizaciones se celebraron veintidós audiencias públicas con el fin de recoger las opiniones de los partidos políticos y ciudadanos. A pesar del criterio un tanto arbitrario que se aplicó en la selección de las ponencias, en estas reuniones se presentaron los puntos de vista de diversas corrientes de opinión respecto de los problemas de la democracia política en México. En forma similar a la reforma y consulta electoral de 1977, la mayoría de las opiniones, las de la oposición principalmente, sólo se tomaron en cuenta para su publicación, porque los aspectos principales de la nueva reforma seguramente ya estaban trazados con anterioridad. De esta manera se llegó al final de las audiencias públicas con infinidad de propuestas para reformar la Constitución y la ley electoral, pero sin la fuerza necesaria de parte de los partidos de oposición para hacerlas entrar en el nuevo marco jurídico.²⁶

Y efectivamente, a raíz de las reformas constitucionales que surtieron efecto en relación a la reforma política para el 12 de febrero de 1987 aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Código Federal Electoral, y asimismo con fecha 2 de febrero de 1988, también figura con la previa reforma del 6 de enero del mismo año, por lo que en su momento se señala "... de conformidad con el mandato constitucional nuestra democracia ha sido dinámica, se ha perfeccionado sin reposo. Las elecciones más recientes acreditan que este proceso ha venido

²⁵ Montero Zendejas, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, México, Editorial Trillas, 1991, p. 671.

²⁶ Uno más uno, México, 6 de agosto de 1986.

madurando, que los partidos políticos contienen con una creciente vocación gubernamental a disputar los cargos representativos y que auténticamente promueven la participación del pueblo en la vida democrática del país.²⁷

De esta manera, en la etapa final de los debates sobre el Código Federal Electoral, la mayoría del partido en el poder volvió a hacer gala de intolerancia al aprobar la iniciativa presidencial sin introducir casi ninguno de los cambios propuestos por los partidos opositores. La nueva legislación conservaba el carácter contradictorio que había tenido la LFOPE, oscilando entre el alentar la participación electoral y resguardar el control de los comicios para el gobierno.

Se puede afirmar, sin temor a caer en falsas interpretaciones que en todo el proceso político que el país ha experimentado, básicamente a partir de 1953, la renovación electoral es la pieza más acabada del rompecabezas democrático nacional. Las audiencias públicas en el seno de la Comisión Federal Electoral son un testimonio de la participación de todos los sectores progresistas existentes en el país.

Ciertamente la insistente necesidad de estructurar un nuevo ordenamiento político ajustado a la realidad de la sociedad plural actual motivó, entre otras cosas, que el Poder Ejecutivo enviara una iniciativa para adecuar a nuestro tiempo un código electoral que asegure un eficaz y óptimo proceso electoral de renovación de poderes federales.

A manera de retrospectiva se puede decir que las elecciones de 1979, las de 1982 y las de 1985, se establecieron bajo la misma lógica política que marcó la reforma de 1977, puesto que la oposición se mantuvo en la pista de las minorías, cierto, se multiplicaron las voces en la Cámara de Diputados, pero no se modificó el flujo de los contrapesos en el poder legislativo. Pero este ciclo se ve modificado sustancialmente a partir de las elecciones federales de 1988, ya que al ser estos comicios considerados como determinantes en el proceso electoral mexicano, se modificaron las tendencias así como los formatos que existían previos a éstos.

El panorama descrito brevemente, ofrece como margen abordar a la reforma electoral de 1989-1990 que implicó la creación de una autoridad electoral

²⁷ Iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, segundo párrafo, 54, primer párrafo y fracciones II, III, IV; 56, 60 y 77, fracción IV.

autónoma e independiente en la Administración Pública Federal, en virtud de la integración del órgano superior de dirección de la misma, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Federal Electoral, aunque si bien es cierto, todavía presidido por el Secretario de Gobernación, quien legalmente se constituía como todavía la máxima autoridad electoral en México, pero con una faceta adjunta diferente a la tradicional, compuesta ésta por la representación de la ciudadanía en la integración del órgano electoral, depositada ésta en la figura de los Consejeros Magistrados quienes actuaban con voz y voto en el seno del Consejo General. Así, con la creación de una nueva autoridad, se inicia la que se puede calificar como una etapa más en el camino de transformación del ámbito político electoral.

En este sentido podemos afirmar que la reforma política fortaleció un pluripartidismo político que, a su vez, unido con el pluralismo ideológico, fomentó la participación ciudadana para consolidar las jornadas electorales, y con ello una teoría democrática más cercana a las aspiraciones de todos los ciudadanos. Así, la ampliación del registro a nuevas organizaciones políticas enmarcada dentro de los lineamientos que preceptuaba la legislación competente, favoreció de manera considerable el crecimiento político de la ciudadanía.

De manera reiterativa, la reforma política y la renovación electoral son parte del mismo rompecabezas que integra una mejor y mayor democracia, y a su vez, constituye una herencia irrefutable para las generaciones siguientes.

2.2 La Comisión Federal Electoral.

Como hemos visto anteriormente, se precisa que el origen de este organismo se remonta a la promulgación de la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946, que en aquel entonces estableció como su antecedente inmediato a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el órgano encargado de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral federal, aquí se debe tener presente que hasta ese entonces dicha función correspondía desarrollarlas a los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Retomando el término tripartita al que hacemos referencia en la parte inicial del presente trabajo, se alcanza a apreciar que de acuerdo con la Ley Electoral Federal en ese momento la Comisión se integraba con dos comisionados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales y de forma invariable recaía en la figura del Secretario de Gobernación, que a su vez la presidía, dos integrantes del Poder Legislativo, en este caso, un diputado y un senador nombrados por sus respectivas cámaras, y en conjunto con dos representantes de los partidos políticos de mayor presencia en el ámbito electoral. A su vez, fungía como secretario de la Comisión el notario que tuviera mayor antigüedad en el ejercicio de sus funciones en la ciudad de México.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, introdujo diversos cambios a la referida Comisión, y que si se puede considerar como algo significativo es el hecho que a partir de entonces se denominó Comisión Federal Electoral, por lo que dispuso que el poder ejecutivo tan sólo contaría con un representante que seguiría siendo el Secretario de Gobernación en turno y que el poder legislativo continuaría contando con dos representantes, o sea un diputado y un senador, asimismo se aprecia que en base a estas modificaciones la ley aumentó de dos a tres el número de comisionados de los partidos, precisando a su vez que quien debería fungir como secretario de la Comisión fuese el notario que la propia comisión designaría entre los que tuvieran más de diez años en el desempeño de dicha profesión en la Ciudad de México.

En su caso, para el año de 1963 se adoptaron criterios motivados fundamentalmente de los resultados en las últimas elecciones, respecto a la designación de los tres comisionados de los partidos políticos a efectos de integrar la propia Comisión.

Ahora bien, la Ley Federal Electoral de 1973, prácticamente confirmó la composición anteriormente descrita y a su vez, le confirió a la Comisión Federal Electoral el hasta entonces, ausente, criterio de organismo permanente y, asimismo, le otorgó a los cuatro partidos registrados en ese entonces el derecho de participar en el seno de ella con voz y voto, consideración que por obvias razones repercutía en los resultados finales de las decisiones tomadas en las reuniones llevadas a cabo por la propia Comisión.

Posteriormente, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, misma que estuvo vigente de 1977 a 1987, le ratificó a la Comisión Federal Electoral el carácter de ser el organismo responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en el ámbito nacional.

En este sentido cabe hacer mención que para aquel entonces el poder ejecutivo propone crear un nuevo ordenamiento técnico electoral, en virtud de que era por demás indispensable devolverle al sufragio su justa dimensión de la pieza fundamental que pone en funcionamiento todo el aparato democrático, por lo que tal nuevo ordenamiento debería considerar, en efecto, la seguridad de que toda voluntad conjuntada tendría el derecho de participar de manera activa en la vida política del país. Con base a ello se establecía "... nuestro sistema democrático, que además de régimen jurídico-político, es forma de vida que aspiramos a mejorar, requiere no sólo de nuestra capacidad para darle contenido diario y hacer realidad sus principios, sino también de la constante renovación del comportamiento colectivo. El gobierno de la República debe promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática."²⁸

Y en efecto, la necesidad de establecer una correlación más adecuada a las circunstancias y momentos que vivía el país, así como la inevitable confrontación con las diversas opiniones y demandas provenientes de diversos sectores de la sociedad, se empezó a vislumbrar una esperanza de apertura democrática real que ofreciera una alternativa acorde a las exigencias político-electorales. "...por ser la Comisión Federal Electoral un órgano permanente, en el cual se encuentran representados los partidos políticos nacionales, y que por sus funciones se haya vinculada a los procesos políticos electorales ... (se) invite a las asociaciones políticas, instituciones académicas que realizan investigaciones en este terreno y ciudadanos en general, a presentar sus puntos de vista, para que en un marco de absoluta libertad se expresen y confronten todas las ideas y se revisen y estudien

²⁸ Minuta del Ejecutivo Federal al Secretario de Gobernación, 14 de abril de 1977.

diferentes aspectos que animan el propósito de la reforma destinada a vigorizar nuestras instituciones políticas.”²⁹

Efectivamente, la Comisión Federal Electoral se reunió para atender la invitación presidencial con la intención de que ese organismo se constituyera en una especie de foro abierto a todos los puntos de vista que se desearan expresar tanto por personas morales como físicas sobre las características que debería contemplar la reforma política planteada por el Ejecutivo Federal.

Aquí resulta, por cierto de manera curiosa el aspecto que el mismo Ejecutivo Federal, bajo este planteamiento no recurriera al apoyo de un grupo selecto de especialistas en la materia en el sentido de que el proyecto de Ley, con la finalidad de que se encargara de revisarlo y someterlo a consideración del Congreso de la Unión, aunque resulta en cierto modo explicable ya que, como hemos visto no se tendía aún el puente que condujese a una deseada transparencia para que la sociedad participara de manera determinante en la actividad político electoral que a la postre constituyera el pilar fundamental de un actuar democrático. Puesto que esta práctica únicamente tendría aceptación en la medida que recogiera exigencias y reclamos populares.

Aún así, bajo esta perspectiva se reflejaron coincidencias de fondo que sentaron las bases para un futuro más alentador en cuanto a la participación directa por parte de los partidos políticos en la organización de los procesos electorales “... sobre los organismos electorales se abundó en una reestructuración total, y hubo coincidencias de todos los concurrentes en pedir una participación más directa de los partidos políticos en todo el procedimiento electoral, desde la elaboración del padrón hasta la calificación de los resultados de la votación.”³⁰

De acuerdo a lo anterior, se considera necesario y con la idea de tener una visión más clara de lo que esta iniciativa representaba en su oportunidad, en relación a los avances que de una manera u otra se iban conformando en materia político-electoral tener referenciado los puntos básicos, tanto del considerando que dio origen a la convocatoria emitida por la Comisión Federal Electoral con fecha 21

²⁹ Ídem.

³⁰ Junquera, Rafael, *La Reforma Política*, México, Universidad Veracruzana, 1979, p. 30.

de abril de 1977, como de la propio convocatoria por lo que en aquel entonces se establecía:

“Que el desarrollo político es tarea común del Estado, partidos políticos, organizaciones sociales y ciudadanos en general;

Que la Comisión Federal Electoral comparte la preocupación y el propósito de incrementar los esfuerzos solidarios a fin de propiciar el mejor ejercicio de las libertades políticas y la manifestación plural de las ideas;

Que para consolidar y avanzar firmemente en el desarrollo democrático, se deberán contemplar nuevas vías, perfeccionar las ya existentes, y así posibilitar una mayor y mejor participación ciudadana, tanto en la vida política cotidiana, como en los procesos en que se expresa la voluntad de la soberanía nacional:

Que una reforma política democrática deberá establecer los cauces legales para una cabal participación de las minorías, y crear las condiciones que amplíen las posibilidades de la representación nacional; de igual importancia será proveer las medidas que permitan, en la preparación y vigilancia del proceso electoral, que los órganos competentes funcionen de conformidad con precisas normas de objetividad y se disponga de un padrón perfeccionado, que refleje, con rigurosa autenticidad, la cambiante realidad del cuerpo electoral, a fin de superar las rutinas y prácticas negativas, que en algunas ocasiones y en ciertos lugares todavía perturban el libre ejercicio de los derechos cívicos y la efectividad del sufragio;

Que una reforma política estructural, exige que todas las opiniones sean consideradas y consecuentemente la ciudadanía, instituciones y organizaciones expresen sin cortapisa alguna, los puntos de vista que estimen pertinentes.

De todo lo anterior, seguramente habrán de surgir criterios con los que se revisen las normas constituciones relativas a la representación popular y las que regulen la integración y el registro de los partidos políticos; las que establezcan los medios adecuados para que los partidos se mantengan en actividad permanente y en estrecha relación con la opinión pública.”³¹

³¹ Considerando de la Convocatoria y Bases a que se sujetaran las audiencias públicas celebradas por la Comisión Federal Electoral. *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de abril de 1977

En dicha comunicación se aseguró que se trataba de promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que diversas fuerzas, aunque fueran minoritarias, participaran en la realización de la unidad democrática, mediante la ampliación de las posibilidades de la representación nacional, garantizando la manifestación plural de las ideas e intereses que existían en el país.

Lo anterior se establecía como parte medular del considerando que contemplaba la invitación a la opinión pública "organizada", a fin de que interviniera (por lo menos en cuanto a opiniones) directamente en las audiencias que la Comisión Federal Electoral ponía en conocimiento de la ciudadanía, y que posibilitaba un camino hacia el encuentro de la democracia, tan anhelada como inalcanzable. Puesto que sí bien es cierto que esta iniciativa proponía un acercamiento entre el organismo regulador de los comicios, presidido por el gobierno (representado en la figura del Secretario de Gobernación) y la ciudadanía conformada en grupos y/o asociaciones políticas, así como instituciones académicas interesadas en la materia, principalmente, también lo era el hecho de considerar que se establecían candados que no permitían un acceso frontal en la influencia de decisiones y criterios a adoptar en el desarrollo, vigilancia y control de las actividades electorales.

Ahora bien, esto determinaba en un principio el elemento soporte de la convocatoria emitida con la misma fecha y que extendía la invitación (como hemos visto) a la participación ciudadana, a efecto de acordar una reforma política democrática, por lo que a manera de complementar lo señalado también es menester rescatar los puntos relevantes de esa convocatoria, dada la importancia que implicaba ya que por vez primera se adoptaba como un elemento clave para el desarrollo político-electoral del país. Por lo que ésta señalaba:

-Se invita a las asociaciones, organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, para que con absoluta libertad expresen sus puntos de vista, opiniones o estudios, en las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral.

-La participación en las audiencias públicas podrá ser por comparecencia directa o mediante estudios que se remitan a la Comisión.

-La Comisión podrá invitar a ciudadanos u organizaciones que por su significación o experiencia pudieran hacer aportaciones relevantes.

-Las reuniones serán públicas y las comparecencias no estarán sujetas a debate...”

-Las comparecencias públicas tendrán la más amplia difusión a través de los medios que estime la Comisión...”³²

Tal y como se puede apreciar, la intención de este intento de apertura democrática conformaba una de las piedras angulares que implicaron un desarrollo más razonable a las insistentemente llamadas necesidades político-electorales del país, puesto que como hemos considerado, la postura gubernamental implicaba una especie de invitación restringida hacia la participación ciudadana, por que si bien se encausaba de una manera accesible respecto a las opiniones que ésta pudiese expresar en las audiencias públicas convocadas por la Comisión Federal Electoral, también cabría considerar que el derecho a efectuar una réplica de estas sufría efectos de veto, por lo que dejaba a la propia Comisión en la situación de retomar conceptos y algunas ideas vertidas por parte de aquella, aunque con la enorme posibilidad de adecuarlas a las concepciones que convenían a la misma Comisión.

Ahora bien, se puede calificar como un esfuerzo comprometido con la finalidad de conseguir esa tan deseada transparencia en las actividades electorales, y por ende fortalecer el régimen democrático con los propios riesgos que se establecían y que en lo futuro pudiesen tambalear al régimen gubernamental. Más sin embargo es representativo considerar que los cauces, aunque sea de manera incipiente, pero paulatina, ya empezaban a tomar forma para construir un puente para garantizar y hacer respetar el voto popular.

Se buscaba recabar opiniones, analizar posiciones opuestas o divergentes, para encontrar soluciones que impulsaran la evolución política de México y no llegar a las reuniones con una idea preconcebida, pero sí con un objetivo claro; lograr una mejor representación de las minorías, perfeccionar los métodos democráticos, así como depurar prácticas y desterrar deficiencias.

³² *Idem.*

Bajo este esquema se realizaron en total doce audiencias públicas, celebrándose la primera el 4 de mayo y la última el 21 de julio de 1977, contando con la participación de destacados comparecientes a título individual, así como todos los organismos considerados como partidos políticos registrados con anterioridad a esta reforma.

Señalando la similitud de ideas vertidas por los participantes es de destacarse lo referente a, por ejemplo, que los medios de comunicación masiva pudieran ser empleados en forma más amplia y permanente por los partidos políticos de acuerdo a una reglamentación técnica, así como en solicitar una participación más directa por parte de estos en todo el procedimiento electoral.

Aunado a ello es importante señalar que las principales finalidades que perseguía la reforma política de 1977 eran las siguientes.

- Que el sistema político mexicano no se desestabilizara, para los cuales se abrirán los cauces que canalizaran las inquietudes políticas y sociales.
- Reforzar el sistema político ante la crisis económica.
- Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estuvieran representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300,000 habitantes, y garantizar así la manifestación plural de las ideas.
- Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento.
- Mantener la legitimidad de la representación política, y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad.
- Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política: es decir evitar, hasta donde fuera posible, el abstencionismo.
- Fortalecer el Poder Legislativo y tratar de lograr que éste ejerciera algunas de sus funciones de control respecto al Ejecutivo.
- Conseguir que el gobierno tuviera interlocutores válidos que representaran diversas fuerzas sociales del país.

- Reforzar y ampliar la unidad nacional mediante la mejor captación de la pluralidad en la representación popular, todo ello sustentado en una práctica electoral...³³

A manera de recalcar un aspecto relevante dentro de estas finalidades que perseguía la Ley Federal Electoral, cabe hacer mención de lo expresado en una de las audiencias públicas, respecto a los conceptos de mayorías y minorías, se señalaba "...el verdadero problema de la democracia en México no es ni remotamente la representación política de las mayorías, pues éstas han sido y seguirán auténtica y efectivamente representadas. Lo que hay que mejorar es la representatividad de las minorías, pues éstas se marginan de los procesos políticos cuando no encuentran, en los partidos existentes, las opciones que satisfagan sus intereses o aspiraciones."³⁴

Asimismo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales vigente en la etapa que nos ocupa, dispuso que la Comisión Federal Electoral se debería integrar con un representante del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), con dos representantes del Poder Legislativo (un diputado y un senador designados por sus propias cámaras), así como con un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales que contaran con registro definitivo, que como hemos visto se establecía en la cantidad de cuatro de los mismos, aunque con una modalidad, respecto a la Ley de 1973, puesto que se establecía, asimismo, que también formarían parte de la Comisión un representante de cada uno de los partidos políticos que contaran con registro condicionado, para lo que en ese entonces conformaban un grupo de seis, lo que se puede considerar como el otorgamiento de una representación condescendiente por parte de la misma Comisión, en el sentido que les facultaba el derecho a voz, pero les restringía el acceso al voto en la toma de decisiones en el seno de la misma; y también formaba parte de la Comisión un Secretario, fungiendo como tal un notario

³³ Montero Zendejas, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, México, Editorial Trillas, 1991, p. 642.

³⁴ En Reforma Política, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, T.I. audiencias públicas, México, abril-agosto de 1977, p. 83.

público, designado de una terna propuesta por el Colegio de Notarios de la ciudad de México.

Esta Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se mantuvo vigente hasta el año de 1987 cuando en ese entonces fue sustituida por el Código Federal Electoral, mismo que en su artículo 164 configuró a la Comisión Federal Electoral como un organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales y legales tendientes a garantizar el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral a nivel nacional.

Lo cual también se puede considerar como un avance en la lucha por alcanzar una amplia reforma, aunque con la similitud en algunos aspectos con su antecesora, puesto que la referida Comisión se integraría con un comisionado del Poder Ejecutivo Federal (que continuaba siendo el secretario de Gobernación) que a la vez fungía como su presidente; contando a su vez, con dos comisionados del Poder Legislativo (recayendo en la figura de un diputado y un senador, también nombrados por sus propias cámaras o en su defecto por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión); resaltando una novedad que dispuso que formarían parte de la Comisión los comisionados que designaran los partidos políticos nacionales en función de la magnitud e impacto electoral de cada uno de ellos, para lo cual deberían ser acreditados de conformidad a los siguientes criterios:

I.- Un comisionado por cada partido político nacional con registro que tuviera hasta el 3 % de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa.

II.- Un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3 % y hasta el 6 % de la votación nacional a la que se hizo referencia en el punto anterior;

III.- Cada partido que hubiere obtenido más del 6 % de la votación nacional efectiva, tenía derecho a tantos comisionados en total como veces contuviera su porcentaje el 3 % de la votación referida;

IV.- Ningún partido tenía derecho a acreditar más de 16 comisionados;

V.- Los partidos políticos que tuvieran más de un comisionado podían designar a un representante común para que actuara ante la Comisión, y

VI.- Todos los comisionados tenían derecho de voto.

Aunado a ello, la Comisión Federal Electoral se conformaba, además, con un secretario técnico en quien recaían las atribuciones que en su forma competen a la secretaría técnica (levantamiento de actas de las respectivas sesiones, declarar el quórum legal de asistencia a ellas, etc.). Al respecto es necesario comentar que tanto el secretario técnico, así como el Director del Registro Nacional de Electores concurrían a las sesiones con la facultad otorgada en cuanto a su participación con voz, pero sin derecho al voto.

En este sentido, acatando lo dispuesto en el artículo 169 del mismo Código para efectos de que la Comisión Federal Electoral pudiera llevar a cabo sus respectivas sesiones, el requisito primordial era el de que la mayoría de sus integrantes estuviesen presentes en la hora y fecha señalada para tal efecto, entre los que por supuesto, debería estar el presidente. Atento a la anterior se dispuso que las resoluciones emitidas se tomaban de acuerdo a la mayoría de votos, para que en el caso de existir empate, se tomaría como voto de calidad el del presidente del organismo. Por otra parte en el supuesto de no reunirse la mayoría de los integrantes de la Comisión en la fecha y hora acordada, la nueva sesión tendría verificativo dentro del período de las veinticuatro horas siguientes, con la cantidad de comisionados que asistieran, lo que representaba en su oportunidad que a estas alturas ya no se tornaba indispensable el contar con la mayoría de ellos.

Es de señalarse la importancia que revestía ya en ese momento las disposiciones contempladas en el Código Federal Electoral, donde se plasmaban ciertos avances en la materia político-electoral, aunque si bien es cierto que en su oportunidad la misma Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales confería a la Comisión Federal Electoral facultades por ende propias de su actuar, también era el hecho de resaltar aquellas que el mismo Código otorgaba a la misma para depurar y delimitar, tanto ámbitos de competencia electoral, así como derechos, obligaciones y atribuciones de los actores que intervenían en la

preparación y desarrollo de los comicios. Por lo que a continuación se señalan algunas de ellas:

-Resolver sobre el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, atribución que anteriormente era competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación.

-Aprobar o desechar los convenios de fusión, frente o coalición que celebraban los partidos, así como los de incorporación que celebraban las asociaciones políticas con los partidos.

-Determinar la división de la República en 300 distritos electorales uninominales, precisar el número y ámbito de las circunscripciones plurinominales que entonces podían ser de una a cinco.

-Acordar la fórmula electoral (representatividad mínima o primera proporcionalidad) con apego a lo cual se debían otorgar las constancias de asignación a diputados electos por el principio de representación proporcional.

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relativas al proceso electoral, así como para resolver las peticiones y consultas que le someterían los ciudadanos, asociaciones políticas, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales y al desarrollo del proceso electoral.

-Registrar las candidaturas a Presidente de la República; las candidaturas a senadores (de manera concurrente con las comisiones locales electorales) las candidaturas a diputados por el principio de mayoría (de manera concurrente con los comités distritales electorales) así como para registrar las listas regionales de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional (de manera concurrente con las comisiones locales electorales de las cabeceras e circunscripción).

-Formular los lineamientos que se debían observar en la depuración y actualización del padrón electoral y ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en distritos electorales uninominales.

- Hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, con objeto de llevar a cabo la designación de

diputados electos según el principio de representación proporcional y a cuyo efecto debía remitir a la Comisión Instaladora del Colegio Electoral un informe sobre la asignación de diputados por dicho principio; también le correspondía expedir las constancias de mayoría de los presuntos diputados que hubieran obtenido mayoría de votos en los distritos electorales de mayoría relativa e informar de los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral hubiera resuelto que no se expidiera constancia.”³⁵

La organización, preparación y desarrollo de los comicios electorales en nuestro país, implica una atención especializada de acuerdo a los ámbitos laborales, previamente definidos y a la vez, constituidos en un organismo encargado de ello.

Ahora bien, desde el punto de vista estructural en el funcionamiento de este tipo de organismos, el papel de la administración pública realiza actividades fundamentales como lo es, satisfacer las demandas de la población en cuanto a dinámicas electorales, además de conducir la organización de las mismas, y controlar el desarrollo de las actividades. Por tanto cuando se trata de cumplir con estas necesidades en una sociedad en evolución, la misma administración pública moviliza una serie de estructuras, personas y recursos que enfrentan problemas de organización, que bajo esta concepción tienen una estrecha relación con la división del trabajo, así como la especialización, la coordinación, etc. Y por lo que corresponde al punto de vista funcional, la administración pública tiene la necesidad de;

Planear: Lo que en el sentido electoral se interpretaría como visualizar los comicios electorales próximos, de acuerdo a una calendarización de los mismos surgida de la Carta Magna que establece el concepto de periodicidad en los cargos de elección popular, para en base a ello trazar los programas de acción que deberán tomarse en consideración para satisfacer las necesidades electorales.

Organizar: Que en razón del motivo original de la existencia del organismo, el aspecto organizacional constituye la parte central de las actividades sustantivas propias de su actuar, que se ven envueltas en una serie de circunstancias que

³⁵ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1999, p.p. 415-416.

implican una atención permanente, encaminada a establecer una correlación entre ellas con la finalidad de celebrar los comicios electorales.

Dirigir: De acuerdo a las funciones específicas del caso, el establecer inducciones y asesorías al personal participante de las actividades, es determinante para obtener una orientación adecuada y paralela a los fines que el organismo persigue.

Coordinar; La finalidad del organismo electoral es justamente la de organizar los comicios electorales, por lo que se convierte en una necesidad inmediata (como lo debe ser en cualquier otro organismo) el unir esfuerzos, tanto individuales como de grupo y armonizar todos los actos sin nunca perder de vista el objetivo principal.

Controlar; En el desarrollo de todas y cada una de las actividades llevadas a cabo, existe la imperante necesidad de verificar que todo ocurra de acuerdo y conforme a los reglamentos en vigor, así como a las instrucciones impartidas, atendiendo las especificaciones que a cada una de ellas corresponda.

La aplicación de estos conceptos tiene repercusiones en el sentido de que la administración pública no se puede considerar como un sistema cerrado en sí mismo, puesto que en el trabajo que nos ocupa mantiene relaciones y cumple funciones en una sociedad global, entendiéndose esto como un continuo y permanente contacto con los partidos políticos, con el poder ejecutivo, legislativo, etc., por tanto ello se traduce en una correlación con el sistema político vigente. En este sentido se puede argumentar que la administración pública se interesa en tener eficientes mecanismos de negociación que suponen participación.

Es por ello que "...la administración pública es la encargada de hacer operativas las actividades y conciliar sus modalidades de acuerdo a las modificaciones que se hagan necesarias por el momento histórico que se viva."³⁶

Lo anterior es fundamental para establecer un reconocimiento en cuanto a las características que tiene la administración pública en la vida política del Estado-nación contemporáneo, que a su vez nos permite contemplar la participación política que ella propicia y que demanda. Por que no debemos olvidar que la

³⁶ Reyes Heróles, Federico. Participación política a través de la Administración Pública, en *Política y Administración a través de la idea de vida*, México, Ediciones INAP, 1983, p. 39.

satisfacción de los intereses colectivos que el Estado realiza, es precisamente por medio de la función administrativa.

Como podemos apreciar, la amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, exactamente como es el caso de nuestro estudio en relación al ámbito electoral, pero también, requiere de personas físicas que ejerciten esa competencia. Lo que a lo largo de los siguientes capítulos estudiaremos con las observaciones propias del caso.

Lo que se puede resumir en lo siguiente "...Concebidos los órganos de la administración como unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa, su estudio se relaciona íntimamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia y con la delimitación del origen de ésta."³⁷

2.3- Las Comisiones Locales Electorales.

Remitiéndonos al inicio del periodo que hacemos referencia en los puntos anteriores, desde el año de 1946 se erigió en cada uno de las entidades federativas que conforman el territorio de la República Mexicana una Comisión Local Electoral, que a su vez tenía bajo su cargo el atender a las preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral que se verificara dentro de su ámbito jurisdiccional. En ese sentido es oportuno establecer, por demás que parezca obvio, que dichas comisiones se conformaban (al igual que la Comisión Federal Electoral) con base en los lineamientos que la propia Ley Federal Electoral de fecha 7 de enero de 1946 demandaba, ya que justamente de ahí se desprendía que los gobiernos estatales poseían la facultad de coordinar las elecciones federales en cada una de las entidades federativas.

De acuerdo a ello, también se señalaba que la integración de las Comisiones Locales Electorales debería basarse a los siguientes criterios, éstas estarían

³⁷ Fraga, Gabino, Los órganos de la administración, en *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 123.

conformadas por tres ciudadanos residentes (de acuerdo a la entidad federativa respectiva), y por dos comisionados de los partidos políticos que eran designados a través de un acuerdo establecido por los partidos en su conjunto, cuando existía falta de éste, el árbitro supremo, o sea la Comisión Federal Electoral, era la instancia facultada para decidir que partidos deberían integrar dichas comisiones. Ahora bien, para ocupar la presidencia de estas Comisiones Locales Electorales, se remitían a una añeja práctica en el quehacer político-electoral y que era común en el ámbito público que se tratase, el de designar de manera unilateral al ciudadano que se encargaría de presidir estos órganos, decisión que recaía en la propia Comisión Federal Electoral. Asimismo, para ocupar el cargo de secretario se remitían, mediante propuestas a designar a uno de los notarios públicos autorizados para ejercer sus actividades en la capital de la entidad correspondiente.

Siendo un tanto analíticos en ese aspecto y lo cual se puede comprobar con los resultados en las inmediatas elecciones a ello, la toma de decisiones en este sentido se apreciaba con una enorme influencia para favorecer las condiciones de ventaja, de por sí ya adquiridas, que redundasen en otorgar al partido en el poder el invariable e incondicional apoyo encaminado a continuar obteniendo la ya discutible jetatura en el ámbito político-electoral. Puesto que sí bien se observaba la participación de la ciudadanía en la Integración de estas Comisiones Locales Electorales, también era digno de considerarse el hecho que este tipo de asignaciones eran discutidas de manera interna a efecto de hacer respetar y garantizar la postura proveniente del Poder Ejecutivo, porque, recordemos, la figura del Presidente de la Comisión Electoral Federal significaba un peso enorme que sin su anuencia no procedía ninguna de las propuestas a ocupar semejantes cargos, no sin antes analizar detenidamente las susodichas ventajas, así como la actividad partidaria de aquellos ciudadanos designados.

A través del tiempo las Comisiones Locales Electorales, cumplieron con su cometido no sin algunos inconvenientes que ponían en evidencia la sustentabilidad de su integración y desarrollo, por lo que llegado el momento se requirió de modificar ciertas atribuciones, así como su propia integración.

De esta manera, con la promulgación de la Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951, se dispuso que dichas comisiones se integrarían con tres miembros designados por la Comisión Federal Electoral y con representantes de todos los partidos políticos, contando estos últimos con voz pero sin voto.

A manera de observación, es necesario detenerse un momento respecto a la importancia y consideración que merecen los términos voz y voto, puesto que tanto en el ámbito llámese político-electoral, administrativo, educativo, etc., siempre existirán opiniones encontradas que provocan en muchas de las ocasiones, divisiones y ciertas incertidumbres que obstaculizan un desarrollo auténtico a fin de obtener de manera objetiva los resultados deseados. Aunque es enriquecedor el tener una variedad de ideas y concepciones en los planteamientos en que se concentra la discusión, por otra parte no hay que perder de vista la trascendencia de las decisiones acordadas, y que a su vez afectan a todos los involucrados.

Ahora bien, bajo este simple esquema, lo determinante en el ámbito de las Comisiones Locales Electorales es justamente los criterios a seguir para un -supuesto- buen funcionamiento y desarrollo de las actividades electorales, basados en gran parte por lo estipulado y señalado en la respectiva Ley Federal Electoral, pero llegado el momento de la toma de decisiones, se convierte en el punto central de quien o quienes deberían contar con la facultad de acceder a semejantes determinaciones, todo ello ocasionado por las propias actividades y circunstancias que rodean el momento. Por supuesto que en este sentido, la Ley Federal Electoral era muy clara, tal y como lo hemos apreciado, pero no estaba por demás resaltar esta consideración tan básica y sustancial del procedimiento electoral en nuestro país.

Ahora bien, la integración de las Comisiones Locales a la que hacemos referencia, se mantuvo intacta hasta la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1973, donde se le confirió a los representantes de los partidos el derecho a voz y el tan anhelado acceso al voto. Que como hemos considerado, es la base sustancial para determinar las acciones y medidas encaminadas a establecer un marco de referencia para acatar en las actividades político-electorales, de acuerdo a nuestra materia en comento.

Con posterioridad, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales surgida en 1977, dispuso que las Comisiones Locales Electorales se debían integrar con cuatro comisionados designados, mediante “insaculación”, de las listas que al efecto presentara el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores.

Lo que significaba (deteniéndonos un poco) un término incipiente en el ámbito político-electoral que define con exactitud una manera aleatoria de efectuar los nombramientos sin aparente influencia directa o injerencia preconcebida, término que a la postre resultaría determinante en el actuar electoral del país, y que en su momento era aceptado como una especie de paliativo democratizador en las actividades comiciales, aunque es de considerarse el hecho que ello no representaba la piedra angular para lograr la transparencia deseada, desafortunadamente por la todavía existente tendencia a inclinar favorablemente la balanza hacia el partido en el poder.

Aún así, se alcanzaba a observar la inquietante necesidad de cada vez contar con más argumentos que favoreciesen la discutible rectitud de las prácticas electorales, que eran, en suma, las articulaciones que conformaban el actuar político-electoral de nuestro país.

En complemento a la integración de las Comisiones Locales, se contaba además, con un comisionado de cada partido político que tuvieran registro definitivo, contando a su vez con el ya discutido privilegio de contar con voz y voto. En tanto que los partidos que tuvieran registro condicionado, únicamente tendrían derecho a voz. A su vez, cada una de estas comisiones contaba, asimismo, con un secretario insaculado entre los notarios de la entidad que se tratase.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, señalaba en su artículo 84. Las Comisiones Locales Electorales son organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas.

Lo que significaba otorgarles una definición de órgano electoral con presencia real y con sustento jurídico reconocible, ello por un lado, y por otro definía con exactitud su respectiva integración, donde se aprecia un término que

en la actualidad cobra una vigencia innegable en las definiciones y descripciones de cargos electorales, como es el concepto de "vocal" puesto que lo describe en su artículo 85, que a la letra decía:

"Las Comisiones Locales Electorales se integrarán con cuatro comisionados, designados mediante insaculación de la lista que previene el artículo 116 inciso b) de esta Ley, por la Comisión Federal Electoral y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales. Los integrantes de las Comisiones Locales Electorales tendrán voz y voto.

Fungrán como Presidente y Vocales primero y segundo, los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral según el orden en que hallan sido insaculados.

Fungrá como Secretario uno de los cuatro comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, que será insaculado entre los notarios de la localidad.

Los comisionados de los partidos políticos con registro condicionado también formarán parte de la Comisión Local Electoral, pero participaran exclusivamente con voz. Por cada comisionado propietario se designara un suplente."³⁸

Dentro de las atribuciones que le asignaba la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales en aquel entonces cabe señalar las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones relativas.
- Desahogar las consultas que les formulen los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos sobre asuntos de su competencia.
- Informar a la Comisión federal Electoral sobre el desarrollo de sus funciones y el de los comités distritales electorales.
- Solicitar informes a los comités distritales electorales y a las autoridades federales, locales y municipales sobre hechos relacionados con el proceso electoral.

³⁸ *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*. México, Editorial Porrúa, 1977.

- Prestar su colaboración a los comités distritales electorales para que hagan llegar, con la seguridad necesaria, los paquetes electorales de las elecciones para diputados y para Presidente de la República a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.
- Auxiliar a los comités distritales electorales para que envíen la documentación del cómputo de la votación de diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, a las Comisiones Locales Electorales que les corresponda realizar los cómputos de las circunscripciones plurinominales.
- Efectuar el cómputo de la elección para senadores de la República y turnar los paquetes electorales a las legislaturas locales. En la elección de senadores por el Distrito Federal, turnar el paquete electoral a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.³⁹

Ahora bien, durante la vigencia del Código Federal Electoral de 1987, las Comisiones Locales Electorales continuaron siendo organismos de carácter permanente encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas. Puesto que hay que recordar que en cada una de las capitales de los estados funcionaba una Comisión Local Electoral.

Como hemos visto las Comisiones Locales Electorales estaban integradas con un Presidente y un Secretario designado directamente por el Presidente de la Comisión federal Electoral, así como con comisionados de los partidos políticos, para lo cual se establecía que se debía aplicar idéntico procedimiento que se utilizaba para la integración de la propia Comisión Federal Electoral, mismo que estipulaba que cada partido político tenía derecho a nombrar un número determinado de comisionados que se obtenía de acuerdo a su presencia electoral, este número podía establecerse entre uno y dieciséis, puesto que por cada 3% de la votación nacional efectiva que hubiera obtenido el partido en la elección anterior, tendría derecho a un comisionado más (salvo que la referida

³⁹ *Idem.*

votación fluctuara entre el 3% y el 6%, en cuyo caso tendría derecho a dos comisionados) precisándose que los partidos políticos que tuvieran más de un comisionado podrían designar a un representante común.⁴⁰

Para aquel entonces de entre las funciones que le confería el ya denominado Código Federal Electoral, en su artículo 181 señalaba las siguientes:

- Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en la correspondiente entidad federativa.
- Desahogar las consultas que le formularan los ciudadanos, las asociaciones, los partidos y los candidatos sobre asuntos de su competencia.
- Registrar las candidaturas a Senadores, efectuar el cómputo correspondiente, extender la constancia respectiva a los candidatos a Senadores que obtuvieran mayoría de votos y formular la comunicación correspondiente al Colegio Electoral.
- Informar de los casos en que el Tribunal de los Contencioso Electoral resolviera que no se expidiera constancia a un candidato a Senador.
- Sustanciar y resolver los recursos de su competencia.

De esta manera se establecían en forma práctica y definida las actividades que recaían en los respectivos ámbitos de competencia de las Comisiones Locales Electorales. Mismas que estaban preconcebidas de tal modo que tanto el actuar, así como la integración de cada una de ellas, y en su conjunto se observarían bajo un control claro y estricto proveniente del centro, sin tener más dinámica que la de recibir indicaciones y reportar los pormenores de su entorno electoral.

2.4- Los Comités Distritales Electorales.

De idéntica manera, respecto a la propia Comisión Federal Electoral, así como las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales,

⁴⁰ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista, 1999, p.417

también tienen su origen en la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, y que al efecto dispuso que en cada uno de los Distritos Electorales en que se dividieran los estados, el Distrito Federal y los Territorios (que en aquel entonces eran dos; Baja California Sur y Quintana Roo), se designaría un Comité Electoral Distrital, que a su vez se integrarían por dos comisionados de los partidos políticos y tres personas residentes en el distrito respectivo, mismos que como requisitos primordiales debían de encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, asimismo que tuvieran una reconocida probidad, además de que no desempeñaran ningún cargo oficial y que tuvieran un modo honesto de vivir. En cuanto a la persona que debía fungir como secretario, le correspondía al propio comité designar a la persona encargada de ocupar dicho puesto.

A través del tiempo, estos comités sufrieron modificaciones tanto en lo que correspondía a su integración como en lo concerniente a sus atribuciones. De este modo la Ley Federal Electoral de 1951 dispuso que en cada uno de los distritos electorales debía funcionar un Comité Distrital electoral con sede en la cabecera de distrito, el que a su vez se integraba con tres miembros propietarios, y ya no con dos como se venía haciendo hasta entonces, además de contar con sus respectivos suplentes, en este sentido de cosas, los partidos políticos podían acreditar un representante propietario con su respectivo suplente, el cual tenía el derecho de ser escuchado (voz), mas sin embargo se le restringía el derecho al voto.

Bajo este panorama, la persona que fungía como presidente del comité distrital debía ser designado directamente por la Comisión Federal Electoral, aunado a ello se disponía que de entre los miembros del comité se debía designar a la persona que debía fungir como secretario del mismo.

La descripción anterior respecto a la integración de los comités distritales electorales, se mantuvo hasta la promulgación de la Ley Federal Electoral del año de 1973, que les confirió a los representantes de los partidos políticos el derecho tanto a voz como a voto, circunstancia que como se ha comentado, derivaba en un logro para los mismos partidos políticos.

Asimismo, cabe destacar que en el periodo de vigencia de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, los comités distritales electorales,

se estructuraron con un apego irrestricto al mismo principio de las Comisiones Locales Electorales, por lo que consecuentemente en ese entonces se conformaban con cuatro comisionados designados mediante el incipiente concepto de insaculación de las listas que al efecto presentaba el comité técnico del Registro Nacional de Electores, y que en su oportunidad uno de los cuales debía ser nombrado presidente, de esta manera formaban parte de dichos comités un comisionado de cada partido, que a su vez, los comisionados de los partidos que contaran con registro definitivo poseían el derecho a voz y voto, a diferencia de los comisionados de los partidos que contaran con registro condicionado, únicamente tenían derecho a voz. El secretario en cuestión debía ser nombrado de entre los comisionados que integraban dichos comités, mediante el proceso de insaculación.

Por lo que en aquel entonces la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en su artículo 90, establecía; "Los Comités Distritales Electorales son los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales, conforme a lo estipulado por esta Ley y demás disposiciones relativas."⁴¹

Lo anterior por lo que correspondía a su definición gramatical y acepción en cuanto a actividades fundamentales, y lo siguiente en cuanto a su integración para su funcionamiento y descripción estructural, que se definía claramente en el artículo 93 del mismo ordenamiento; "Los comités distritales electorales se integrarán por cuatro comisionados designados, mediante insaculación, por la Comisión Federal Electoral y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales.

Fungirán como presidente, secretario y vocales primero y segundo, los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, según el orden en que hayan sido insaculados.

Los comisionados acreditados por los partidos políticos con registro condicionado participaran exclusivamente con voz. Por cada comisionado propietario habrá un suplente."⁴²

⁴¹ *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, México, CFE, 1977.

⁴² *Idem*.

Es verdad que en cuanto al desarrollo de las sesiones respectivas que tuvieran lugar en el seno de estos comités distritales electorales, se establecían una serie de condiciones para que se pudiesen llevar a cabo, tal como a la fecha se estipulan en la ordenamiento jurídico respectivo, y a lo cual en aquel entonces a la letra decía el artículo 95; "Para que los Comités Distritales Electorales puedan sesionar, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voz y voto, entre los que deberá estar el Presidente. Toda resolución se tomará por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del presidente."⁴³

Es de considerarse, asimismo, lo relevante de sus actividades y el espíritu de su razón existencial que conllevan a la interpretación clara de sus facultades y atribuciones que en su momento se reflejaban en la misma Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, por lo que consideramos indispensable y como marco de referencia el contemplar algunas de estas:

- Cumplir con los acuerdos que dicte la Comisión Federal Electoral y la Local Respectiva.
- Intervenir, conforme a esta Ley, dentro de sus respectivos distritos, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- Designar a los ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de casilla.
- Resolver sobre las peticiones y consultas que le sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.
- Efectuar el cómputo distrital de la votación para Presidente de la República.
- Informar a la Comisión Federal Electoral y a la Local sobre el desarrollo de sus funciones.

⁴³ *Idem.*

- Publicar mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales.

Ahora bien, durante la vigencia del Código Federal Electoral de 1987, los comités distritales electorales continuaron siendo organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos distritos uninominales. Con base a ello, en cada uno de los trescientos distritos electorales funcionaba un comité distrital con residencia en la cabecera del distrito respectivo.

De esta manera, cada uno de los Comités Distritales electorales se integraba con un comisionado presidente y un comisionado secretario, así como con comisionados de los partidos políticos nacionales, y para lo cual se adoptaba exactamente el mismo principio que se utilizaba para la integración de la Comisión Federal Electoral y de la Comisión Local Electoral, estableciéndose que de conformidad con el cual cada partido político tenía derecho a nombrar un número de comisionados proporcional a su peso electoral, que, como hemos visto la cantidad podía oscilar entre uno y dieciséis.

Por otra parte, prevalecía aún el hecho que para que los Comités Distritales Electorales pudieran sesionar se atendía a lo estipulado, ya en ese entonces a lo establecido en el artículo 192 del Código Federal Electoral y que de fondo en nada variaba, con relación a las disposiciones anteriores.

Hallándose algunas modificaciones, sino sustanciales en cuanto a la interpretación de sus antecedentes, las atribuciones conferidas a los comités distritales electorales, resaltan algunas que contienen ciertas modificaciones a la exigente reforma político-electoral, como pueden resultar las siguientes:

- Cumplir con los acuerdos de la Comisión Federal Electoral y de la Comisión Local Electoral respectiva.
- Designar por insaculación a los ciudadanos que debían fungir como escrutadores en las mesas directivas de casilla.

- Resolver sobre las peticiones y consultas que les sometieran los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, en torno al desarrollo del proceso electoral.
- Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos.
- Realizar el cómputo distrital de la elección de diputados, así como de efectuar el cómputo distrital de la votación para senadores, y hacer el cómputo distrital de la votación para presidente de la República.

Se puede observar en la descripción del segundo punto lo relacionado al concepto de insaculación que recaía, en ese entonces únicamente para la designación de los funcionarios encargados de efectuar el escrutinio de los votos, medida adoptada por la Comisión Federal Electoral a resultas de una enorme exigencia para, de forma paulatina obtener una claridad y transparencia en el desarrollo de los comicios electorales. Por lo que se puede afirmar que se daban pasos firmes hacia un camino que condujera a la democracia político-electoral.

Al respecto cabe agregar que los presidentes de los comités distritales electorales, tenían a su cargo la coordinación y el auxilio de las mesas directivas de las casillas de su demarcación territorial, así como la obligación de proporcionarles lo relativo a la documentación y útiles necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas.

En suma, podemos afirmar que los comités distritales electorales se pueden considerar como las trincheras de la vida político-electoral del país, porque en ellos confluyen los diversos actores que dan vida y razón de ser al organismo creado para el efecto. Esto es, la confrontación directa de las ideas y posturas provenientes de los representantes de los partidos políticos registrados, la intervención ciudadana en la conformación y atención en las mesas directivas de casilla, la figura de los observadores electorales acreditados, la reglamentación por parte del organismo electoral, etc.

Es sin menoscabo de las demás instancias, el receptáculo de las acciones conformadas en torno a la actividad electoral, que se traducen en su conjunto, en

el resultado final del actuar proselitista efectuado por los propios partidos políticos, que a la postre generan los resultados aportados por la preferencia ciudadana.

2.5- Las Mesas Directivas de Casilla.

Es de señalarse que la función de preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones corresponde al gobierno federal, a través de la Comisión Federal Electoral, con el auxilio de las comisiones locales y las distritales electorales, así como las mesas directivas de casilla.

Ahora bien, partamos del hecho que por cada circunscripción plurinominal, existen distritos electorales uninominales, (como veremos en el capítulo siguiente), mismos que a su vez se conforman por secciones electorales, justamente donde se instalan las mesas directivas de casilla, que a su vez, desde sus orígenes se han conformado por miembros residentes en sus respectivas secciones electorales, siendo la figura principal, la del presidente, acompañado por un secretario y dos escrutadores.

Aunque si bien es cierto que, como hemos comentado todas las mesas directivas de casilla se han integrado por ciudadanos residentes en la sección respectiva, también lo es que estas designaciones eran preconcebidas por el comité distrital electoral correspondiente, puesto que al establecer cierto tipo de monitoreos previos por parte de estos, se nombraba a aquellos ciudadanos que tuviesen afinidad política con el partido en el poder. Lo que representaba una enorme ventaja que ofrecía la disponibilidad de ejercer conductas violatorias en detrimento de la transparencia en las elecciones. Aunado a la incapacidad de cobertura por parte de los partidos opositores, al no poder cubrir en su totalidad las mesas directivas de casilla con sus respectivos comisionados, que aunque de manera tibia, representaban un obstáculo para llevar las tan indeseables prácticas tendenciosas a favorecer al régimen vigente.

A pesar de las reformas electorales que hemos tenido la oportunidad de hacer referencia en este trabajo, las Mesas Directivas de Casilla, han sido por antonomasia el punto central de los debates electorales, dado que es ahí donde se

conjugan los actos violatorios que inciden en el resultado final del cómputo electoral, en el entendido que la influencia en sus designaciones siempre fue aparejada con los intereses del partido en el poder.

Siendo más concretos, en una de las reformas se determina que la figura del presidente y el secretario de la mesa serán designados por el titular del Comité Distrital y sólo se insaculaba a los escrutadores. Analizándolo más detenidamente, esta reforma no iba más allá de la simple estructura organizacional de estos organismos, puesto que no ofrecía más modalidad que la de dejar entrever que los espacios a una apertura democrática podían tomar cauces más convincentes, sin tener en la práctica más transparencia que la que pretendía de manera imaginaria enarbolar como bandera la Comisión Federal Electoral.

Es importante señalar que las Mesas Directivas de Casilla utilizaban la connotación "bis" para describir una casilla agregada a la original en determinada sección electoral que ofrecía condiciones especiales y que implicaba instalar más de una mesa directiva de casilla en la territorialidad de la sección electoral en cuestión.

En este sentido cabe hacer mención que en la actualidad se configuran cuatro diferentes tipos de casilla que se describen de la siguiente manera;

Básica: Se establece que la cantidad máxima de electores inscritos en el padrón electoral y que depositen su voto respectivo en la casilla correspondiente a su sección, no debe exceder la cantidad de setecientos cincuenta.

Contigua: Completando lo anterior, al exceder esa cantidad de setecientos cincuenta electores, se instalara una casilla más (anteriormente "bis") por lo que "...en caso de que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores correspondientes a una sección sea superior a 1,500 electores se instalara en un mismo sitio o local tantas casilla resulte de dividir alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos en la lista entre 750..."⁴⁴

Extraordinaria: Se determina en base a las condiciones geográficas que prevalezcan en la zona y que en su oportunidad provoquen un difícil acceso a todos los electores inscritos en la lista nominal.

⁴⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 192, párrafo 3, inciso a), México, 1999, IFE

Especiales: Son aquellas que se utilizan exclusivamente para recibir la votación de electores en tránsito, es decir, de aquellos que se encuentren fuera de su distrito o entidad federativa.

De acuerdo a la evolución político-electoral que ha experimentado el país, las mesas directivas de casilla son de alguna manera por así decirlo, la discordia de los actores que intervienen en el proceso electoral, dado que la instalación de estas, implica una labor digna de considerarse a pesar de su ya repetida designación preconcebida, tal vez por el simple hecho que para arribar al día de la elección que se trate, es necesario preparar y capacitar a los ciudadanos que intervendrán en ellas, por que recordemos "...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 computo en cada una de las secciones electorales..."⁴⁵

La figura de suplentes establecida en la conformación de las mesas directivas de casilla, ya se hacía presente en una de las reformas, a fin de garantizar la instalación de las mesas el día de la elección, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias que provocasen la no instalación de éstas.

Con base a la Ley de Organizaciones y Procedimientos Electorales se establecía, entre las funciones principales de las Mesas Directivas de casilla, las siguientes:

- Instalar y clausurar la casilla en los términos de esta Ley.
- Recibir la votación.
- Efectuar el escrutinio y computo de la votación.
- Permanecer en la casilla electoral, desde su instalación hasta su clausura.
- Formular las actas de instalación, cierre de votación, y finales de escrutinio.

Asimismo, se enumeraban las funciones específicas de la figura de los presidentes, que entre las principales se aprecian:

⁴⁵ *Ídem*, Artículo 118, párrafo 1.

- Vigilar el cumplimiento de la Ley sobre los aspectos relativos al funcionamiento de las casillas.
- Comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente.
- Mantener el orden en la casilla en caso necesario, con el auxilio de la fuerza pública.

De los secretarios:

- Levantar las actas de instalación, cierre de la votación, final de escrutinio y demás complementarias.
- Tomar nota de los incidentes ocurridos en la votación.

De los escrutadores:

- Comprobar si la cantidad de boletas depositadas en cada urna, corresponde al número de electores anotados en las listas nominales y adicional.
- Verificar el número de votos emitidos a favor de cada candidato, fórmula o lista regional.⁴⁶

Ahora bien, no olvidemos que una de las figuras que también conforman las Mesas Directivas de Casilla, es la de los comisionados y actualmente representantes de los partidos políticos con registro, que a su vez entre sus atribuciones se contempla la de interponer el recurso que legalmente proceda.

Es pertinente comentar que de manera paulatina se ha ido afinando la conformación de las Mesas Directivas de Casilla, a tal grado que ya se cuenta con una completa seguridad y transparencia en cuanto a las designaciones efectuadas de manera aleatoria, tomando como uno de los principales criterios la escolaridad.

⁴⁶ Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, México, CFE, 1977.

Asimismo, se han establecido medidas por demás acertadas a efecto de instalar las Mesas Directivas de Casilla en lugares que reúnan una serie de condiciones que permitan la libertad en cuanto a la emisión del sufragio, y que se encuentren en establecimientos adecuados que no permitan influencia externa a la preferencia ciudadana. En razón de ello se establecen mecanismos específicos para tal fin, con la intervención directa de los representantes de los partidos políticos contendientes y con la presencia de observadores electorales, coadyuvando con ello a la transparencia en las comicios electorales.

De una manera u otra, la referencia histórica que trastocamos en el presente trabajo, respecto a la organización electoral conformada en torno al organismo original encargado de las actividades electorales, nos ofrece un marco de referencia para poder apreciar el paulatino cambio sufrido por la propia Comisión Federal Electoral a través de los años y que ha impactado con suma contundencia en la vida político-electoral del país.

CAPITULO 3.- EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

La razón de ser del Sistema Electoral Mexicano, se basa efectivamente en una adecuada distribución geográfica del territorio nacional a efecto de eficientar las actividades electorales que conduzcan a una jornada comicial con la debida cobertura, y que aplique invariablemente el criterio de acceso directo al voto ciudadano

Para ello el país esta dividido en cinco circunscripciones plurinominales y trescientos distritos electorales federales uninominales, producto de determinar el ámbito territorial de cada uno de ellos, atendiendo a las características propias de un equilibrio demográfico.

3.1 El sistema mayoritario y la división del territorio de la República en distritos uninominales.

La voluntad de los ciudadanos muchas de las veces se ve transformada y representada en órganos de gobierno o de representación política, con base en ello se puede establecer que los sistemas electorales son precisamente el conjunto de aquellos medios a través de los cuales esa voluntad se integra y da forma al conjunto de representaciones políticas.

De acuerdo a lo anterior el sistema electoral se ve inmerso en una serie de actividades donde resalta la recepción de votos encaminada a la generación de órganos de gobierno y/o representación legítima. De esta manera se deduce, entonces que se define como una estructura intermedia del proceso electoral a través del cual una sociedad de presunción democrática designa a sus gobernantes.

En ese sentido, los actores del fenómeno electoral son así como múltiples, también variados, donde podemos encontrar a los partidos políticos; los votantes;

·los medios de comunicación; las autoridades encargadas de organizar el proceso; los procedimientos para la conformación del padrón electoral; la resolución de conflictos, etc.

Dentro de ese cúmulo de procedimientos y por ende, el contacto de los actores referidos, el sistema electoral esta determinado a jugar un papel de suma relevancia. Los sistemas electorales tienen asignadas diversas funciones, conformadas de reglas y procedimientos destinados a regular las distintas etapas del proceso electoral.

En sí, se puede afirmar que todas estas circunstancias que la propia ley se encarga de prever y resolver, son las funciones básicas de los sistemas electorales.

Los estudiosos de los sistemas electorales han identificado tres modalidades básicas en este rubro y que se trata de tipos, de alguna forma, ideales que en su forma pura se aplican sólo en algunos países, y precisamente uno de estos tipos es el sistema mayoritario que es, históricamente , el primero y se basa en que el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos es el que ocupa el puesto en disputa. Y donde por consiguiente los votos emitidos a favor de candidatos derrotados no tienen representación alguna. Lo que se puede traducir en una frase que indicaría "todo para el vencedor", donde el candidato ganador aún sea por un margen pequeño, asume la representación de todos los aquellos sufragantes, de tanto los que votaron a su favor como de aquellos que lo hicieron en contra.

Ahora bien, el sistema mayoritario puede presentar varias modalidades según se aplique para lograr el triunfo, entendiéndose esto como las variantes de una mayoría absoluta o de una mayoría simple o relativa.

El sistema conocido como mayoría simple, también conocido como el "First past the post system", es el más antiguo y sencillo de cuantos existen. Es predominante en los países de habla inglesa, normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir en las partes en las que se divide el país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada uno de ellos. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso sino

gana la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría relativa y en inglés como "plurality system".⁴⁷

Otros autores consideran que el principio de mayoría relativa se presenta cuando el ganador obtiene más de la mitad de los votos en relación con los candidatos contrarios, considerando a cada uno separadamente, es decir, basta con obtener más votos que cualquiera de los demás candidatos de la cantidad de los sufragios emitidos.

Para Manuel Barquín Álvarez, el sistema de mayoría simple da la victoria electoral, declara ganador al candidato que obtiene mayor número de votos por pequeña que sea la fracción frente a los que le siguen en el distrito uninominal, es lo que se denomina como "sistema plural de mayoría simple uninominal" o para decirlo de manera coloquial "sistema del que llega a la meta".

Este sistema que data para Inglaterra de 1985, y que justifica los sistemas bipartidistas, se torna propicio para formar gobiernos de tipo presidencial o personal como gobernadores, al explotar lo sencillo de su procedimiento y la certeza de designación de un ganador.

En este sentido y de acuerdo a experiencias bien definidas, este sistema produce claramente cuatro resultados concretos:

1. Discrimina aquellos partidos políticos cuyo electorado se haya más o menos proporcionalmente distribuido en los distritos o circunscripciones, de tal suerte que, a pesar de reunir un buen porcentaje de la votación total no obtiene ningún triunfo.
2. A medida que las elecciones tienden a ser disputadas por lo regular entre dos partidos este sistema produce sobre representación, a favor del partido ganador, con relación al porcentaje real de votación.
3. Un cambio pequeño en la dirección del voto produce un sistema competitivo de la sustitución para el adversario.
4. este sistema premia y fomenta la solidaridad de un partido fuerte.⁴⁸

⁴⁷ Carvajal Contreras, Máximo "Los Sistemas Electorales" en Revista Mexicana de Justicia 84, Vol. II, Núm. 2, abril-junio 1984, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, pag 54.

⁴⁸ *Idem.*

Por lo que se refiere a la regulación del principio de mayoría relativa son aplicables los artículos 52, 53 y 54 de nuestra Carta Magna, donde se aprecia que estos preceptos jurídicos se identifican entre sí, en cuanto a su contenido. Ahora bien, el primero de estos es el resultado de un derecho constitucional comparado de donde se obtuvo la idea de combinar el sistema electoral de mayoría relativa con el de representación proporcional en la medida necesaria de vigorizar al sistema de partidos existentes en México.

En cuanto al número de representantes se realiza en concordancia con el número de habitantes de un país, de manera que exista equilibrio razonable entre los primeros y segundos, como veremos más adelante.

De esta manera la Cámara de Diputados en nuestro país esta compuesta por 300 diputados que son elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por lo que se refiere a los diputados de mayoría relativa, serán los que obtengan mayor número de votos sufragados a su favor, en relación con los logrados por cada uno de los candidatos en su distrito. Para ello se divide el territorio nacional en 300 distritos y se elige un diputado por cada uno de ellos, de ahí parte el término uninominal. Entendiéndose como distrito uninominal como cada una de las partes en que se divide el territorio nacional a efecto de celebrar las elecciones de diputados, a través del sistema mayoritario, tomando como base la división del número de habitantes que arroje el Censo Nacional de Población, por lo que este mecanismo implica que entre mayor densidad poblacional tenga una entidad federativa, mayor será la cantidad de distritos que se le asignen.

Precisando en cuanto al sistema de integración del Poder Legislativo habría que señalar que este poder se deposita en el Congreso de la Unión, que como sabemos se divide en dos cámaras: Diputados y Senadores, por lo que la teoría mexicana de la representación caracteriza al sistema como mixto con dominante mayoritario para la cámara de diputados y a partir de 1994 también para la cámara de senadores.

Así, observamos que en el artículo 54 constitucional, fracción I, señala que; un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales.

Ahora bien, se hace referencia al número de 200 candidatos a diputados por varias circunstancias, entre las que sobresalen:

- Se busca que los partidos políticos nacionales representen una fuerza o corriente de opinión importante, lo cual resulta evidente si un determinado partido tiene suficientes candidatos y organización para participar en el territorio nacional.
- En caso de que un partido no cuente con la infraestructura política y administrativa para acreditar la participación comentada, entonces este supuesto constitucional será una meta para alcanzar por los partidos.⁴⁹

Bajo estas consideraciones es necesario comentar que otra variante del sistema mayoritario es precisamente el sistema de mayoría absoluta que pretende asegurar que el triunfador en las urnas en realidad obtenga el apoyo contundente e inobjetable del electorado.

Este sistema de mayoría se utilizó en el siglo XIX, y para que alguien ganara se requería por lo menos el 50 % más 1 del total de votos válidos, en los tiempos actuales está asociado con el sistema denominado de dos vueltas (ballotaje), limitando a sólo dos contendientes a la segunda vuelta con los candidatos que alcanzaron la mayor votación.

Este sistema requiere mayoría absoluta (es decir más del 50% de los votos) o calificada (2 tercios por ejemplo) de no lograr esta ningún candidato, se procede a una segunda vuelta en la que se presentan los candidatos que en la primera consiguieron una determinada proporción de votos, generalmente, los dos que alcanzaron más votos. De este modo, los electores que votaron en la primera

⁴⁹ Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 145

vuelta, en esta se ven obligados a cambiar su voto a favor de alguno de los candidatos que siguen en la competencia.

Ahora bien, bajo este sistema mayoritario existe el riesgo que puedan quedar privados de toda representación sectores importantes del electorado, ya que la diferencia entre el triunfador y el derrotado que le sigue en la votación puede ser de un solo voto. Por esta razón se dice que se restringe el ejercicio de los derechos democráticos dado que los votos perdidos imponen artificialmente la polarización de votos en torno a dos partidos o candidatos, lo que genera la llamada sobre representación de los triunfadores.⁵⁰

3.2 La distritación de 1977-1994.

En referencia a este punto resulta necesario recordar el concepto de distrito electoral uninominal, precisando que tal definición se aplica a la demarcación territorial donde se elige un diputado por el principio de mayoría relativa. En ese sentido, la geografía electoral del país se divide en distritos electorales uninominales. En consideración a ello, todo indica que la actual división territorial en distritos electorales se remonta a la Ley Orgánica Electoral de 1857, que por primera vez dividió al país en distritos electorales, dejando a un lado la división de parroquias y partidos. De acuerdo con esta ley le correspondía a los gobernadores de los diferentes estados y el Distrito Federal hacer la división territorial por distritos electorales en sus respectivas entidades federativas. Por lo que en ese entonces se configuraba un distrito por cada 40,000 habitantes o fracción que pasara de 20,000.

De esta manera, con el tiempo el artículo 52 constitucional experimentó diversas reformas con el propósito de aumentar el número de habitantes que debía servir como base para conformar a los distritos electorales, para así evitar que el

⁵⁰ Andrea Sánchez. *Francisco J. Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, México, Edit. Porrúa, p. 253.

aumento constante de la población alterara de manera sensible la composición de la Cámara de diputados. Esta evolución dio como resultado que de acuerdo con el texto constitucional del artículo 52 que se encontraba vigente en 1970 se debía elegir un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes, o fracción que excediera a la mitad, al respecto cabe hacer notar que en la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa de reformas que dio lugar a dicho texto se señaló que el incremento en la base demográfica obedecía al propósito de lograr "que la asamblea no fuera ni demasiado nutrida ni excesivamente reducida y pudiera en consecuencia, cumplir satisfactoriamente con sus funciones"⁵¹

Con base en dicha proposición, la Comisión Federal Electoral, por unanimidad de votos de los comisionados de los partidos políticos, en sus sesiones celebradas el 14 y 28 de noviembre de 1972, aprobó dividir la República en 192 distritos electorales, y por acuerdo unánime, aprobado el 21 de octubre de 1975, se acordó configurar dos distritos electorales federales en cada uno de los dos nuevos estados de Baja California Sur y Quintana Roo, por lo que el territorio de la República, hasta el año de 1976, comprendía 196 distritos electorales federales.⁵²

Cabe destacar que durante las sesiones que llevó a cabo la Comisión Federal Electoral, con el fin de establecer las bases para la reforma política, se señaló con insistencia la necesidad de desconstitucionalizar todo dato demográfico que sirviera de base para la integración de la Cámara de Diputados, a lo cual se propuso que en vez de señalar un número de habitantes de acuerdo con el cual se debería integrar un distrito electoral, se precisara, en cambio, que dicha cámara se debiese integrar con un número fijo de representantes. Al respecto se propuso incrementar el número de diputados de mayoría de 196 a 300, lo que a su vez implicaba, prácticamente en la misma proporción aumentar los distritos electorales y por tanto, en forma inversa, se redujera la dimensión geográfica de los distritos electorales.

⁵¹ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista 4°. Ed., 1997, p. 223

⁵² *Idem*

Mediante este tipo de propuestas, se argumentó a favor de ello que al suprimir el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral se evitaría que el crecimiento poblacional provocaría que la Constitución sufriera reformas en forma continua en concordancia con actualizar la cifra poblacional que implicaba la integración de la Cámara de Diputados.

Derivado de ello, las reformas propuestas fueron aprobadas en diciembre de 1977 por parte del poder revisor por considerar que al incrementar a 300 el número de diputados de mayoría, provocaría efectos positivos en cuanto a la relación entre el diputado y su respectivo distrito siendo un elemento valioso en la vida política del país, así como, al reducirse la dimensión geográfica de los distritos electorales, se incrementaría la relación y el contacto entre representantes y representados, lo que derivaría en un mayor beneficio y atención a los problemas y necesidades de los habitantes del conglomerado de distritos electorales.

Como resultado de la propuesta de demarcación presentada por el Registro Nacional de Electores en 1977, la entonces Comisión Federal Electoral aprobó en las sesiones celebradas los días 16 y 23 de marzo de 1978 una nueva división de la república en 300 distritos electorales uninominales, para las elecciones federales de diputados por el principio de mayoría relativa.

En ese mismo año, se acordó igualmente determinar el número de habitantes por distrito, así como el número de distritos que comprende cada entidad federativa, sustentados en las proyecciones de población para 1979, estimadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto a nivel estatal y municipal, con base a los resultados del censo General de Población de 1970, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Años más tarde y con miras a las elecciones de 1988, la CFE ratificó el 7 de abril de 1988, a través de la publicación correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación*, la distribución de los 300 distritos uninominales acordada en 1978 y al promulgarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990 se dispuso en el artículo decimotercero transitorio que para las elecciones

federales de 1991 se mantendría la misma demarcación de los distritos electorales uninominales, decisión que fue reiterada en el artículo quinto transitorio del decreto de reformas al COFIPE de 1993, y consecuentemente para las elecciones de 1994 se conservó la misma división distrital.⁵³

En ese sentido la República mexicana, para efectos electorales hasta 1994, se integraba con 300 distritos electorales distribuidos de la manera en que se aprecia en el cuadro de la siguiente página.

⁵³ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista 4°. Ed., 1997, p. 224

Cuadro 3.1.- División de la República en distritos electorales uninominales

Estados	1976	1994	1997
Aguascalientes	2	2	3
Baja California	3	6	3
Baja California Sur	2	2	2
Campeche	2	2	2
Coahuila	4	7	7
Colima	2	2	2
Chiapas	6	9	12
Chihuahua	6	10	9
Distrito Federal	27	40	30
Durango	4	6	5
Guanajuato	9	13	15
Guerrero	6	10	10
Hidalgo	5	6	7
Jalisco	13	20	19
México	15	34	36
Michoacán	9	13	13
Morelos	2	4	4
Nayarit	2	3	3
Nuevo León	7	11	11
Oaxaca	9	10	11
Puebla	10	14	15
Querétaro	2	3	2
Quintana Roo	2	2	2
San Luis Potosí	5	7	7
Sinaloa	5	9	8
Sonora	4	7	7
Tabasco	3	5	6
Tamaulipas	6	9	8
Tlaxcala	2	2	3
Veracruz	15	23	23
Yucatán	3	4	5
Zacatecas	4	5	5
Total	196	300	300

Fuente: Acuerdo de la Comisión Federal Electoral del 14 y 28 de noviembre de 1972, del 29 de octubre de 1975, del 16 y 23 de marzo de 19787, y del 7 de abril de 1988; y artículo décimo tercero transitorio del COFIPE de 1990, acuerdos adoptados por el Instituto Federal Electoral del 9 y 12 de agosto de 1996.

Enfocándose a un análisis detenido de la división distrital, se alcanza a observar que el Distrito Federal, así como los estados de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán, contaban hasta 1994 con la cantidad de 157 de los 300 distritos electorales, que en términos porcentuales representa el 52.33 % del total de los distritos en comento, lo que se tradujo en una atracción especial

hacia estas entidades federativas en cuanto a las actividades político-electorales por parte de los partidos políticos.

Cuadro 3.2. Estados que cuentan con mayor número de distritos electorales.

Estados	1976	1994	1997
Distrito Federal	27	40	30
Guanajuato	9	13	15
Jalisco	13	20	19
Michoacán	9	13	13
México	15	34	36
Puebla	10	14	15
Veracruz	15	23	23
Total	98	157	161

Fuente, Idem.

Más sin embargo, el contraste que se aprecia es que en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo y Tlaxcala contaban hasta 1994 con dos diputados federales cada uno, es decir con la representación mínima que establece la Carta Magna en relación a cada entidad federativa.

Cuadro 3.3. Estados que cuentan con la representación mínima que garantiza la Constitución.

Estados	1976	1994	1997
Aguascalientes	2	2	3
Baja California Sur	2	2	2
Campeche	2	2	2
Colima	2	2	2
Quintana Roo	2	2	2
Tlaxcala	2	2	3
Total	12	12	14

Fuente Idem.

La idea de presentar estos cuadros es precisamente la de apreciar las diferencias existentes entre las entidades federativas respecto a la cantidad de distrito electorales federales, y que a su vez contienen la variación que han experimentado en los años de referencia.

3.3 La redistribución electoral federal de 1996.

Fenómenos migratorios, movilidad poblacional y cambios en la geografía económica del país, pueden contarse entre los factores demográficos que dieron origen a importantes desequilibrios en la distribución original de la población, considerada en los 300 distritos electorales, establecidos a finales de la década de los setentas y que no tuvieron variación en su delimitación territorial.

Al respecto podemos considerar como ejemplo de ello, la existencia de distritos con más de 600 mil electores, como era el caso del XL Distrito del Distrito Federal; mientras que otros apenas rebasaban los 50 mil electores, como el XXXIII Distrito, también del Distrito Federal.

Atento a lo anterior cabe mencionar que "...en el interior de los estados las desproporciones adquirirían en algunos casos dimensiones enormes. Por ejemplo, en Chiapas y Baja California la diferencia del distrito mayor con respecto al menor era del doble, casi del triple en Chihuahua, casi del cuádruple en Nuevo León y del quintuple en Jalisco; pero en el Estado de México y el Distrito Federal, la relación es casi de diez a uno; lo cual significa que los votos de los distritos con menos habitantes valen diez veces más."⁵⁴

Ante tal panorama, la necesidad de iniciar el proceso de redistribución se torno prácticamente impostergable a efecto de distribuir de manera equilibrada y proporcional al conjunto de la población nacional en cada uno de los distritos señalados por la Ley, y que a su vez condujese a que los ciudadanos con el derecho de ejercer su voto pudiesen elegir a quien los representara dentro de su respectiva jurisdicción de una manera más equitativa.

Ahora bien, todo partido político tiene la clara pretensión de detectar aquellas divisiones electorales que le son más favorables con la finalidad de adoptar medidas benéficas para adecuarlas al flujo de su propia influencia, a la vez que intenta identificar aquellas áreas geográficas donde la clientela electoral no

⁵⁴ Saltiel Cohen, Jenny. "Redistribución del Poder o Representación Democrática." Enfoque Suplemento del Periódico *Reforma*, 17 de marzo de 1996.

esta compenetrada con su idea partidista, por lo que requerirá formular sus propuestas ideológicas de una manera que resulte atractiva, ocasionando con esto que trate de impulsar la división territorial que le resulte más favorable.

Ante tal situación se requiere formular criterios por demás objetivos de representación distrital que elimine por completo cualquier sospecha de manipulación respecto a la orientación política de los electores y evite, a la vez, que grupos importantes se queden sin esta representación.

Por lo que "...el criterio más objetivo para una división distrital es el número de electores por representante, en nuestro medio por diputados. Es decir, que cada diputado represente más o menos a la misma cantidad de ciudadanos. Pero aún así, es posible que la distritación corresponda a sesgos por preferencias partidarias, mediante la técnica del gerrymandering, conocida también como salamandrismo. Esta técnica, me permito recordarlo, tiene su origen en Massachussets, Estados Unidos, donde el señor Gerry hizo una división aparentemente caprichosa equivalente a las manchas de una salamandra para favorecer a su partido. En términos menos zoológicos, es la distribución de distritos electorales en función del tipo de votos de diversos núcleos de población, como pudiera ser una mezcla de zonas de campesinos pobres con áreas de clase media para contrarrestar el voto de ésta".⁵⁵

Y en efecto, por lo que hace al número de distritos por estado, también se podía apreciar que existían entidades federativas que contaban con un mayor número de distritos que el que les debía corresponder en atención a su población como el Distrito Federal, en tanto que otras contaban con menos distritos que los que reclamaba su población, como era el caso de Chiapas, Guanajuato y Estado de México.

En ese orden de ideas es necesario considerar lo que establece el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos

⁵⁵ Rodríguez Araujo, Octavio, Redistribución Electoral, "La Jornada", México, 20 febrero de 1992.

electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales." Asimismo el artículo 53 de la misma Carta Magna indica; "La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."⁵⁶

Efectivamente, bajo estas consideraciones la situación geográfica-electoral del país representaba ya ciertas incongruencias respecto a los principios de equidad y proporcionalidad para efectos de una representación equitativa, puesto que "...de conformidad al censo de 1990 la población del país ascendía en ese año a 81'249,645, la cual, si se divide entre los 300 distritos electorales, da como resultado que el tamaño promedio era de 270,832, por lo que si la población del Distrito Federal era de 8 millones 235 mil 744, de acuerdo con el censo de 1990, le deberían corresponder a esta entidad federativa 30 distritos electorales federales ($8'235,744 / 270,832 = 30$). En cambio el Estado de México sufre el problema en sentido contrario ya que su población en ese entonces era de 9 millones 815 mil 795 habitantes, por lo cual le correspondía 36 distritos electorales y no 34 como era el caso ($9'815,795 / 270,832 = 36$)."⁵⁷

En ese estado de cosas y con objeto de ajustar la división territorial distrital de la República a la distribución de la población en el territorio nacional, el 23 de enero de 1996, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó de

⁵⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Edit. Porrúa, 1997.

⁵⁷ Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista 4ª. Ed., 1997, p. 229

manera unánime un acuerdo mediante el cual instruyó a la Junta General Ejecutiva para que procediera a realizar los estudios y formulara los proyectos correspondientes para hacer posible la nueva distribución de los 300 distritos electorales uninominales, así como la conformación de las circunscripciones plurinominales del país, con base a los resultados definitivos del Censo General de Población 1990, tal como lo establece el mandato constitucional antes referido.

Al respecto cabe considerar lo que a su vez establece el artículo 82, párrafo 1 inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala "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."⁵⁸

Al tenor de las cosas, por lo que respecta a la elaboración de los estudios y proyectos es conveniente recordar que el marco geo-electoral desarrollado a través de los años, tiene como referencia primordial que cada uno de los estados de la República se encuentra conformado por municipios, cuyo número es variable entre una entidad y otra, pero que en total conjuntaba en 1996 a 2,428 municipios en todo el país; al mismo tiempo que se establecía que la unidad territorial de organización electoral, se constituye e integra en el distrito electoral uninominal, en cuyo ámbito se ubica a un determinado y proporcional número de electores con capacidad para elegir a un representante a la Cámara de Diputados.

Ahora, aquí cabe destacar que la conformación distrital que regía en el momento de emprenderse la nueva distritación, en su mayoría comprendía a varios municipios completos en un distrito; aunque también existían casos —especialmente en áreas urbanas— en los que algunos distritos estaban contenidos en un municipio, o también ocurría que una parte de un distrito se ubicaba en un municipio y el resto en otro u otros diferentes.

Dada la complejidad tanto técnica, así como el alto grado de dificultad que representaría el proyecto, era menester que en su oportunidad el Consejo General

⁵⁸ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), México, 1999.

del Instituto orientara a la Junta General Ejecutiva respecto a la adopción de criterios básicos para llevar a cabo la ejecución de las actividades que implicaba la redistribución, aunque sí, con estricto apego al marco legal, para de ésta manera responder al espíritu de la norma y propiciar el adecuado cumplimiento de los fines del Instituto Federal Electoral como es el de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, todo ello con estricto apego a los principios rectores del propio Instituto, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad mismos que rigen la función electoral.

Atendiendo a estas disposiciones y para su efectivo cumplimiento, con fecha 18 de febrero de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordenó a la Junta General Ejecutiva realizar los estudios y formular los proyectos conducentes para determinar, con vistas a las elecciones de 1997, la nueva distribución de los 300 distritos electorales uninominales así como la conformación de las circunscripciones plurinominales.

Considerando tales medidas se precisa que para la ejecución de las actividades que establece el mencionado acuerdo, se deberían tener en cuenta diversos factores y variables, tanto de carácter técnico como operativo, entendiéndose estos como las derivadas de las propias actividades en la realización de los comicios electorales, tales como los operativos para la distribución de los materiales y documentación electoral, entrega de paquetería electoral a las sedes de los Consejos Distritales, integración de resultados electorales, etc.

En este sentido, el Acuerdo del Consejo General determinó que para la realización del proyecto de redistribución, se deberían acatar, los siguientes criterios:

-Ningún distrito electoral federal uninominal podrá comprender territorio de dos o más entidades federativas.

-Para la determinación del número de Distritos Electorales Federales uninominales que habrá de comprender cada entidad federativa, se aplicará la fórmula de distribución conocida como de St. Lagûe, tomando como base los resultados del censo general de población de 1990.

-Para determinar los límites distritales al interior de cada entidad federativa, se utilizará un modelo heurístico.

-Con base en el criterio de equilibrio demográfico, se habrán de determinar aquellos municipios, además del Distrito Federal, que por sí solos puedan contener uno o más distritos electorales federales uninominales.

-La distribución de los distritos se efectuara de Norte a Sur y de Oeste a este, respetando en lo posible accidentes geográficos y obras viales de importancia abarcando preferentemente, en forma completa, pueblos, barrios, colonias, comunidades indígenas integradas en base a aspectos socioculturales, etc.

-Los distritos electorales que por su densidad poblacional deban comprender el territorio de más de un municipio se constituirán preferentemente con municipios completos.

-La propuesta debe propiciar la unidad geográfica de los distritos electorales.

-Deberán considerarse la infraestructura de vías de comunicación y los tiempos de traslado de las secciones electorales a la cabecera distrital que se establezca.

-En la delimitación de los distritos electorales, se procurará obtener la mayor capacidad, característica consistente en que el perímetro de los distritos adquiera una forma geométrica lo más cercana posible a un polígono regular.

-El margen de variación de población de cada distrito en relación al cociente de distribución, no podrá exceder, en principio, de 1.5 % al interior de cada entidad federativa, tratándose como casos particulares aquellos que por razones geográfico-poblacionales excedan el rango de variación señalado.

-Se respetará la distribución seccional vigente.

-No se prefijarán las cabeceras distritales, dejando la determinación de las mismas a la aplicación de criterios de mayor población, de vías de comunicación y de servicios públicos.⁵⁹

Si bien es cierto que los criterios arriba señalados obedecen a las necesidades propias de una adecuada redistribución distrital, provocada por las circunstancias antes referidas, también es conveniente resaltar que en los mismos se observan los principios de certeza, objetividad, legalidad, imparcialidad e independencia que deben orientar y conducir todos los actos del proceso electoral federal.

Por consiguiente es de deducirse y de esa manera se aprecia que el objeto de garantizar que el proceso de redistribución fuese transparente, se adoptaron diversas medidas entre las cuales cabe destacar que para efectos de esta consideración se otorgó una participación en forma determinante a la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores, así como la creación de un comité técnico dependiente del Consejo General que fue integrado por diversos especialistas de la comunidad científica y académica nacional en las diferentes ciencias relacionadas con los trabajos de redistribución, tales como la estadística, demografía, geografía, informática y actuaría y el cual debía aportar puntos de vista técnicos y científicos al propio Consejo General a fin de que éste estuviese en condiciones de evaluar el adecuado desarrollo de los trabajos en la materia.

En particular, se hace mención a un punto que llama mucho la atención por su acepción gramatical, por un lado, y por el hecho de ser el núcleo principal de las tareas de redistribución, esto es "para determinar los límites distritales al interior de cada entidad federativa, se utilizará un modelo heurístico".

Para ubicar el concepto, cabe mencionar que el sistema heurístico es un conjunto de algoritmos que operan sobre unidades geográficas que van a ser agrupadas en distritos. Dicho sistema se desarrollo en dos versiones. Una para las secciones electorales (hasta 6 mil unidades) y, la segunda, para los municipios

⁵⁹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero de 1996.

(hasta 600 unidades). Ambas versiones aceptaban hasta un máximo de 40 distritos por entidad federativa. Su aplicación comprendió, además, tres etapas: entradas, ejecución y generación de resultados.

Específicamente, el agrupamiento central se desarrollo mediante la secuencia de los siguientes pasos:

- a) Se seleccionó como "semilla", la unidad geográfica situada más al norte de la entidad federativa. En caso de existir dos o más unidades en esta posición, se eligió la que, además, se encontró ubicada más al oeste para que, a partir de ahí, se generara una tabla de unidades geográficas vecinas, ordenadas de manera decreciente con respecto a su población. De esta tabla, se empezó a seleccionar las unidades que se agregaron a la semilla, evaluando que la adición de la población parcial al momento de incorporarse alguna nueva unidad, no se alejara del valor absoluto de la media buscada, y así sucesivamente, hasta que quedaran definidos los contornos del primer distrito.
- b) Una vez definido el primer distrito, se seleccionó la "semilla" del siguiente distrito, la cual fue la unidad geográfica obtenida por un método seudo aleatorio entre las unidades aún no incorporadas o del listado de unidades que su población sobrepasara a la meta.
- c) Terminando los procesos anteriores, el algoritmo formó una nueva tabla con las unidades que aún no habían sido asignadas a ningún contorno distrital. Esta nueva lista –ordenada en forma decreciente- se denominó "distrito cero".

Una vez concluido este proceso, el algoritmo crea antes de hacer una nueva asignación otra tabla en la que se ordenó la población de los distritos construidos de menor a mayor proceso que se repite una vez por cada nueva asignación que realice.

Con la información de estas dos tablas, el algoritmo relacionó los distritos de menor población con las unidades del "distrito cero", que le fueron contiguas, a fin de asignarlas a estos y lograr con ello una mayor homogeneidad en la población

entre los distritos de la entidad federativa. Esta rutina se repitió hasta que se agotaron las unidades del "distrito cero".⁶⁰

Conforme a lo señalado en el artículo 166, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos representados ante la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, pudieron conocer sobre los trabajos que se efectuaron en materia de la nueva demarcación electoral territorial.

De esta forma y de manera paulatina se les hizo entrega de las primeras versiones de los escenarios de redistribución correspondiente a las diferentes entidades federativas. En consecuencia, los partidos políticos dispusieron del 15 de marzo al 31 de mayo de 1996, para realizar el análisis de los escenarios propuestos, y el día primero de junio del mismo año, fueron entregadas las observaciones realizadas correspondientes ante la Comisión Nacional de Vigilancia.

Asimismo, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de la Comisión de Vigilancia del Comité Técnico y con funcionarios del Registro Federal de Electores, los consejeros ciudadanos en reunión celebrada el 27 de mayo expusieron sus sugerencias para ser consideradas en el análisis de las observaciones y propuestas de redistribución que presentaron a su vez los partidos políticos.

De esta manera y con estricto apego a las disposiciones establecidas, en su oportunidad el Comité Técnico formuló las observaciones que estimo pertinentes, ocasionando que con fecha 31 de julio de 1996, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobara por unanimidad el proyecto de redistribución correspondiente a los 300 distritos electorales federales uninominales, los 40 distritos locales del Distrito federal y la demarcación de las cinco circunscripciones plurinominales, así como la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada una de ellas, lo cual generó que el Consejo General del Instituto Federal Electoral publicara en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha

⁶⁰ Instituto Federal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal 1997*, México, Instituto Federal Electoral, 1998.

12 de agosto de 1996 el Acuerdo a través del cual se definió y se estableció la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales, así como su respectiva cabecera distrital que debían servir de base para llevar a cabo las elecciones federales a partir del proceso electoral de 1997.

Cuadro 3.4. Distribución geográfica de los distritos electorales federales.

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Población censal en 1990</i>	<i>No. De distritos hasta las Elecciones de 1994</i>	<i>No. De distritos hasta las Elecciones de 1997</i>	<i>Diferencia</i>
Aguascalientes	719,659	2	3	+ 1
Baja California	1'660,855	6	6	igual
Baja California Sur *	317,764	2	2 *	igual
Campeche	535,185	2	2	igual
Coahuila	1'972,340	7	7	igual
Colima	428,510	2	2	igual
Chiapas	3'210,496	9	12	+ 3
Chihuahua	2'441,873	10	9	- 1
Distrito Federal	8'235,744	40	30	-10
Durango	1'349,378	6	5	- 1
Guanajuato	3'982,593	13	15	+ 2
Guerrero	2'620,637	10	10	igual
Hidalgo	1'888,366	6	7	+ 1
Jalisco	5'302,689	20	19	- 1
México	9'815,795	34	36	+ 2
Michoacán	3'548,199	13	13	igual
Morelos	1'195,059	4	4	igual
Nayarit	824,643	3	3	igual
Nuevo León	3'098736	11	11	igual
Oaxaca	3'019,560	10	11	+ 1
Puebla	4,126,101	14	15	+ 1
Querétaro	493,277	2	2	igual
Quintana Roo	1'051,235	3	4	+ 1
San Luis Potosí	2'003,187	7	7	igual
Sinaloa	2'204,054	9	8	- 1
Sonora	1'823,606	7	7	igual
Tabasco	1'501,744	5	6	+ 1
Tamaulipas	2'249,581	9	8	- 1
Tlaxcala	761,277	2	3	+ 1
Veracruz	6'228,239	23	23	igual
Yucatán	1'362,940	4	5	+ 1
Zacatecas	1'276,323	5	5	igual
Total	81,249,645	300	300	17 cambios

Fuente; Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista 4ª. Ed., 1997, p. 233.

* De conformidad al censo de 1990 la población del país ascendía en ese año a 81'249,645 (fuente: INEGI), la cual si se divide entre los 300 distritos da como resultado que el tamaño promedio de cada distrito sea de 270,832, por lo que a Baja California Sur le correspondería un solo distrito, pero tendrá dos toda vez que la Constitución dispone que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

En ese sentido y con la finalidad de que se pueda visualizar de mejor manera los cambios acordados en materia de redistribución electoral, en el cuadro que se presenta líneas arriba se puede observar que en base a los resultados del proceso de redistribución, 15 estados continuarán contando con idéntico número de distritos electorales federales con que han contado desde 1997, mismos que son; Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, y Zacatecas; asimismo, se desprende que seis entidades federativas perderían distritos electorales; el Distrito Federal que perdería 10 distritos y los estados de Chihuahua, Durango, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas que perderían un distrito electoral; Por consiguiente, once estados ganarían distritos correspondiéndole a Chiapas 3 más de los que tenía en 1994; a Guanajuato y Estado de México 2 más y a Aguascalientes, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, y Yucatán uno más que los que tenían en relación a la redistribución anterior.

3.4 Relación de distritos electorales federales por entidad federativa.

Conforme a lo señalado anteriormente, respecto al proceso de redistribución electoral federal y en relación al Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, formulado por el Consejo General del Instituto Electoral Federal con fecha 12 de agosto de 1996, se genera una relación de cada uno de los distritos electorales federales con su respectiva especificación de la cabecera de cada uno de ellos. Logrando con ello establecer la correlación existente en cada entidad federativa, de acuerdo a las características tanto geográficas, demográficas y

estadísticas, con el firme propósito de conjuntarlas de tal manera que coinciden en algunos factores determinantes para de ese modo conservar la identidad entre sus poblaciones y realizando un esfuerzo consistente en respetar los criterios principales que se concibieron, a fin de determinar la distribución de cada una de las entidades federativas y su composición en los diferentes distritos electorales federales que a continuación se enumeran.

Cuadro 3.5. Distritos electorales por entidad federativa.

Estado	<i>Aguascalientes (3)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Jesús María
2	en la ciudad de Aguascalientes
3	en la ciudad de Aguascalientes

Estado	<i>Baja California (6)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la ciudad de Mexicali.
2	en la ciudad de Mexicali.
3	en la localidad de Ensenada.
4	en la ciudad de Tijuana.
5	en la ciudad de Tijuana.
6	en la ciudad de Tijuana.

Estado	<i>Baja California Sur (2)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la ciudad de Santa Rosalía.
2	en la Ciudad de la Paz.

Estado	<i>Campeche (2)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Campeche.
2	en la localidad de Ciudad del Carmen.

Estado	<i>Coahuila (7)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Piedras Negras.
2	en la localidad de San Pedro.
3	en la localidad de Monclova.
4	en la localidad de Saltillo.
5	en la localidad suroeste de Torreón.
6	en la localidad oeste de Torreón.
7	en la localidad de Saltillo.

Estado	Colima (2)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Colima.
2	en la localidad de Manzanillo.

Estado	Chiapas (12)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Palenque.
2	en la localidad de Pichucalco.
3	en la localidad de Ocosingo.
4	en la localidad de Ocozocoutla.
5	en la localidad de San Cristóbal de Las Casas.
6	en la localidad de Chiapa de Corzo.
7	en la localidad de Tonalá.
8	en la localidad de Comitán de Domínguez.
9	en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.
10	en la localidad de Motozintla de Mendoza.
11	en la localidad de Huixtla.
12	en la localidad de Tapachula.

Estado	Chihuahua (9)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Nuevos Casas Grandes.
2	en el extremo norte de Ciudad Juárez.
3	en la porción sur del municipio y la parte norte y este de Ciudad Juárez.
4	en la porción central de Ciudad Juárez.
5	en la localidad de Delicias.
6	en la ciudad de Chihuahua.
7	en la localidad de Cuauhtémoc.
8	en la localidad de Chihuahua.
9	en la localidad de Hidalgo de Parral.

Estado	Distrito Federal (30)
Distrito	Cabecera
1	en la Ciudad de México (Delg. Gustavo A. Madero).
2	en la Ciudad de México (Delg. Gustavo A. Madero y parte de la Delg. Azcapotzalco).
3	en la Ciudad de México (Delg. Azcapotzalco)
4	en la Ciudad de México (parte de la Delg. Azcapotzalco).
5	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Azcapotzalco y norte de la Delg. Miguel Hidalgo).
6	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Gustavo A. Madero)
7	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Gustavo A. Madero).
8	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Cuauhtémoc).
9	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Venustiano Carranza).

10	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Miguel Hidalgo).
11	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Venustiano Carranza).
12	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Cuauhtémoc).
13	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Iztacalco).
14	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Benito Juárez y la parte oeste de la Delg. Iztacalco).
15	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Benito Juárez).
16	en la Ciudad de México (abarca parte de las Delgs. Miguel Hidalgo y Alvaro Obregón).
17	en la Ciudad de México (abarca la Delg. Cuajimalpa).
18	en la Ciudad de México (abarca la Delg. Iztapalapa).
19	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Iztapalapa).
20	en la Ciudad de México (abarca parte de la delg. Iztapalapa).
21	en la Ciudad de México (abarca parte de las Delg. Alvaro Obregón y Coyoacán).
22	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Iztapalapa)
23	en la Ciudad de México (abarca parte de la delg. Coyoacán).
24	en la Ciudad de México (abarca la parte este de la Delg. Coyoacán).
25	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Iztapalapa).
26	en la Ciudad de México (abarca parte de la delg. Alvaro Obregón y toda la Delg. Magdalena Contreras).
27	en la Ciudad de México (abarca en su totalidad las Delgs. Milpa Alta y Tláhuac)
28	en la Ciudad de México (Delg. Xochimilco).
29	en la Ciudad de México (abarca la parte noreste de la Delg. Tlalpan).
30	en la Ciudad de México (abarca parte de la Delg. Tlalpan).

Estado	Durango (5)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Santiago Papasquiaro.
2	en la localidad de Gómez Palacio.
3	en la localidad de Lerdo.
4	en la Ciudad de Victoria de Durango.
5	en la Ciudad de Victoria de Durango.

Estado	Guanajuato (15)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Dolores Hidalgo.
2	en la localidad de san Miguel de Allende.
3	en la localidad de León.
4	en la Ciudad de Guanajuato.
5	en la localidad de León.
6	en la localidad de León.
7	en la localidad de San Francisco del Rincón.
8	en la localidad de Salamanca.
9	en la localidad de Irapuato.
10	en la localidad de Apasco.
11	en la localidad de Pénjamo.
12	en la localidad de Celaya.
13	en la localidad de Valle.
14	en la localidad de Acámbaro.

15	en la localidad de Salvatierra
----	--------------------------------

Estado	Guerrero (10)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Coyuca.
2	en la localidad de Taxco.
3	en la localidad de José Azueta.
4	en la localidad de Iguala
5	en la localidad de Tiapa de Comonfort
6	en la localidad de Chilapa de Alvarez.
7	en la localidad de Chilpancingo.
8	en la localidad de Ometepec.
9	en la localidad de Acapulco.
10	en la localidad de Acapulco.

Estado	Hidalgo (7)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Huejutla de Reyes.
2	en la localidad de Ixmiquilpan.
3	en la localidad de Atotonilco.
4	en la localidad de Tulancingo.
5	en la localidad de Tula de Allende.
6	en la Ciudad de Pachuca de Soto.
7	en la localidad de Tepeapulco.

Estado	Jalisco (19)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Colotlán.
2	en la localidad de Lagos de Moreno.
3	en la localidad de Tepatitlán de Morelos.
4	en la Ciudad de Zapopan.
5	en la localidad de Puerto Vallarta.
6	en la localidad de Zapopan.
7	en la localidad de Tonalá.
8	en la Ciudad de Guadalajara.
9	en la Ciudad de Guadalajara.
10	en el Municipio de Zapopan.
11	en la Ciudad de Guadalajara
12	en la Ciudad de Guadalajara.
13	en la Ciudad de Guadalajara.
14	en la Ciudad de Guadalajara.
15	en la localidad de La Barca.
16	en la localidad de Tlaquepaque.
17	en la localidad de Jocotepec
18	en la Ciudad de Autlán de Navarro.
19	en la localidad de Ciudad Guzmán.

Estado	México (36)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Atlacomulco de Fabela.

2	en la localidad de Zumpango.
3	en la localidad de San Felipe del Progreso.
4	en la localidad de Nicolás.
5	en la localidad de Teotihuacan.
6	en la localidad de Coacalco.
7	en la localidad de Cuautitlán Izcalli
8	en la localidad de Tultitlán de Mariano Escobedo.
9	en la localidad de Ixtlahuaca.
10	en la localidad de Ecatepec.
11	en la localidad de Ecatepec.
12	en la localidad de Coacalco.
13	en la localidad de Ecatepec.
14	en la localidad de Atizapán.
15	en la localidad de Tlalnepantla de Baz.
16	en la localidad de Tlalnepantla de Baz.
17	en la localidad de Ecatepec de Morelos.
18	en la localidad de Huixquilucan de Degollado.
19	en la localidad de Tlalnepantla de Baz.
20	en la Ciudad de Nezahualcóyotl.
21	en la localidad de Naucalpan de Juárez
22	en la localidad de Naucalpan de Juárez.
23	en la localidad de Valle de Bravo.
24	en la localidad de Naucalpan de Juárez.
25	en la localidad de Valle de Bravo.
26	en la Ciudad de Toluca.
27	en la localidad de Metepec.
28	en la Ciudad de Nezahualcóyotl.
29	en la localidad de Ciudad Nezahualcóyotl.
30	en la Ciudad de Nezahualcóyotl.
31	en la Ciudad de Nezahualcóyotl.
32	en la localidad de Valled de Chalco.
33	en la localidad de Chalco de Díaz Covarrubias.
34	en la Ciudad de Toluca.
35	en la localidad de Tenancingo de Degollado.
36	en la localidad de Tejupilco.

Estado	Michoacán (13)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de La Piedad.
2	en la localidad de Puruándiro.
3	en la localidad de Zitácuaro.
4	en la localidad de Jiquilpan.
5	en la localidad de Zamora.
6	en la localidad de Ciudad Hidalgo.
7	en la localidad de Zacapu.
8	en la Ciudad de Morelia.
9	en la localidad de Uruapan.
10	en la Ciudad de Morelia.
11	en la localidad de Tacámbaro.
12	en la localidad de Apatzingán.
13	en la localidad de Lázaro Cárdenas.

Estado	Morelos (4).
Distrito	Cabecera
1	en la Ciudad de Cuernavaca.
2	en la localidad de Yautepec.
3	en la localidad de Cuautla.
4	en la localidad de Jocutla.

Estado	Nayarit (3).
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Santiago Ixcuintla.
2	en la Ciudad de Tepic.
3	en la localidad de Compostela.

Estado	Nuevo León (11).
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Santa Catarina
2	en la localidad de Apodaca.
3	en el Municipio de San Nicolás de Garza.
4	en el Municipio de San Nicolás de Garza.
5	en el Municipio de Monterrey.
6	en el Municipio de Monterrey.
7	en el Municipio de Monterrey.
8	en el Municipio de Guadalupe.
9	en la localidad de Linares.
10	en el Municipio de Monterrey.
11	en el Municipio de Guadalupe.

Estado	Oaxaca (11)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de San Juan Bautista Tuxtepec.
2	en la localidad de Teotitlán de Flores Magón.
3	en la localidad de Huajuapán de León.
4	en la localidad de Ixtlán de Juárez.
5	en la localidad de Santo Domingo Tehuantepec.
6	en la localidad de Heroica Ciudad de Tlaxiaco.
7	en la localidad de Juchitán de Zaragoza.
8	en la Ciudad de Oaxaca de Juárez.
9	en la localidad de Zimatlán de Álvarez.
10	en la localidad de Miahuatlán de Porfirio Díaz.
11	en la localidad de Santiago Pinotepa Nacional.

Estado	Puebla (15).
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Huauchinango
2	en la localidad de Zacatlán.
3	en la localidad de Teziutlán.
4	en la localidad de Libres.
5	en la localidad de San Martín Texmelucan.

6	en la Ciudad de Heroica Puebla de Zaragoza.
7	en la localidad de Tepeaca.
8	en la localidad de Ciudad Serán.
9	en la Ciudad Heroica Puebla Zaragoza.
10	en la localidad de Atlixco.
11	en la Ciudad Heroica Puebla Zaragoza.
12	en la Ciudad Heroica Puebla Zaragoza.
13	en la localidad de Acatlán de Osorio.
14	en la localidad de Izcúcar de Matamoros.
15	en la localidad de Tehuacán.

Estado	Querétaro (4)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Cadereyta de Montes.
2	en la localidad de San Juan del Río.
3	en la Ciudad de Querétaro.
4	en la Ciudad de Querétaro.

Estado	Quintana Roo (2).
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Cancún.
2	en la localidad de Chetumal.

Estado	San Luis Potosí (7)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Matehuala.
2	en la localidad de Soledad.
3	en la localidad de Rioverde.
4	en la localidad de Ciudad Valles.
5	en la Ciudad de San Luis Potosí.
6	en la Ciudad de San Luis Potosí.
7	en la localidad de Tamazunchale.

Estado	Sinaloa (8)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de El Fuerte.
2	en la localidad de Los Mochis.
3	en la localidad de Novolato.
4	en la localidad de Guasave.
5	en la Ciudad de Culiacán.
6	en la Ciudad de Mazatlán.
7	en la Ciudad de Culiacán.
8	en la Ciudad de Mazatlán.

Estado	Sonora (7)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de San Luis Río Colorado.
2	en la localidad de Magdalena de Kino.
3	en la Ciudad de Hermosillo.
4	en la localidad de Guaymas.
5	en la Ciudad de Hermosillo.

6	en la localidad de Ciudad Obregón.
7	en la localidad de Navojoa.

Estado	<i>Tabasco (6)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Frontera.
2	en la localidad de Cárdenas.
3	en la localidad de Comalcalco.
4	en la Ciudad de Villahermosa.
5	en la localidad de Macuspana.
6	en la Ciudad de Villahermosa.

Estado	<i>Tamaulipas (8)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Nuevo Laredo.
2	en la localidad de Reynosa.
3	en la localidad de San Fernando.
4	en la localidad de H. Matamoros.
5	en la localidad de Ciudad Victoria.
6	en la localidad de El Mante.
7	en la localidad de Ciudad Madero.
8	en la Ciudad de Tampico.

Estado	<i>Tlaxcala (3)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Apizaco.
2	en la Ciudad de Tlaxcala.
3	en la localidad de Chiautempan.

Estado	<i>Veracruz (23)</i>
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Pánuco.
2	en la localidad de Chicontepec.
3	en la localidad de Tuxpan de Rodríguez Cano.
4	en la localidad de Alamo.
5	en la localidad de Poza Rica de Hidalgo.
6	en la localidad de Papantla de Olarte.
7	en la localidad de Martínez de la Torre.
8	en la localidad de Misantla.
9	en la localidad de Perote.
10	en la Ciudad de Jalapa.
11	en la localidad de Coatepec.
12	en la localidad de Veracruz.
13	en la localidad de Huatusco.
14	en la localidad de Boca del Río.
15	en la localidad de Orizaba.
16	en la localidad de Córdoba.
17	en la localidad de Cosamaloapan.
18	en la localidad de Zongolica.
19	en la localidad de San Andrés Tuxtla.
20	en la localidad de Acayucan.
21	en la localidad de Cosoleacaque.

22	en la localidad de Coatzacoalcos.
23	en la localidad de Minatitlán.

Estado	Yucatán (5)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Valladolid.
2	en la localidad de Progreso.
3	en la Ciudad de Mérida.
4	en la Ciudad de Mérida.
5	en la localidad de Ticul.

Estado	Zacatecas (5)
Distrito	Cabecera
1	en la localidad de Fresnillo.
2	en la localidad de Sombrerete.
3	en la Ciudad de Zacatecas.
4	en la localidad de Guadalupe.
5	en la localidad de Juchipila.

-Fuente: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de Agosto de 1996

De esta manera se aprecia la distribución de los 300 distritos electorales federales uninominales en todo el territorio nacional, observando siempre los criterios establecidos para tal efecto, y que se traducen en una cuestión demandante en las exigencias de la actualidad electoral con que experimenta el país provocando con ello obtener un mejor control en cuanto a la organización de las elecciones, dado el creciente aumento en el rubro de densidad poblacional. Y atendiendo con ello consolidar las bases respecto al reconocimiento del sufragio universal y del respecto escrupuloso del voto.

3.5 La configuración de circunscripciones plurinominales.

La legislación electoral vigente en la década de los años setenta, establecía que para efectos de las elecciones de representación proporcional, el territorio de la nación se podía dividir hasta en una cantidad de cinco circunscripciones plurinominales. Por lo que originalmente en el artículo 157 de la Ley Orgánica de Partidos y Procesos Electorales (LOPPE) se establecía que la Comisión Federal

Electoral debía reunirse en el mes de enero del año correspondiente a la elección para determinar el número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales.

Con relación a esta disposición, en la sesión celebrada en fecha 25 de enero de 1979 la Comisión Federal Electoral, acordó que para los efectos que señalaba el artículo de referencia y para las elecciones que se llevarían a cabo en aquel año, el territorio de la República se dividió en tres circunscripciones plurinominales y que quedaron conformadas de la siguiente manera:

La primer circunscripción tuvo por cabecera a la ciudad de Guadalajara y comprendió dentro del territorio de su injerencia a la zona occidental del país abarcando los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y que conjuntó en ese entonces a una población estimada en la cantidad de 19'963,710 habitantes que a su vez comprendió 87 distritos electorales uninominales. Distribuyéndose en esta circunscripción plurinomial, en ese entonces 30 curules de representación proporcional.

La siguiente circunscripción plurinomial, en este caso la número dos establecía como cabecera a la ciudad de Monterrey, comprendiendo las zonas norte y oriente del país, que a su vez enmarcaba a los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, comprendiendo en el año de 1979 una población estimada en 20'255,686 habitantes y que también comprendía la cantidad de 87 distritos electorales uninominales, repartiéndose, asimismo la cantidad de 30 curules de representación proporcional.

Ahora bien, la circunscripción plurinomial tres establecía como cabecera al Distrito Federal que comprendía las zonas centro, sur y sureste, abarcando los estados de Campeche, Chiapas, Distrito Federal, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán. Para aquel entonces la población estimada se ubicaba en 29'161,708 habitantes, comprendiendo 126 distritos electorales

uninominales, distribuyéndose en esta circunscripción plurinominal 40 curules de representación proporcional.

Del análisis que se efectuó respecto a estas consideraciones alcanzamos a apreciar que de las dos primeras circunscripciones plurinominales, se le concedieron 30 curules de diputados electos por el sistema de representación proporcional, mientras que a la tercera se le atribuyeron 40 diputados de los 100 cargos de representación proporcional que en ese tiempo se ponían en disputa, ello originado por el principio de proporcionalidad que establecía el criterio legislador.

Consecuentemente, para las elecciones de representación proporcional que se llevarían a cabo en 1982, la Comisión Federal Electoral, en su sesión celebrada con fecha 29 de enero de ese mismo año estableció que el territorio nacional se dividiera en cuatro circunscripciones plurinominales, resolviéndose que en cada una de ellas se determinarían electoralmente 25 curules de representación proporcional, quedando de la siguiente manera:

Primer circunscripción plurinominal tuvo como cabecera al Distrito Federal y se integro por las siguientes entidades; Distrito Federal, Hidalgo Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala.

Segunda circunscripción se estableció como cabecera a la ciudad de Durango y comprendió las siguientes entidades; Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Querétaro y Zacatecas.

La tercer circunscripción plurinominal concibió como cabecera a la ciudad, abarcando los siguientes estados; Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Y la cuarta circunscripción se vio representada como cabecera en la ciudad de Guadalajara, comprendiendo las entidades de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

En ese sentido y haciendo uso de las facultades conferidas en la legislación electoral, la Comisión Federal Electoral, determino publicar en el Diario Oficial de la

Federación en fecha 4 de febrero de 1985, la nueva distribución geográfica electoral en cuanto a las circunscripciones plurinominales que determinarían la asignación de los 100 curules de representación proporcional en disputa. De acuerdo a ello las cabeceras, magnitud y ámbito de éstas, se establecieron como a continuación se indica:

La primer circunscripción plurinomial tuvo como cabecera al Distrito Federal y comprendió las entidades de Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.

La segunda circunscripción estableció como cabecera a la ciudad de Durango y comprendió las entidades de Chihuahua, Coahuila, Durango y Querétaro.

La tercer circunscripción plurinomial tuvo por cabecera a la ciudad de Jalapa, y comprendió las entidades de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, tabasco, Chiapas, campeche, Yucatán y Quintana Roo.

La cuarta circunscripción asignó como cabecera a la ciudad de Guadalajara comprendiendo los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.

Por último, la quinta circunscripción plurinomial tuvo por cabecera a la ciudad de Toluca, comprendiendo los estados de México, Morelos, Guerrero y Oaxaca.⁶¹

En este sentido cabe destacar que se determinó que a las Comisiones Locales Electorales de las cabeceras designadas les correspondía efectuar el cómputo de la votación de representación proporcional para las listas nominales de cada circunscripción plurinomial, asimismo se estableció que en cada una de ellas se resolvieran la cantidad de 20 curules del concepto de representación proporcional.

Así las cosas, y para efectos de las elecciones de 1988, éstas se llevaron a cabo bajo el marco de reformas constitucionales y legales de 1987, en relación a que en fecha 3 de noviembre de 1986 el ejecutivo federal envió a la Cámara de

⁶¹ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de Febrero de 1985, México. 1985 p. 56.

Diputados la iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 60 y 77 de la Constitución y una iniciativa de Código Federal Electoral para sustituir a la LFOPPE.

En la exposición de la iniciativa se señaló que “los importantes cambios que se han dado en la evolución política del país y del electorado mexicano en los últimos años han hecho necesario crear mecanismos más ágiles, flexibles y eficaces de participación política, que correspondan a una sociedad cada día más moderna, informada y capacitada”.⁶²

En esta reforma electoral, las innovaciones propuestas que “tendían a fortalecer el sistema mixto de representación, unificar los procedimientos de auto calificación electoral asignados a las cámaras, crear instrumentos para incorporar a toda la sociedad en los procesos electorales y, finalmente, instituir un sistema adecuado de solución de las diferentes y quejas sobre elecciones”, fueron las siguientes:

- Se elevan de 400 a 500 los miembros de la Cámara de Diputados; 300 por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales, y los 200 restantes electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales (artículo 52 constitucional).
- Se fija en 5 las circunscripciones en que se divide el país para la elección de diputados de representación proporcional (artículo 53 constitucional).
- Se establece que la mayoría no puede alcanzar más de 300 curules en la Cámara de Diputados, lo que representaba el 70 % del total de ese órgano. A los partidos minoritarios les correspondería como mínimo 150 lugares de representación proporcional, o sea, el 30 % de la integración de la Cámara, además de los ganados por distritos uninominales. Ahora bien, el partido mayoritario también participaría en el reparto de curules plurinominales (lo que no sucedía antes), siempre que las diputaciones logradas por los dos sistemas no rebasaran las 350 (artículo 54 constitucional).

⁶² *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LII Legislatura, año II, No. 23, 4 de diciembre de 1986, p. 20-21.

- En el Senado de la República, en lugar de que se renueve totalmente cada 6 años, habría una renovación de la mitad de sus integrantes cada 3 años (artículo 56 constitucional).
- Todos los presuntos diputados y senadores y senadores participarían en la integración del Colegio Electoral para calificación de sus elecciones, en vez de sólo 100 de ello, como ocurría con la LFOPPE. En el caso de los senadores se prevía que no solo los presuntos senadores electos formaran parte del Colegio Electoral para calificar su elección, sino también aquellos que continuaran con el ejercicio de su cargo (artículo 60 constitucional).
- Cada una de las cámaras podría expedir una convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros (artículo 77 constitucional).⁶³

De esta manera y en concreto, respecto a la decisión en que se fija en cinco la cantidad de circunscripciones plurinominales en que se divide el país, a lo largo de estos años se ha observado que la determinación del ámbito y territorialidad de las propias circunscripciones plurinominales ha sufrido varias modificaciones, más que nada ocasionadas por la diversidad en cuanto a la densidad demográfica de cada una de las regiones del territorio nacional, modificaciones que como se han relacionado líneas arriba, muestran la adaptabilidad de las necesidades electorales de acuerdo a las circunstancias propias de la generosidad electoral del país mismo, aunque cabe mostrar la manera de cómo se determinaron cada una de las circunscripciones plurinominales en consecuencia de las medidas adoptadas.

Al respecto, la primer circunscripción tuvo por cabecera al Distrito Federal y comprendió al propio Distrito Federal, así como a los estados de Puebla y Tlaxcala.

La segunda circunscripción plurinomial tuvo por cabecera a la ciudad de Durango, abarcando las entidades de Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo, y Querétaro.

⁶³ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de Enero de 1988.

La tercer circunscripción estuvo identificada con su cabecera en la ciudad de Jalapa y comprendió las entidades de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán, y Quintana Roo.

Por consiguiente la cuarta circunscripción tuvo por cabecera a la ciudad de Guadalajara, comprendiendo los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, y Michoacán.

Por ultimo la quinta circunscripción plurinominal tuvo por cabecera a la ciudad de Toluca, y comprendió las entidades de México, Morelos, Guerrero y Oaxaca.

Por tanto en ese tenor se debe precisar que el artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el párrafo 2, establece: "Previo a que se inicie el proceso electoral el Consejo General del Instituto determinará el ámbito de cada una de las circunscripciones plurinominales, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la Constitución."⁶⁴

Al respecto, también cabe precisar que para efectos de las elecciones federales que se llevarían a cabo en el año de 1991 se mantendrían las mismas disposiciones en cuanto a la demarcación territorial de las circunscripciones plurinominales que se utilizaron para las elecciones de 1988.

Así las cosas, para las elecciones federales de 1991 como se ha visto no se efectuaron modificaciones a la territorialidad de las cinco circunscripciones plurinominales ya establecidas, lo que ocurrió de igual manera para las elecciones de 1994, donde en cada una de ellas se resolvieron 40 curules de representación proporcional, y que arrojaba en ese entonces un total ya de 200 dichos curules en disputa.

Ahora, como se ha mencionado en base al artículo 173 del COFIPE, con fecha 18 de febrero de 1996 el Consejo General del Instituto en concordancia con el artículo segundo del Acuerdo formulado por él mismo "instruye a la Junta

⁶⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Instituto Federal Electoral, México, 1999, p. 155.

General Ejecutiva para que proceda a realizar los estudios y formular los proyectos correspondientes, a fin de determinar, para las elecciones federales de 1997, el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas así como el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una, a efecto de que, en su oportunidad, el Consejo General realice la asignación de diputados correspondiente, según los mecanismos previstos por la ley.⁶⁵

En ese estado de cosas el propio acuerdo señalaba que en la tarea de la elaboración de los estudios y proyectos, y para una mejor adecuación a las necesidades y condiciones electorales del país debería de tenerse en cuenta criterios de suma importancia y relevancia, mismos que otorgarían un equilibrio en cuanto a la distribución geográfica de cada circunscripción plurinomial que enmarcarían las actividades electorales del incipiente Instituto Federal Electoral. Criterios tales como:

- Equilibrio demográfico.
- Equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción.
- Unidad geográfica.
- Compacidad.
- Cada circunscripción plurinomial deberá abarcar entidades federativas completas.

Como resultando de ello, atendiendo a las disposiciones reglamentadas en ese entonces, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dio a conocer el acuerdo por el que se establecían las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividía el territorio nacional, así como la designación de las cabeceras representadas en cada una de ellas para que surtiera efectos en relación a las elecciones de diputados federales por el principio de representación proporcional

⁶⁵ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de Febrero de 1996.

que se llevarían a cabo en el año de 1997, quedando conformadas de la siguiente manera.

La primer circunscripción. Con cabecera en la entidad de Guadalajara comprende las siguientes entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, y Sonora.

La segunda circunscripción. Con cabecera en la ciudad de Monterrey, comprende las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

La tercer circunscripción. Con cabecera en la ciudad de Jalapa, Veracruz, comprende las siguientes entidades federativas: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La cuarta circunscripción. Con cabecera en la ciudad de México, Distrito Federal, comprende las siguientes entidades federativas: Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

La quinta circunscripción. Con cabecera en la ciudad de Toluca, Estado de México, comprende las siguientes entidades federativas: Guerrero, Estado de México y Michoacán.⁶⁶

Cuadro 3.6. Conformación de las circunscripciones electorales plurinominales.

<i>Número de circunscripción</i>	<i>Cabecera</i>	<i>Distritos Uninominales</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Curules a repartir</i>
I	<i>Guadalajara</i>	62	8	40
II	<i>Monterrey</i>	59	9	40
III	<i>Jalapa</i>	61	7	40
IV	<i>Distrito Federal</i>	59	5	40
V	<i>Toluca</i>	59	3	40

Fuente: Instituto Federal Electoral.

En base a lo anterior se puede establecer que a partir de 1997 a la fecha no ha existido alguna propuesta diferente en este contexto, no tanto por la falta de argumentos para efectuarla sino derivado que a su vez no ha existido de momento

⁶⁶ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de Agosto de 1996

iniciativa tal que resulte del todo válida y sustentable en el sentido de elaborar un nuevo proyecto para modificar sustancialmente la división territorial actual del país, tal vez esto ocasionado por las condiciones electorales prevaletientes que permiten en la medida de lo posible el óptimo desarrollo de las actividades comiciales, tal y como se pudo observar en las aún recientes elecciones federales del año 2000.

CAPITULO 4.- LA ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EL AMBITO NACIONAL Y ESTATAL.

Comúnmente toda organización esta determinada de acuerdo a las características propias tanto de sus funciones como de sus atribuciones, y por lo que respecta al Instituto Federal Electoral no es la excepción, en virtud de ser considerado en la actualidad como una especie de modelo a considerar dentro del ámbito institucional. Este organismo adopta mecanismos generalmente no contemplados en la mayoría de las instituciones. Las distintas figuras electorales que en él intervienen conforman un frente único, que tiene como principal cometido el de hacer prevalecer y salvaguardar los principios rectores del organismo en sí.

4.1 Un enfoque general.

En el transcurso de año de 1989 se llevaron a cabo diversos foros de consulta con el propósito de conocer los cambios que en materia electoral consideraban necesarios los partidos políticos, las asociaciones y el conglomerado ciudadano en general. Esto se originó toda vez que las partes de hecho no estaban convencidas de la organización electoral prevaleciente, puesto que ello no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para el desarrollo de las diversas actividades, en vista que lo que había dominado era la improvisación de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales en la materia electoral.

En este sentido, se empezó a generalizar la certeza de contar con el hecho de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente que proporcionara un servicio imparcial.

Derivado de ello la comisión encargada de realizar los estudios y análisis propios en la materia, estableció diversos puntos que a la postre generarían la

creación de un organismo autónomo cuyo principal y fundamental actividad sería la de organizar las elecciones federales.

Entre los puntos relevantes se pueden considerar las siguientes;

- Precisar a nivel constitucional las bases normativas que deben regir a los organismos y a las funciones electorales.
- Partir del reconocimiento de que los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos.
- Crear un organismo público dotado de autoridad que sea profesional y autónomo en sus decisiones; que se integre con personal profesional y calificado.
- Reconocer como principios rectores de los procesos electorales a la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos, con las salvedades que señale la ley.

En base a lo anterior se desarrollaron una serie de reformas constitucionales que recayeron principalmente, en diversos párrafos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como sabemos es la base jurídica que da sustento al organismo encargado de organizar las elecciones, puesto que en su párrafo tercero establece "...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."⁶⁷

Justamente para reglamentar las bases constitucionales, el Congreso de la Unión aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Porrúa 1997, Artículo 41, párrafo III.

fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1990 y a través del cual se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) tal y como lo describe el citado artículo 41 constitucional; esto da como consecuencia el hecho de que por vez primera se integren en un solo órgano funciones tales como la elaboración del padrón electoral, la organización electoral, la capacitación electoral y educación cívica, la impresión de materiales electorales, lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos, así como el establecimiento del servicio profesional electoral, siendo que este último no existía anteriormente.

Ahora bien, dentro de los fines del Instituto que establece el artículo 69 del COFIPE, se señalan 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.⁶⁸

En este sentido cabe señalar que el Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de la ejecución y administración profesional de las elecciones federales en México. Su fundación acompaña toda la década de los noventa hasta nuestros días; su tarea política se ha visto envuelta en un claro remonte de una añeja desconfianza en el procedimiento electoral, para ofrecer esa credibilidad e instalarla como el único método legítimo de la disputa política por los cargos de gobierno y la legislatura.

⁶⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 1996, Artículo 69, párrafo 1.

Si bien se puede describir de manera poco más clara la estructura organizativa del Instituto Federal Electoral en los tres niveles en que esta representado, entendiéndose estos como ámbito nacional, tanto como en los ámbitos estatales y distritales, es justamente el análisis que se realiza en base a ello, dentro de los siguientes puntos que versan el presente capítulo como el subsecuente.

4.2 El Consejo General.

A partir de 1996, se establece que los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

Por tanto, con apego a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se puede afirmar que a partir de 1990 el Consejo General es el órgano de dirección de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto se relaciona con la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia guíen todas las actividades del Instituto.

Es de considerarse la importancia y trascendencia de estos principios rectores que son la parte medular del actuar del organismos en cuestiones electorales, y que fueron concebidos por el primer Director General del Instituto Federal Electoral de la siguiente manera.

1. El principio de legalidad debe ser entendido como la irrenunciable y cabal aplicación de la ley; sin defraudar su espíritu, sin torturar su letra, sin simular cumplirla.
2. Los principios de certeza y transparencia deben ser concebidos no sólo como un deber de información integral y permanente, sino como un hábito de conducirse sin ocultamientos ni dobles procedimientos.
3. El principio de imparcialidad no es otra cosa que supeditar cualquier interés personal o partidario al servicio de la democracia. La imparcialidad no es hija de la neutralidad ideológica, sino de la admisión de una escala de valores, conforme a la cual el bien mayor —el de la democracia— resume a los demás, y es el fundamento único de nuestra ética profesional.

4. El principio de objetividad, que es el conocimiento seguro y claro de lo que es, y no de lo que queremos que sea. Ejercicio inevitable de autenticidad permanente, que exige ya no digamos desterrar de mala fe, sino incluso, reducir al mínimo la posibilidad de error.⁶⁹

Por lo que respecta al principio de independencia fue adicionado a través de la reforma constitucional de marzo de 1994 y se concreta en el hecho de que la responsabilidad esencial en los procesos de la toma de decisiones, tanto en el Consejo General como en los Consejos Locales y Distritales, recae en los respectivos Consejeros Presidentes y en los Consejeros Electorales que no deben tener ningún compromiso ni estatal ni partidista.

Aquí cabe mencionar que la integración del Consejo General ha sufrido variaciones a través del paso del tiempo, señalándose que de octubre de 1990 a abril de 1994, se conformó con cinco Consejeros representantes del Estado con voz y voto, con seis Consejeros Magistrados representantes de la sociedad con voz y voto y con representantes de los partidos políticos nacionales cuyo número y votos podía oscilar entre uno y cuatro, dependiendo de la votación nacional obtenida por cada uno de ellos en la anterior elección de diputados de mayoría relativa.

Ahora bien, en 1990, el Consejero representante del Poder Ejecutivo estaba representado en la figura del Secretario de Gobernación, quien a su vez, fungía como presidente del Consejo General, en tanto que los Consejeros del Poder Legislativo recaían en dos senadores y dos diputados, correspondiéndole al partido mayoritario de cada Cámara designar a un representante y a la primera minoría de cada Cámara designar al otro.

En relación a los consejeros ciudadanos, que son una parte determinante en el actuar de los Consejos Electorales en México, su antecedente inmediato se observa en una figura similar como es la de los consejeros magistrados, representada como una innovación en las reformas político-electorales. Siendo una de sus principales características precisamente la de conceder una representación

⁶⁹ Chuayffet, Emilio, sección especial del periódico *El Nacional*, dedicada al Instituto Federal Electoral, 22 de marzo de 1991.

en el núcleo comicial a la ciudadanía, figura que a su vez a experimentado una transformación en su conformación e integración, así como en la obtención de una mayor representatividad y poder de decisión en las labores propias del Instituto. Lo que en su oportunidad analizaremos con mayor detenimiento en el punto que trata precisamente sobre esta representación ciudadana.

Una figura más que conforma el Consejo General es el de la representación partidista ante el propio Consejo, misma que también estaba regulada por el artículo 74, párrafo sexto y que debía apegarse a las siguientes reglas:

- a) un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5 % y el 10 % de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa:
- b) un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10 % hasta el 20 % de dicha votación;
- c) otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20 % y hasta el 30 % de la votación, y
- d) hasta un cuarto representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 30 % de la votación nacional emitida.⁷⁰

En virtud de lo anterior un partido político tenía la probabilidad de poder contar con cuatro representantes en el Consejo General, dependiendo, como hemos visto del porcentaje de votos que hubiera obtenido en la elección anterior de Diputados de mayoría; de este modo el propio COFIPE disponía que los partidos nacionales que tuvieran más de un representante podían designar a un representante común que tendría tantos votos como número de representantes tuviera el partido.

A su vez, también se disponía que los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la de la última elección, contarían con representante con voz pero sin voto.

⁷⁰ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Artículo 74, párrafo VI. México, 1990.

En este sentido y con la intención de tener una referencia de la incipiente autonomía del organismo encargado de organizar y vigilar las actividades electorales, así como resultado de las consultas electorales de 1988 y 1991 determinaron que en el Consejo General respecto al periodo que va de octubre de 1990 a abril de 1994, los partidos políticos contaran con el siguiente número de representantes: PRI, 4; PAN, 2; PRD, 1; PPS, 1; PFCRN, 1; PARM, 1; ahora bien, los partidos PDM, PT y PEM contaron con representantes con voz pero sin derecho a voto, en vista de que obtuvieron su registro definitivo con posterioridad a la jornada electoral de 1991.

Aquí cabe hacer mención que bajo estas condiciones los partidos políticos con registro definitivo tenían una actividad plena en la toma de decisiones en el seno del Consejo General, en virtud de otorgarles la facultad ambivalente del derecho a voz y voto.

Así las cosas, a través de la reforma de 1994 se sentaron las bases que hicieron posible la reforma legal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a pesar de conservar la organización ideada en 1990, desplazó el centro de poder de decisión, por que si bien es cierto que el Consejo General continuó preservando una composición tripartita, también lo es que a partir de 1994 los partidos políticos sufrieron una transformación en el actuar electoral, ya que a partir de entonces tan sólo tienen voz pero no voto en el Consejo General, lo que viene a significar que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones empezó a recaer principalmente en la figura de los Consejeros Ciudadanos, que en ese entonces eran seis y que tenían un poder de decisión mayor que el de los Consejeros Representantes de los poderes públicos, que eran cinco, (Secretario de Gobernación, dos Diputados y dos Senadores).

En consideración a lo anterior en el periodo de 1994 a 1996 el Consejo General se integraba con un Consejero del Poder Ejecutivo, que a su vez fungía como el Presidente del Consejo General, con cuatro Consejeros del Poder Legislativo, con seis consejeros ciudadanos, todos ellos contando con la facultad

de voz y voto, y con los representantes de los partidos políticos nacionales con voz pero sin voto.

Por lo que respecta a los consejeros ciudadanos, cuyo antecedente inmediato son los consejeros magistrados de 1990, es de señalarse que esta figura vino a significarse como una de las principales innovaciones de la reforma de 1994, toda vez que a través de su intervención se procuró robustecer la independencia del órgano encargado de organizar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.

Como hemos apreciado, la representación de los partidos políticos nacionales cabe señalar que estos, a partir de 1994, tan sólo tienen voz pero no voto en las decisiones del Consejo y pueden en todo tiempo ser sustituidos, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Presidente del Consejo.⁷¹

Ahora bien, en el sentido de las reformas llevadas a cabo para la concepción de un organismo imparcial e independiente en sus decisiones, a partir de noviembre de 1996 "...el Consejo General se integra con un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, Representantes de los Partidos Políticos y el Secretario Ejecutivo."⁷²

En este sentido, el Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales, de acuerdo a lo señalado por el artículo 74, párrafo dos, serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, asimismo se designaran ocho Consejeros Electorales Suplentes, en orden de prelación.

Tocante a la duración en la ocupación del cargo, cabe señalar que tanto el Presidente del Consejo General como los Consejeros Electorales propietarios y suplentes permanecerán siete años en él.

Por lo que respecta a 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. Únicamente habrá un consejero por cada

⁷¹ Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista, 1999, p. 435.

⁷² *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 74, párrafo V. México. 1996.

grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, designándose hasta dos suplentes por cada propietario. Aunado a ello, los Consejeros del Poder Legislativo, concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto.

La figura del Secretario Ejecutivo su nombramiento y remoción esta sujeto a la decisión de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Ahora, con respecto al funcionamiento del Consejo General, el vigente artículo 78 del COFIPE dispone que durante los años anteriores al proceso electoral dicho órgano colegiado se debe reunir en sesión ordinaria cada tres meses, facultándose al Presidente del Consejo para convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o bien a petición que le formule la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos, conjunta o indistintamente.

En cambio, durante el año del proceso electoral el Consejo General se debe reunir dentro de la primera semana del mes de noviembre y a partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso deberá sesionar, por lo menos, una vez al mes.

Un aspecto importante es el quórum de asistencia y de votación, a lo que el artículo 79 del COFIPE en su párrafo primero señala; "...para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que este presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero Presidente..."⁷³

Atento a lo anterior, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, si bien como resultado de las reforma de 1996 en algunos casos la ley exige mayoría calificada.

Y como colación de lo expuesto, la ley dispone que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto.

⁷³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 79, párrafo primero, México, 1996

Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 23 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 14 con voz pero sin voto.

Lo anterior no es más sino una breve descripción de la conformación y funcionamiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que en su oportunidad nos ayudara a comprender como de una manera general se ven inmersas semejantes figuras en los diferentes niveles organizacionales del Instituto.

4.3 La Presidencia del Consejo General.

La figura del Presidente del Consejo General en la organización del incipiente organismo encargado de organizar las elecciones federales, como hemos visto recaía en el Consejero Representante del Poder Ejecutivo, quien a su vez ocupaba el cargo de Secretario de Gobernación, nombramiento que era voluntad expresa del Poder Ejecutivo y que no estaba sujeta a más consideración que la expresada en la reforma político-electoral vigente en ese periodo.

En virtud de las demandas acordes a una realidad propia del ansiado acceso a la democracia en nuestro país, como hemos señalado en el segundo capítulo del presente trabajo, tal inquietud se vio reflejada en la reforma de 1996, en la cual el nombramiento del Consejero Presidente (misma que prevalece hasta nuestros días) del Instituto Federal Electoral, así como la de los ocho Consejeros Electorales como hemos señalado debe acatarse a lo dispuesto en el artículo 74, párrafo dos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala "...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."⁷⁴

⁷⁴ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Artículo 74, párrafo II, México, 1996.

En este sentido, el Presidente del Consejo General tiene las siguientes atribuciones que dispone el artículo 83 del COFIPE;

- Velar por la unidad y la cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral;
- Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto;
- Convocar y conducir las sesiones del Consejo;
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo;
- Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos del Instituto, en los términos de los incisos c) y d) respectivamente del párrafo I del artículo 82;
- Designar de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva a quien sustanciará en los términos de la ley de la materia, el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo;
- Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto del presupuesto, del Instituto para su aprobación;
- Remitir al titular del Poder Ejecutivo el anteproyecto del presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley en la materia;
- Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;
- Presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma;

- Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General;
- Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral;
- Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;
- Someter al Consejo general las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto;
- Ordenar, en su caso, la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General.⁷⁵

4.4 La Junta General Ejecutiva.

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

Por disposición de ley, la Junta General Ejecutiva debe sesionar por lo menos una vez al mes; asimismo se encuentra presidida por el presidente del Consejo General del Instituto y se integra con el Secretario Ejecutivo del Instituto 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.

⁷⁵ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Artículo 83, México, 1996.

De entre sus principales atribuciones, podemos considerar las siguientes;

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

4.5 El Secretario Ejecutivo.

Como hemos podido observar el Secretario Ejecutivo permanecerá en el cargo por el transcurso de siete años, aunque cabe considerar que de acuerdo a los términos del artículo 74, párrafo VII puede ser nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Asimismo le corresponde coordinar la Junta General, conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Por ser una figura de relevancia dentro del Consejo General, recaen en él una serie de atribuciones consideradas determinantes dentro del ámbito electoral que coadyuvan a fortalecer y conducir por el camino de la democracia las actividades propias del órgano encargado de organizar las elecciones en el país, por lo que entre sus atribuciones más importantes corresponden las siguientes:

- Representar legalmente al Instituto;

- Actuar como Secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;
- Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo;
- Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;
- Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
- Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones;
- Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares: En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 243 del COFIPE. Al sistema que se establezca tendrá acceso en forma permanente los Consejeros y Representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;

- Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;
- Recibir los informes de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y dar cuenta al Presidente del Consejo General sobre los mismos;
- Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley en la materia;
- Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el Presidente del Consejo General;
- Ejercer las partidas presupuétales aprobadas;
- Otorgar poderes a nombre del Instituto para Actos de Dominio, de Administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar Actos de Dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Secretario Ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General;
- Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas;
- Expedir las certificaciones que se requieren ,y
- Las demás que le encomienden el Consejo General, su Presidente, la Junta General Ejecutiva y el COFIPE.

En consideración a lo anterior cabe resaltar que al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

4.6 Las Direcciones Ejecutivas.

A cargo de cada una de las seis Direcciones Ejecutivas se encuentra un funcionario nombrado por el Consejo General del Instituto. Los directores Ejecutivos deben cubrir ciertos requisitos, como por ejemplo, ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, contar con estudios profesionales y experiencia en el área relacionada con las funciones encomendadas, de acuerdo a las características específicas de cada una de ellas.

Al respecto se relacionan cada una de las Direcciones Ejecutivas que conforman en gran parte el actuar del Instituto Federal Electoral.

- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Dirección Ejecutiva de Administración.
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

Así por tanto, elaborando una síntesis de las funciones peculiares por cada una de ellas, hallamos que de entre las atribuciones que le confiere el artículo 92 del COFIPE a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, destacan las siguientes:

- Formar el Catálogo General de Electores;
- Formar el Padrón Electoral y revisarlo anualmente;
- Expedir la credencial para votar;
- Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos, las listas nominales de electores;

- Formular el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;
- Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipal y sección electoral;
- Asegurar que las comisiones de vigilancia, nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen.⁷⁶

Deteniéndonos un momento respecto al Catálogo General de Electores, éste se realiza aplicando la técnica censal total en todo el territorio nacional, lo que significa que se acude vivienda por vivienda a fin de obtener los datos básicos de los ciudadanos; aunada a recabar la información de manera permanente sobre defunciones, o bien sobre la pérdida, suspensión u obtención de la condición ciudadana que proporcionen las instituciones públicas encargadas de ello.

Relativo a las atribuciones conferidas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, cabe destacar las siguientes:

- Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos o como agrupaciones políticas;
- Inscribir, cuando proceda, el registro de partidos y agrupaciones así como los convenios de fusión, frente coalición y acuerdos de participación;
- Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos para constituirse como partido político o como agrupación política;
- Ministrarle a los partidos políticos nacionales el financiamiento público a que tienen derecho;

⁷⁶ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Artículo 92, México, 1999.

- Llevar a cabo los tramites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponda;
- Realizar las actividades necesarias para que los partidos políticos nacionales ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión en los términos del Código;
- Presidir la Comisión de Radiodifusión;
- 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;
- Llevar un Libro de Registro de los candidatos a los puestos de elección popular;
- Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia;
- 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.⁷⁷

Ahora bien, el desarrollo y accionar de estos órganos de dirección mantienen una correlación tan estrecha que el diseño en cuanto a las funciones de cada una de ellas, se haya inmerso en muchas de las ocasiones con respecto a lo que sus homologas realicen. Tal y como se puede apreciar en lo que concierne a las atribuciones que corresponden a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, mismas que se señalan a continuación:

- Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas, locales y distritales;

⁷⁷ *Idem.* Artículo 93.

- Elaborar los formatos de la documentación electoral para someterlas por conducto del Secretario Ejecutivo a la aprobación del Consejo General;
- Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada;
- 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;
- Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo efectúe el cómputo que debe realizar;
- Llevar la estadística de las elecciones federales;
- Actuar como Secretario de la Comisión de Organización Electoral.⁷⁸

Uno de los aspectos relevantes en el actuar político-electoral para poder acceder a cierto nivel, por lo menos de conocimientos básicos para la conformación de las Mesas Directivas de Casillas, es justamente el de conocer las actividades primordiales que confluyen el día de la elección. Es aquí donde la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica juega un papel importante a efecto de cumplir con el cometido, por lo que dentro de lo que establece el marco de sus atribuciones señalan las siguientes:

- Elaborar, proponer, coordinar y vigilar los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;
- Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;
- Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;
- Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

⁷⁸ *Ídem*, artículo 94.

- Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones establecidas en el presente Código; y
- Actuar como Secretario Técnico de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.⁷⁹

En relación con la Dirección Ejecutiva de Administración, es la responsable de aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto, por lo que se señalan como sus principales atribuciones las siguientes:

- Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el Instituto;
- Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;
- Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales;
- 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;
- Atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto;
- Presentar al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto; y
- Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia.⁸⁰

Una especial importancia reviste la Dirección del Servicio Profesional Electoral, puesto que no tiene antecedente en nuestro tan llevado y traído derecho electoral, en suma es la Dirección Ejecutiva responsable de la imperante actividad

⁷⁹ *Idem.* Artículo 96.

⁸⁰ *Idem.* artículo 97.

de organizar y desarrollar dicho servicio, siempre con estricto apego a los principios rectores del Instituto.

Le corresponde a esta Dirección formular el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral, que a su vez debe ser sometido al Consejo General para su aprobación, hecho lo cual deberá ser sometido a la consideración del Presidente de la República para su aprobación definitiva.

Al respecto cabe considerar que el Servicio Profesional Electoral se integra por el cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos, el primero proveerá el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión, el segundo para proveer el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

En este sentido, el COFIPE dispone que el ingreso a los cuerpos procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales académicos que para cada uno de ellos señale el Estatuto y además, haya cumplido con los cursos de formación y capacitación correspondientes, así como haber realizado las prácticas en los órganos del Instituto. Asimismo, serán vías de acceso, el examen de conocimientos generales y de cargo, los cuales se someten a concurso.

Aunado a ello se dispone que tanto para el ingreso (como lo señalamos anteriormente) así como para su permanencia en el servicio profesional electoral, tanto como para el ascenso en la estructura de rangos, el personal de carrera esta obligado a participar y acreditar los programas de formación y desarrollo profesional.

4.7 Consejeros Electorales.

Tal y como hemos señalado líneas atrás el antecedente inmediato de esta representación ciudadana ante los Consejos Electorales en nuestro país, tiene un antecedente en la concepción que describe a los consejeros magistrados.

Por lo que respecta a esta figura de los Consejeros Magistrados es de resaltar que esta posición vino a significarse como una de las principales innovaciones del recién creado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, justamente en el año de 1990, siendo que a través de esta figura se procuró otorgarle una participación al conglomerado ciudadano en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal, siendo esta una de las figuras principales que conforman el Consejo General.

Es de precisarse la forma de cómo debían ser elegidos en aquel entonces, puesto que el artículo 74 del COFIPE, así como en el décimo sexto transitorio correspondiente, se establecían las reglas que al efecto debían de observarse, mismas que se pueden resumir de la manera siguiente:

Al presidente de la República le correspondía proponer a la Cámara de Diputados una lista de por lo menos doce candidatos propietarios y otra de dieciséis candidatos suplentes. En su momento, recibidas las propuestas, éstas debían ser turnadas de inmediato a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que nombraría a su vez a una subcomisión a efecto de que verificara el cumplimiento de los requisitos de cada uno de los candidatos propuestos, debiendo, para ello, analizar las actas, informes y constancias que expidieran las autoridades competentes.

Al efectuar esta revisión, la Comisión debía presentar un anteproyecto de dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en su caso la debía someter a la consideración de la Cámara.

Finalmente correspondía a la Cámara de Diputados elegir, en razón del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y de entre los candidatos propuestos, a los que debían fungir como Consejeros Magistrados en el Consejo. Aunque cabía la posibilidad que en caso que no se presentara este factor, se debería proceder a insacular al Consejero en cuestión entre todos los candidatos propuestos que no hubiesen sido electos.

En su oportunidad se formuló un retrato de los Consejeros Magistrados en los siguientes términos:

"... quienes ostenten este carácter deben representar el interés superior de la ciudadanía y significarse como eficaces guardianes del orden jurídico y, en lo posible, mediar entre las posiciones antitéticas y las eventuales rivalidades entre los representantes de los partidos políticos. Por tanto, los representantes ciudadanos deben asumir funciones de supervisión e inspección de los órganos electorales cuya dependencia corresponde a estos Consejos. Asimismo, deben constituir un medio de comunicación para las quejas y observaciones que formule la ciudadanía... Los consejeros magistrados y ciudadanos, como elementos destacados de los consejos, deben tener funciones colegiadas como asistir a las funciones de admisión, promoción y definitividad de los funcionarios y empleados del servicio profesional electoral particularmente por el desarrollo de sus funciones de imparcialidad, profesionalismo, eficacia..."⁸¹

Bajo esta perspectiva, la reforma constitucional de 1994 ofreció como resultado, entre otras cosas, que se depositara en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad, la facultad de voto con el máximo órgano de dirección electoral federal.

Cabe hacer el señalamiento en el sentido de que como resultado de la reforma, los Consejeros Magistrados del Consejo General fueran sustituidos por los Consejeros Ciudadanos, disponiéndose con ello que éstos, no necesariamente debían poseer título profesional de abogado, lo que se puede apreciar claramente en el inciso d) del artículo 76 del COFIPE, que a la letra señala "...poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimiento en la materia político-electoral."⁸²

Ahora bien, la definición vigente en cuanto a esta representación ciudadana se denomina Consejeros Electorales, resultando con ello que los que integran el Consejo General son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formulada por los grupos parlamentarios de la propia Cámara (los que

⁸¹ Barquín, Manuel, "El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones", periódico *El Nacional*, 25 de mayo de 1991, México.

⁸² *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 76, México, 1999.

se encuentran actualmente en funciones iniciaron su periodo el 31 de octubre de 1996).

A diferencia de los Consejeros Electorales de los Consejos Locales y Distritales que "...serán designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos."⁸³

Entre otros requisitos, es lo que señala la ley en la materia, aunque cabe hacer la precisión que en este sentido los requisitos varían tratándose de Consejeros Electorales del Consejo General, (como lo ejemplificamos líneas arriba), de los Consejos Locales y a su vez de los Consejos Distritales, donde se especifica tocante a estos últimos lo indispensable que resulta el; "...contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones."⁸⁴

4.1.1 Las Juntas Locales Ejecutivas.

De acuerdo a lo que señala el artículo 99 del COFIPE, las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por un total de cinco miembros:

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

En este sentido y de acuerdo a su integración, la versión del COFIPE anterior a la reforma de 1996 disponía que los vocales de las juntas ejecutivas, locales y distritales serían designados por el Director General de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral; sin embargo, para la elección de 1991, siendo que en aquel entonces no existía el Estatuto del Servicio Profesional

⁸³ *Ídem*, artículo 102, párrafo 2.

⁸⁴ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículos 102 y 114, incisos c) y d), respectivamente, México, 1999.

Electoral, el artículo octavo transitorio del Código en comento autorizó al Consejo General para designar, por única vez, a los integrantes de las juntas directivas ejecutivas.

Es importante hacer notar que el cargo del Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido permanentemente por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien a su vez, es designado por el Consejo General y complementando lo anterior, el Vocal Secretario auxiliara al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta, además que actualmente las Juntas Locales Ejecutivas deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Aunado a ello y de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 del COFIPE, las Juntas Locales Ejecutivas sesionaran por lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro de su ámbito de competencia territorial, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales;
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades;
- 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 materia.⁸⁵

Como hemos señalado anteriormente, le corresponde al vocal ejecutivo presidir la Junta Local Ejecutiva y durante el proceso electoral presidir el Consejo Local, tareas en la que será auxiliado por el Vocal Secretario.

⁸⁵ *Idem*, artículo 100.

Dentro de sus atribuciones los Vocales Ejecutivos tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Coordinar los trabajos de los Vocales de la Junta y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia;
- Someter a la aprobación del Consejo Local los asuntos de su competencia;
- Cumplir los programas relativos al registro federal de Electores;
- Ordenar al Vocal Secretario que expida las certificaciones que le solicite los partidos políticos;
- Proveer a las Juntas Ejecutivas Distritales y a los Consejos Distritales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- Llevar la estadística de las elecciones federales;
- Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica.⁸⁶

Las atribuciones aquí referidas constituyen la base primordial del actuar del Vocal Ejecutivo en el ámbito de su competencia, siempre atendiendo a los principios rectores del organismo.

4.1.2 Los Consejos Locales.

De acuerdo a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 102 del CPFIFE, en su versión de 1990, señalaba que los Consejos Locales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con cinco consejeros del IFE, que serían los vocales de la Junta Local Ejecutiva, con seis consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos nacionales cuyo número y votos podía oscilar entre uno y cuatro, dependiente de la votación obtenida por cada uno de ellos en la anterior elección de diputados de mayoría relativa.

⁸⁶ *Idem*, artículo 101.

Con base a estas consideraciones se puede decir que durante el proceso electoral federal de 1991, cada Consejo Local se integró con 21 miembros y que cada uno de ellos contaba con voz y voto.

Después de un somero análisis y durante los debates de reforma legal electoral de 1993, uno de los aspectos más discutidos en la Cámara de Diputados fue el relativo a la integración de dichos Consejos, proponiéndose aumentar de seis a nueve el número de consejeros ciudadanos y reducir de cinco a dos el número de consejeros del IFE con derecho a voto.

En ese estado de cosas, la propuesta fue aprobada y se dispuso que los Consejos Locales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con dos consejeros que serían los vocales ejecutivo y secretario de la Junta Local Ejecutiva, los cuales fungirían, respectivamente, como presidente y secretario del Consejo Local; con nueve consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos nacionales de acuerdo a su peso electoral. Asimismo, se preciso que los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirían a sus sesiones con voz pero sin voto.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo decimoctavo transitorio del decreto de reformas de 1993, en cada uno de los Consejos Locales quedarían vacantes –durante el proceso electoral de 1994- tres de los nueve cargos de consejeros ciudadanos.

Bajo este panorama, todo parece indicar que semejante situación obedeció a las dificultades que se presentarían para la correcta integración de dichos consejos en virtud de la proximidad de la fecha de la reforma legal con el inicio del proceso respectivo.

En virtud del Acuerdo firmado por ocho partidos políticos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, bajo el marco de la reforma de 1994, se procuró ciudadanizar la composición de todos los organismos electorales, por lo que en consecuencia se propusieron, en lo conducente, cambios en torno a la composición así como en el funcionamiento de los consejos locales.

Para que los Consejos Locales puedan sesionar válidamente es necesario la presencia de la mayoría de sus integrantes que tengan derecho a voz y voto, entre los que deberá estar el Consejero Presidente, quien podrá ser suplido en sus ausencias temporales por el consejero electoral que él mismo designe.⁸⁷

En este caso, las funciones del secretario serán realizadas por cualquiera de los miembros del Servicio Profesional Electoral que designe el consejo. En caso de que no se reúna dicho quórum, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o secretario. Las resoluciones se toman por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del presidente.

De entre las principales atribuciones que la ley señala para los Consejos Locales, cabe destacar las siguientes.

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.
- Publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad.⁸⁸

⁸⁷ *Idem*, artículo 104, párrafo 3.

⁸⁸ *Idem*, artículo 105.

En este sentido cabe hacer la precisión que los Consejos Locales que tengan su residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción plurinominal, además de las atribuciones señaladas en el artículo 105 del COFIPE, deberán de 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 y realizar los cálculos de circunscripción plurinominal.

En conclusión podemos decir que los Consejos Locales son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Siendo que en su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que únicamente tienen voz pero no voto, en ese estado de cosas para el proceso electoral federal del año 2000 el número de estos últimos fue de diez.

Por lo que los siete integrantes con derecho a voz y voto fueron; Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y permanentemente como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.

Por lo que respecta a los diez integrantes con voz pero sin voto se señala a los siguientes; los representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido político nacional que cuente con reconocimiento legal. De acuerdo a las estadísticas generadas en el proceso electoral federal del año 2000 fueron seis (cuatro partidos y dos coaliciones); los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente, y; el Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

De tal forma que en proceso electoral federal del año 2000, cada Consejo Local se integró por un total de diecisiete miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y diez con derecho a voz pero sin voto.

4.1.3 Del Reglamento de sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral.

Es un hecho que en todo organismo institucional de carácter público exista una serie de lineamientos que permitan la adecuada aplicación de los procedimientos que dan sustento a la propia finalidad de ser de éstos. En el caso del Instituto Federal Electoral, no podía ser la excepción, ya que de acuerdo a su peculiaridad resulta indispensable contar con una serie de reglamentaciones que establezcan las bases de su actuar en las diversidades de su propia existencia.

En este sentido existe un Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, motivado por la existencia de prácticas que mejor garanticen y reflejen la integración de los Consejos Locales y Distritales a que hacemos referencia, además de que permitan la libre expresión y participación de sus integrantes, encaminada a lograr la eficacia de los acuerdos y resoluciones que se tomen en su seno, en el pleno ejercicio de sus atribuciones.

Bajo esta concepción encontramos que en el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, existe una serie de consideraciones que dan forma y regulan el actuar de los propios consejos, siendo que entre otras cuestiones define plenamente las atribuciones de las diferentes figuras que conforman a éstos.

Realizando un análisis de la manera en cómo esta estructurado y diseñado esté reglamento, se aprecia en su primera parte que precisamente en ella se conceptualizan las atribuciones de el Consejero Presidente, que como hemos visto preside el consejo y participa en sus debates de una manera por demás activa, por lo que entre lo que señala el Reglamento destaca lo siguiente;

- Convocar a las sesiones a los integrantes del Consejo respectivo;
- Conducir los trabajos y tomar las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Consejo respectivo;
- Tomar las previsiones necesarias y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Consejo respectivo;

- Tener voto de calidad cuando se produzca un empate en las votaciones del Consejo respectivo.⁸⁹

Asimismo establece las atribuciones de las que son objeto los Consejeros Electorales Locales y Distritales, entre las que destacan:

- Concurrir, participar en las deliberaciones y votar en las sesiones del Consejo respectivo;
- Integrar el pleno del Consejo respectivo para resolver para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia;
- Integrar las comisiones del Consejo respectivo, en ejercicio de sus atribuciones.⁹⁰

De la misma manera señala las atribuciones que corresponden a los representantes de los partidos políticos, mismas que son reguladas por el propio reglamento así como por la ley en la materia como lo es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, situación que analizaremos en un punto contemplado más adelante en el presente trabajo y que trataremos de desglosarlo de una manera más amplia.

Una figura que representa, si se vale el término una variante de notaría dentro del Instituto Federal Electoral es la Secretaría de los Consejos, misma que esta a cargo de los Vocales Secretarios de las Juntas Locales y Distritales, puesto que dentro de sus funciones respecto a las sesiones del Consejo respectivo corresponden, entre otras las siguientes:

- Cuidar que se reproduzcan y circulen con toda oportunidad entre los integrantes del Consejo respectivo, los documentos y anexos

⁸⁹ *Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral*, artículo 3, México, IFE, 1999.

⁹⁰ *Idem*, artículo 4.

necesarios para el estudio y discusión de los asuntos contenidos en el orden del día;

- Levantar el acta de las sesiones y someterla a la aprobación del Consejo. En la elaboración del acta se tomara en cuenta las observaciones realizadas por los miembros del Consejo;
- Tomar las votaciones de los integrantes del Consejo con derecho a voz y voto y dar a conocer el resultado de los mismos;
- Legalizar los documentos del Consejo correspondiente y expedir las copias certificadas de los mismos que le sean solicitadas.⁹¹

Una de las vertientes que representan una mayor consideración y atención dentro del variado entorno que conforma el Instituto Federal Electoral, es la conformación de las sesiones de sus Consejos, puesto que éstas implican una acepción acorde a las circunstancias y grado de desarrollo dentro del proceso electoral ordinario, en virtud de la cantidad y tipos de sesiones que se consideren necesarias a efecto de cumplir con los programas electorales establecidos.

Es precisamente el multicitado reglamento el que señala los tipos de sesiones así como la duración de ellas, tanto como de las convocatorias que para el caso deban expedirse a los miembros del Consejo para que éstos tengan conocimiento de los horarios en que estas deberán llevarse a efecto. Ante tal situación, el artículo 8 del propio Reglamento señala que "...para la celebración de las sesiones ordinarias, el Consejero Presidente deberá convocar por escrito a cada uno de los integrantes del Consejo correspondiente por lo menos con cinco días de anticipación a la fecha que se fije para la celebración de la sesión".

Ahora bien, el hecho de convocar a las sesiones, a su vez, implica que dentro de ellas se sujeten a lo establecido en el reglamento en cuestión, en virtud que el "...Consejero presidente declarará instalada la sesión, previa verificación de

⁹¹ *Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral*, artículo 6, México, 1999

asistencia y certificación de la existencia del quórum legal por parte del Secretario.⁹²

Además que "...para que el Consejo pueda sesionar, es necesario que estén presentes cuando menos la mitad más uno de sus integrantes, entre los que deberá estar el Presidente y cuando menos tres de los Consejeros Electorales..."⁹³

Otra más de las cuestiones que merecen atención, es justamente la disposición que se señala en el artículo 12 del citado reglamento que establece que las sesiones de los Consejos Locales y Distritales, serán públicas, dado que de acuerdo a las reformas a las que nos referimos en los primeros capítulos del presente se puede considerar como un logro por demás importante en el actuar político-electoral de nuestro país, ya que en este tipo de sesiones la ciudadanía tiene acceso libre y directo siempre y cuando guarden la compostura debida para el desarrollo funcional de las mismas. Esta disposición, desde el punto de vista ciudadano merece un avance democrático en la participación del electorado, teniendo la oportunidad de presenciar los planteamientos y la forma de desarrollo con todas las variantes que se disponen para tal efecto, coadyuvando de esta manera a una visión clara y transparente de la toma de decisiones en el ámbito electoral.

Asimismo, el reglamento señala dinámica del derecho al uso de voz por parte de los miembros del Consejo, estableciéndose de antemano el respectivo orden del día, para que sea respetado en el orden que se hace del conocimiento, como hemos visto, con la anticipación que se establece para tal fin.

Finalmente, dentro de lo que se puede considerar como relevante es el aspecto que trata sobre las votaciones derivadas de los planteamientos generados a través del desarrollo de las sesiones, donde se definen los votos a favor, en contra y en su caso las abstenciones.

Lo que en su oportunidad genera la remisión de los acuerdos y resoluciones del Consejo, que a su vez da como resultado "...un proyecto de acta que

⁹² *Idem.* artículo 11, párrafo 1. México, 1999.

⁹³ *Idem.* párrafo 2.

contendrá íntegramente los datos de identificación de la sesión, la lista de asistencia, los puntos del orden del día, el sentido de las intervenciones de los miembros del Consejo y el sentido del voto, así como los acuerdos y resoluciones aprobadas.⁹⁴

Sobre las comisiones del propio Consejo se establece que cada uno de ellos podrá nombrar las comisiones adicionales que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado desempeño de sus atribuciones, lo que pudiese consolidarse como un complemento y apoyo a las tareas y funciones asignadas al Consejo, con la finalidad que se observen los principios rectores del Instituto, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En suma, la finalidad del reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto federal Electoral, es un reflejo de los resultados que arroja la reforma político-electoral en concordancia con los principios señalados y que coadyuvan al desarrollo democrático el país, puesto que ha sido concebido dentro de la etapa de consolidación del Instituto Federal Electoral, en virtud de que uno de los objetivos primordiales del propio Instituto lo constituye el perfeccionamiento de su estructura institucional para el mejor cumplimiento de los fines que se le han encomendado.

⁹⁴ Ídem, artículo 22.

CAPITULO 5.- INTEGRACION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EL AMBITO DISTRITAL.

Cuando en materia electoral se emplea la denominación *distrito electoral* se hace referencia inequívoca a la parte medular del quehacer comicial, en el sentido de ser éste considerado como la instancia receptora del voto ciudadano, puesto que es justamente ahí donde se instalan las numerosas y diversas casillas electorales que atienden a los millones de ciudadanos demandantes de sus derechos con fines electorales. De esta manera, y conforme al modelo de desconcentración adoptada por el órgano comicial se satisfacen requisitos tales como garantizar la libre participación ciudadana en la emisión del sufragio y que sean los propios ciudadanos los que conformen en su momento las Mesas Directivas de Casilla.

5.1 Las Juntas Distritales Ejecutivas.

Como hemos comentado a lo largo del presente trabajo, el territorio de la República Mexicana para efectos político-electorales se divide en cinco circunscripciones plurinominales, asimismo, esta característica implica que a su vez el mismo territorio se encuentre fraccionado en trescientos distritos electorales uninominales, asentándose en cada uno de ellos los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto Federal Electoral denominados Juntas Distritales Ejecutivas.

Las Juntas Distritales Ejecutivas, al igual que las locales se integran por un total de cinco miembros, es decir:

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

-El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Correspondiéndole al Vocal Ejecutivo, en efecto, presidir la Junta y al igual que en los casos precedentes éste cargo es asumido y ejercido en todo el tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien a su vez es designado por el Consejo General. Asimismo, corresponde al Vocal Secretario auxiliarlo en las tareas administrativas de la propia junta.

Por disposición de ley, las Juntas Distritales Ejecutivas al igual que las locales deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Dentro de lo señalado en el artículo 110 del COFIPE, las Juntas Distritales Ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes y tendrán, en su ámbito territorial, las siguientes atribuciones:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito;
- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla;
- Presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral, y
- Las demás que les confiera el Código.⁹⁵

Ahora bien, siendo el Vocal Ejecutivo la figura que preside la junta, se le confieren una serie de atribuciones que el mismo código en la materia señala para

⁹⁵ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 110. México, IFE, 1999.

efectos de coordinar las diferentes actividades electorales de las partes que intervienen en las cuestiones electorales que atañen a la Junta Distrital Ejecutiva dentro del ámbito de su competencia.

En este sentido los vocales ejecutivos de las Juntas Distritales, tienen entre otras, las siguientes atribuciones:

- Presidir la Junta distrital Ejecutiva y durante el proceso electoral el Consejo Distrital;
- Coordinar las Vocalías a su cargo y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia;
- Someter a la aprobación del Consejo Distrital los asuntos de su competencia;
- Cumplir los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- Expedir las certificaciones que le soliciten los partidos políticos;
- Proveer a las Vocalías y, en su caso, a las oficinas municipales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus tareas;
- Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica;
- Proveer lo necesario para que se publiquen las listas de integración de las mesas directivas de casilla y su ubicación;
- Informar al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades, y;
- Las demás que les señale el Código.⁹⁶

Como se puede apreciar las atribuciones del Vocal Ejecutivo Distrital, son prácticamente idénticas a las de su homólogo a nivel local, correspondiendo aplicarlas dentro del ámbito de su competencia.

⁹⁶ Ídem, artículo 111.

5.2 Los Consejos Distritales.

Originalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su versión de 1990 señalaba que los Consejos Distritales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con cinco consejeros del Instituto Federal Electoral, que recaían en las figuras de los vocales de la Junta Distrital Ejecutiva; además de seis consejeros ciudadanos, así como representantes de los partidos políticos nacionales que de conformidad al propio Código su número y votos podía oscilar entre uno y cuatro, dependiendo de la votación obtenida por cada uno de ellos en la anterior elección de diputados de mayoría relativa.

Al igual como sucedió en la integración de los Consejos Locales, los Consejos Distritales se configuraron bajo una serie de reformas político-electorales, siendo uno de los aspectos más discutidos el relativo a la propuesta de aumentar de seis a nueve el número de consejeros ciudadanos y reducir de cinco a dos el número de consejeros del Instituto Federal Electoral con derecho a voto.

En ese estado de cosas los Consejos Distritales funcionarían durante el proceso electoral federal con dos consejeros que serían los vocales ejecutivo y secretario de la junta distrital ejecutiva, que fungirían como presidente y secretario del Consejo Distrital, respectivamente, asimismo, se integrarían con nueve consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos nacionales en función de su peso electoral. Lo que a su vez daba cabida a que los diferentes vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de capacitación y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirían a las sesiones con derecho a voz pero sin voto.

A través de las reformas, se observa que para 1994 la integración de estos Consejos sufriría una modificación en cuanto a la cantidad de consejeros ciudadanos, puesto que originalmente su número era de nueve, pasando en ese entonces a quedar en la cantidad de seis, de acuerdo al proceso de

ciudadanización de los cuerpos de dirección que daba como resultado un avance en la imparcialidad dentro del proceso y desarrollo electoral.

Asimismo, se ratificaba que el vocal ejecutivo y el vocal secretario continuarían siendo presidente y secretario del Consejo Distrital, precisándose que el secretario conservaría el derecho a voz, pero restringiéndole el acceso al voto. Lo que también, a su vez, determino que los representantes de los partidos políticos tuvieran voz pero sin voto.

Se puede considerar que en los términos de estas reformas, en el seno de los Consejos Distritales (al igual que en los Consejos Locales) la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recae desde aquel entonces en el grupo de ciudadanos que actúan como consejeros, quienes a su vez no deben tener compromiso partidista alguno, ya que corresponde a ellos velar de manera imparcial por los intereses de la sociedad.

Ahora bien, el presidente del Consejo está facultado para convocar a sesiones cuando lo considere necesario, o bien cuando lo solicite la mayoría de los representantes de los partidos políticos. Asimismo, para que los Consejos Distritales puedan sesionar válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes que cuentan con voto, entre los que deberá estar el presidente, conllevando esto a que las resoluciones se toman en razón de la mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad justamente el del presidente.

En razón de lo anterior los Consejos Distritales son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los trescientos distritos uninominales, siendo los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Remitiéndonos a las elecciones federales del año dos mil, su conformación fue idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, concurrieron siete miembros con derecho a voz y voto, y diez miembros con voz pero sin voto, siendo los siete integrantes a los que se hace mención en primer término, los siguientes:

-Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y de manera permanente como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital.

- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local pudiendo fungir como tales para dos procesos electorales ordinarios con la posibilidad de ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto fueron:

-Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos que se encuentren representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal. En este sentido, durante el proceso electoral federal 2000 fueron seis, configurados en cuatro partidos y dos coaliciones.

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

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

En suma, durante el proceso electoral federal 2000 cada Consejo Distrital se integró por un total de diecisiete miembros, de los cuales siete concurren con voz y voto y diez con voz pero sin voto.

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan las siguientes:

- Determinar el número y ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral;
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas;
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral;

- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional;
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

Atento a lo anterior resulta por demás relevante el comprender la integración y funcionamiento de los Consejos Distritales, sin perder de vista aspectos determinantes en su desempeño como es la función administrativa que permite apreciar de manera clara los tiempos, la coordinación, la supervisión, los controles, etc. en función de las actividades que señala la ley en la materia que conducen a un objetivo señalado con anterioridad como lo es el de garantizar la secrecía del voto, así como la libre participación de la ciudadanía en la emisión del sufragio.

5.3 El Presidente del Consejo Distrital.

Como en todo tipo de organización ya sea de índole público, privado, etc. existe el imprescindible requerimiento de la presencia de una figura que adopte las respectivas medidas de dirección como su principal atribución, de acuerdo a las necesidades propias de la estructura orgánica en la que se encuentre inmerso.

En este sentido, la responsabilidad de tal concepción en el ámbito de los Consejos Distritales electorales en México, se encuentra en la persona del

Presidente del Consejo Distrital que funge como tal durante exclusivamente el proceso electoral ordinario, una vez declarada la instalación del mismo Consejo.

Aquí cabe señalar que la importancia de coordinarse bajo la concepción de un Consejo, es el resultado de basarse en un marco republicano y constitucional vigente, en este sentido, su organización y su institución reguladora cumple con dos funciones principales; desterrar prácticas fraudulentas que inutilizan o distorsionan (como se ha comprobado) el voto ciudadano, y por otro lado, permitir emerger son cortapisas y sin restricciones artificiales a la verdadera pluralidad política de la nación.

Se puede prestar a confusión el hecho que semejante personaje, en su oportunidad adopte figuras distintas dependiendo de las condiciones y periodos del actuar electoral. Esto es, recordemos que la manera en como se concibe a los Distritos Electorales uninominales, el Instituto cuenta con los siguientes órganos, La Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital.

Ahora bien, tanto la Junta Distrital Ejecutiva como el propio Consejo Distrital se encuentran encabezados por el mismo miembro, es decir siendo que la primera es un órgano permanente, se integra principalmente por el Vocal Ejecutivo y, a su vez el Consejo Distrital concebido como un órgano instalado y vigente únicamente durante el proceso electoral, se encuentra conducido por el Presidente del Consejo Distrital, estableciéndose de esta manera y como hemos señalado que ambas figuras recaen en la misma persona.

Una vez que ya se enumeraron las principales atribuciones del Vocal Ejecutivo en el apartado destinado para tal caso, es prudente señalar con claridad aquellas referentes al Presidente del Consejo Distrital, que como se apreciara difieren en cuanto a las condiciones a las que hacemos referencia para distinguir entre lo que es una año electoral y aquel que no se encuadra bajo semejantes circunstancias, para lo cual desglosaremos entre otras las siguientes:

- Convocar y conducir las sesiones del Consejo;

- Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa;
- Dentro de los seis días siguientes a la sesión de cómputo, dar cuenta al Secretario Ejecutivo del Instituto, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los medios de impugnación interpuestos;
- Entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y útiles necesarios, así como apoyarlos, para el debido cumplimiento de sus funciones;
- Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a la fórmula de candidatos a diputados que haya obtenido la mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Distrital;
- Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales;
- Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales relativo a las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa y representación proporcional y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;
- Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los propios actos o resoluciones del Consejo en los términos previstos en la ley en la materia;
- Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Distrital y demás autoridades electorales competentes;

- Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos, o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral.⁹⁷

Aunado a ello debemos recalcar que el Presidente del Consejo Distrital tiene la facultad de convocar a las sesiones cuando lo estime necesario, o en su caso cuando lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales.

Realmente las funciones del Presidente del Consejo Distrital son, como se puede apreciar, muy similares a las atribuidas a los Presidentes de los Consejos Locales, aunque estas difieren únicamente en cuanto al ámbito territorial de sus actividades. Aun así, esto no significa que sea la principal diferencia respecto a aquellos, baste considerar que el trabajo de campo es una de las variantes a considerar en el sentido de establecer las condiciones favorables en cuanto a la consecución y distribución entre los partidos políticos registrados respecto a los denominados lugares de uso común, para la instalación de casillas, la capacitación a los ciudadanos designados como funcionarios de mesas directivas de casilla, etc.

Resulta significativo el hecho de acreditarles la vertiente de llevar a cabo las tareas de convencimiento y trato directo con la ciudadanía que intervendrá en el desarrollo de la jornada electoral, aunque para ello también se cuenta con un ejército de miembros encargados de semejantes tareas, que entre ellos se encuentra la asistencia del personal del Servicio Profesional Electoral, lo que al mismo tiempo no significa que el Presidente del Consejo Distrital se absuelva de coordinar todas estas actividades.

Por lo que en suma, a esta figura electoral se le podría definir como el representante del frente institucional del conglomerado que conforma el máximo órgano electoral en nuestro país.

⁹⁷ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 117, México, IFE, 1999.

5.4 Consejeros Electorales Distritales.

Como hemos señalado en puntos anteriores la figura de los Consejeros Electorales, se establece precisamente como una representación de la ciudadanía ante los respectivos Consejos dentro del ámbito de su competencia y por lo que respecta a los Consejos Distritales, la designación de estos miembros es una de las atribuciones de los Consejos Locales tal y como lo determina el inciso c) del artículo 105 del Código en la materia que a la letra dice "...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 (...) con base a las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales..."

Ante lo cual, en virtud de tratarse el presente trabajo de un análisis en particular que implica un estudio de caso de un Distrito Electoral Distrital, es menester señalar los puntos relevantes del "Acuerdo del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se designa a los consejeros electorales de los treinta Consejos Distritales Federales que se instalaran en el Distrito Federal para los procesos electorales federales 1999-2000 y 2002-2003"

Siendo este Acuerdo el resultado para tales efectos, mismo que se fundamenta en la máxima ley en la materia es necesario enunciar estos de una manera cronológica, que nos permita comprender en la magnitud que representa este tipo de documento y que a la vez define con claridad, tanto las condiciones como las reglamentaciones que al respecto deben considerarse para el nombramiento de los consejeros electorales distritales en los diferentes Consejos que conforman el ámbito electoral en el Distrito Federal.

De esta manera estamos en posibilidad de remitirnos a lo que argumentan los artículos 21, base III, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 68 y 70 párrafo 1, del COFIPE en el sentido que el Instituto Federal Electoral es un órgano público, autónomo, de carácter independiente en

sus decisiones y funcionamiento con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, asimismo, ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional por conducto de sus 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y de 300 subdelegaciones, una en cada distrito uninominal.

En este sentido recordemos que el artículo 113, párrafo 3 del citado Código, dispone que los seis consejeros electorales distritales serán designados por el Consejo Local respectivo por el sistema de mayoría relativa, a la vez que podrán fungir como tales en dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Aquí cabe hacer una observación que representa una de las reformas que llaman la atención en el sentido que "...los consejeros electorales distritales designados para el proceso electoral 1997, sólo fungirán como tales para el proceso electoral 1997..."⁹⁸

Bajo este panorama y de acuerdo a tales disposiciones se considero necesario que la Junta Local Ejecutiva con cabecera en el Distrito Federal, emitiera el Acuerdo al que hacemos referencia para el nombramiento de los consejeros electorales distritales, puesto que en base a él se designarían a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección a estas figuras para los procesos electorales federales del año 2000 y 2003.

Considerando el hecho que por cada consejero electoral habrá un suplente y de producirse una ausencia definitiva, o en su caso, de incurrir un consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada el suplente será llamado para que rinda la protesta de ley en la sesión siguiente.

En virtud de las disposiciones anteriores cabe hacer mención que para que estas surtieran el efecto legal, el Consejo Electoral Local del Distrito Federal quedó debidamente instalado el veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y nueve y que de conformidad a lo establecido en el artículo 105 párrafo 1, inciso c) del COFIPE, los integrantes con derecho a voz de dicho Consejo Local formularon en base a los procedimientos acordados para tal fin, las propuestas de ciudadanos

* *Diario Oficial de la Federación* " Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE", artículo XII trans.Base C, 22 Noviembre 1996, México.

para ocupar el cargo de consejeros electorales de los Consejos Distritales del Distrito Federal.

Ahora bien, para arribar a tal determinación se deben contemplar los requisitos que para esta caso deben cumplir los ciudadanos propuestos a ocupar tal cargo, por lo que el Código en la materia señala:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno ejercicio y goce de sus derechos políticos y civiles;
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- Tener residencia de dos años en la entidad correspondiente;
- Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;
- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación;
- No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años anteriores a la designación, y
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter intencional o imprudencial.⁹⁹

Resulta necesario aclarar que los consejeros electorales distritales se les asigna una remuneración económica, que en el ámbito electoral se le denomina "dieta" a fin de no contemplar un adjetivo que resulte no apto para las pretensiones ciudadanas del mismo Instituto.

Acatando lo dispuesto en el Código de la materia, es conveniente señalar que los Consejos Distritales deben iniciar sus sesiones a más tardar el 31 de diciembre del año anterior a la elección ordinaria.

⁹⁹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 114, México, 1999.

Por lo que en términos del Acuerdo que en sesión ordinaria de fecha 17 de diciembre de 1999 emitió el Consejo Local en el Distrito Federal en su título primero establece "...se designan a los consejeros electorales propietarios y suplentes, para integrar los treinta Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal."¹⁰⁰

En base a ello se nombraron a los Consejeros Distritales que participaron en las sesiones de Consejo Distrital respectivo para el proceso electoral 1999-2000 con los resultados que son del dominio público.

5.5 Representantes de los partidos políticos.

Por lo que atañe a la representación partidista, la participación de estos tiene semejanza en los distintos niveles de organización del Instituto, ya que es un reflejo de la preferencia ciudadana en la emisión del voto, porque recordemos que la representación de los partidos políticos dentro del Instituto se concede en función de la obtención de votos en las elecciones federales donde estos contienden.

De esta manera la representación partidista ante el Consejo General en 1990 se determinaba con apego a las siguientes reglas:

- Un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5 % y el 10 % de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa;
- Un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10 % hasta el 20 % de dicha votación;
- Otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20 % y hasta el 30 % de la votación, y

¹⁰⁰ Acuerdo del Consejo Local del IFE en el DF, por el que se designa a los Consejeros Electorales de los treinta Consejos Distritales Federales que se instalarán en el DF para los procesos electorales federales 1999-2000 y 2002-2003.

- Hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30 % de la votación nacional emitida.¹⁰¹

De este modo un partido político podía contar hasta con cuatro representantes en el Consejo general, dependiendo del porcentaje de votos que hubiese obtenido en la elección anterior de diputados de mayoría, en este sentido el Código en la materia disponía que los partidos políticos nacionales que tuvieran más de un representante común que tendría tantos votos como número de representantes tuviera un partido. Así, recordemos que en ese entonces los representantes de estos partidos tenían derecho a voz y voto.

También se disponía que los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la de la última elección, contarían con representante con voz pero sin voto.

Aunque en caso de que algún partido político obtuviera su registro condicionado y en la elección respectiva alcanzara más del 1.5 % de la votación consecuentemente obtuviera su registro definitivo, tenía derecho a contar con representantes en el Consejo General con voz y voto, con lo cual aumentaba el número total de representantes de los partidos políticos ante el máximo organismo electoral.

En virtud de la reforma político-electoral de 1994 si bien es cierto que el Consejo General preservó una composición tripartita, también lo es que a partir de entonces los partidos políticos únicamente intervendrían en él con voz y ya no con voto como lo venían haciendo.

Al respecto debemos considerar que "...la organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral."¹⁰²

Entre algunos de los derechos de los partidos políticos que el Código en la materia les confiere podemos señalar los siguientes, como son el de participar,

¹⁰¹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 114, México, IFE, 1999.

¹⁰² *Ídem*, artículo 22, párrafo 2.

conforme lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el mismo Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, tarea que en la práctica los representantes de estos tienen de una manera directa y cercana sugiriendo ideas, estando al tanto del desarrollo de las actividades, calificando el actuar del Instituto, aunque sin derecho a tomar decisiones que corresponden única y exclusivamente a los miembros de los consejos.

Aunque claro está que, las observaciones que estos puedan aportar son tomadas en consideración de acuerdo a las ventajas y perspectivas que enriquezcan las intenciones electorales para un mejor funcionamiento y control de las tareas encomendadas al propio organismo electoral.

La representación de los partidos en los diferentes consejos, es otro de los derechos de los que gozan estos y que tiene sustento en el inciso g) del artículo 36 del COFIPE que a la letra dice "...nombrar a los representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral...", asimismo, también se establecen las restricciones para poder participar o ser nombrado con esa característica puesto que:

"...No podrán actuar como representantes de los partidos políticos nacionales ante los órganos del Instituto, quienes se encuentren en los siguientes supuestos:

- a) Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal;
- b) Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una entidad federativa;
- c) Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral;
- d) Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policíaca, y
- e) Ser agente del ministerio público federal o local.¹⁰³

Asimismo, también se señalan las obligaciones de los partidos políticos, entre las que podemos mencionar por ejemplo:

"...Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios de Estado democrático, respetando

¹⁰³Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 37, México, IFE, 1999.

la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

-Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno...¹⁰⁴

Las implicaciones que ofrece la intervención de los representantes de los partidos políticos en las actividades electorales en nuestro país, son rescatables en buena medida en virtud de la cada vez más nítida transparencia que paulatinamente permea las tareas comiciales en el México de hoy. Puesto que esto se traduce en una alternativa legal para las diversas manifestaciones ideológicas que surgen del clamor de la ciudadanía, y que a su vez tienen presencia en el ámbito de las decisiones de los diferentes órganos electorales.

En la actualidad el Código en la materia determina las condiciones para que un partido político tenga reconocimiento legal en el máximo órgano electoral en nuestro país y para que a su vez, tenga el derecho de denominarse como tal:

“...Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas...”¹⁰⁵

Finalmente cabe hacer mención que los representantes de los partidos políticos, se pueden considerar como los portavoces de las diferentes corrientes ideológicas que participan en el desarrollo de los procesos electorales para participar en condiciones de igualdad que establece la ley, para que en su oportunidad tengan acceso a ocupar los cargos de representación a que tengan derecho en función del voto ciudadano.

¹⁰⁴ *Idem*, artículo 38.

¹⁰⁵ *Idem*, artículo 32, párrafo 1.

5.6 La Comisión Distrital de Vigilancia.

Este órgano de vigilancia es una variante de la misma Comisión Nacional de Vigilancia, así como existe en el nivel local, también se presenta en el ámbito distrital prácticamente con idéntica estructura, puesto que todos ellos son órganos colegiados que se integran para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral.

Lo que viene a significar que de acuerdo a la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral exista una Comisión Nacional de Vigilancia, treinta y dos Comisiones Locales, o sea, una en cada entidad federativa y trescientas comisiones distritales una en cada distrito electoral uninominal.

En este sentido podemos decir que la Comisión Nacional de Vigilancia se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien es el encargado de presidirla; un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional, un secretario designado por el presidente de la comisión de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral y un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Al mismo tiempo que la Comisión Local de Vigilancia se integrará por un Presidente, que será el Vocal del Registro Federal de Electores, un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional y un secretario designado por su Presidente.

Asimismo, la Comisión Distrital de Vigilancia se integrará por un Presidente, que será el Vocal del Registro Federal de Electores, un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional y un secretario designado por su Presidente.

En consecuencia, estas comisiones son de carácter permanente dadas las funciones que llevan a cabo para actualizar el padrón electoral, puesto que entre sus atribuciones podemos señalar las siguientes:

- 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...”
- Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;
- Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores;
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral...”¹⁰⁶

En suma, éstas comisiones adoptan procedimientos técnicos asimismo toman en consideración la participación directa de los partidos políticos en la supervisión y vigilancia de la depuración y actualización del Padrón Electoral, para el efecto de la expedición de la credencial para votar.

¹⁰⁶ *Idem*, artículo 166.

CAPITULO 6.- ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL AÑO 2000, ESTUDIO DE CASO DISTRITO 13 FEDERAL (IZTACALCO).

El hecho de retomar como referencia directa un distrito electoral federal para el estudio y análisis del presente trabajo, incide necesariamente en resaltar la importancia que reviste compenetrarse en las actividades propias de una instancia electoral como esta, debido a las características que guarda y a las peculiaridades distintivas de su existencia. Las figuras electorales que en ella intervienen, así como de las funciones y atribuciones de las que son objeto, se traducen en un indicativo de la diversidad en materia electoral que conducen a la búsqueda de una incesante inquietud por conocer la integración y funcionamiento de los Consejos Electorales en nuestro país.

6.1.- Tipos de sesiones del Consejo Distrital.

En primer termino y con la finalidad de considerar algunas características del Distrito Electoral 13 Federal, partiremos del hecho que de acuerdo a la distribución geográfica del territorio nacional en cuanto a la asignación del número de distrito electorales federales por entidad federativa, en la demarcación que corresponde al Distrito Federal se ubican treinta de los trescientos distritos electorales federales que conforman en su totalidad el panorama electoral en nuestro país.

El 13 Distrito Electoral Federal está ubicado dentro de la Delegación Iztacalco al este del Distrito Federal y cuenta con una superficie aproximada de 16.00 Km², limita al norte con los Distritos Electorales 9 y 11, ubicados en la Delegación Venustiano Carranza, al este con el Municipio de Nezahualcóyotl del Estado de México, al sur con el 18 Distrito Electoral Federal, al suroeste con el 20 Distrito Electoral Federal, ambos ubicados en la Delegación Iztapalapa, y al oeste con el 14 Distrito Electoral Federal, dentro de la misma Delegación Iztacalco.

En lo que corresponde a la descripción geográfica el 13 Distrito Electoral Federal esta conformado por 198 secciones electorales de tipo urbano y esta

ubicado en la parte este de la Delegación Política de Iztacalco, además esta integrado por diecisiete colonias y cuarenta y ocho unidades habitacionales.

En este sentido los factores geográficos como la orografía o la hidrografía del Distrito, no representan elementos de riesgo que impidan el normal desarrollo de la organización de los procesos electorales, toda vez que el mismo se encuentra en una superficie plana, la cual es totalmente urbana, con vialidades de primer y segundo orden, por lo que los ciudadanos se desplazan sin contratiempos a las casillas que se instalan.

Como hemos visto en capítulos anteriores dentro de los Consejos Electorales se llevan a cabo diferentes sesiones del mismo, en función de las características y avance del desarrollo del proceso electoral en que éstas se den. De esta manera recordemos que los tipos de sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias y especiales, mismas que se llevan a cabo para ventilar los diversos asuntos que impliquen la debida atención para el debido funcionamiento de las actividades comiciales.

De esta manera se observa que en el Distrito Electoral Federal, durante el proceso electoral federal del año 2000 se efectuaron un total de veinticuatro sesiones del Consejo Distrital, bajo las siguientes modalidades; nueve sesiones de tipo ordinario, doce del tipo extraordinario, una de carácter especial, una referente al acta de la sesión permanente el día de la elección y otra más del cómputo distrital. Mismas que se desglosan bajo el siguiente esquema.

Cuadro 6.1 Tipos de Sesiones Consejo Distrital 13 Federal.

SESION No.	TIPO DE SESION	FECHA DE SESION
01	ORDINARIA	22 DE DICIEMBRE DE 1999
02	ORDINARIA	26 DE ENERO DEL 2000
01	EXTRAORDINARIA	11 DE FEBRERO DEL 2000
02	EXTRAORDINARIA	21 DE FEBRERO DEL 2000
03	ORDINARIA	24 DE FEBRERO DEL 2000
03	EXTRAORDINARIA	29 DE FEBRERO DEL 2000
04	EXTRAORDINARIA	17 DE MARZO DEL 2000
04	ORDINARIA	28 DE MARZO DEL 2000
01	ESPECIAL	16 DE ABRIL DEL 2000
05	ORDINARIA	26 DE ABRIL DEL 2000
05	EXTRAORDINARIA	07 DE MAYO DEL 2000
06	EXTRAORDINARIA	12 DE MAYO DEL 2000
06	ORDINARIA	25 DE MAYO DEL 2000
07	EXTRAORDINARIA	02 DE JUNIO DEL 2000
08	EXTRAORDINARIA	05 DE JUNIO DEL 2000
09	EXTRAORDINARIA	21 DE JUNIO DEL 2000
07	ORDINARIA	23 DE JUNIO DEL 2000
10	EXTRAORDINARIA	25 DE JUNIO DEL 2000
11	EXTRAORDINARIA	30 DE JUNIO DEL 2000
ACTA DE SESION PERMANENTE	JORNADA ELECTORAL	02 DE JULIO DEL 2000
ACTA DE SESION PERMANENTE	COMPUTO DISTRITAL	05 DE JULIO DEL 2000
12	EXTRAORDINARIA	05 DE JULIO DEL 2000
08	ORDINARIA	27 DE JULIO DEL 2000
09	ORDINARIA	25 DE JULIO DEL 2000

Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000, Distrito 13 Electoral Federal, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

A manera de observación la secuencia de la numeración de las sesiones que se enlistan no corresponde al sentido consecutivo en que se presentaron, sino en función de la modalidad en que se identifican.

En el desarrollo de las diferentes sesiones del Consejo Distrital entre otros puntos, se expusieron diferentes informes y se sometieron a consideración del mismo diversos acuerdos entre los que se destacan los siguientes;

- Informe sobre los lineamientos del Acuerdo del Consejo General, para la acreditación y desarrollo de actividades para aquellos ciudadanos mexicanos que desean participar como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000.

- Acuerdo sobre la determinación del procedimiento para llevar a cabo la distribución de los lugares de uso común entre los partidos políticos nacionales y coaliciones, para la fijación y colocación de propaganda electoral durante el Proceso Electoral federal 1999-2000.
- Informe sobre el registro de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Informe sobre el proceso de reclutamiento, selección y contratación de los aspirantes a capacitadores, supervisores y asistentes electorales, así como el informe sobre la integración de la lista de reserva para cubrir vacantes de capacitadores y supervisores electorales.
- Informe sobre el sorteo del mes calendario que junto que con el que se siga en su orden, será tomado como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla que funcionaran durante la jornada electoral.
- Acuerdo sobre las solicitudes de registro de candidatos a Diputados electos por el principio de mayoría relativa presentadas por los partidos políticos.
- Informe que presenta el Presidente del Consejo Distrital respecto de la publicación de la integración y ubicación de las casillas electorales.
- Informe sobre la recepción de la documentación y materiales electorales a la sede del Consejo Distrital, así como del procedimiento de conteo, sellado y enfajillado de las boletas electorales, en su caso, informe sobre la lista nominal adicional derivada de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Acuerdo por el que se determina el procedimiento para que los paquetes con los expedientes de la elección sean entregados dentro de los plazos establecidos y para que puedan ser recibidos en forma simultanea en el Consejo Distrital.
- Cómputo Distrital de la elección del Presidente de la República.

Como se observa la variedad de puntos a tratar son producto de la gama de necesidades comiciales a satisfacer para cumplir con los objetivos del proceso electoral, que a su vez son un indicativo de la versatilidad en cuanto a la intervención de las diferentes figuras que en él se conjugan y participan de manera activa, tal y como lo hemos descrito en apartados anteriores.

Lo que se traduce en una especie de satisfactores sociales que confluyen en el anhelado arribo a la democracia en nuestro país, que si bien es cierto, de acuerdo a los resultados electorales en las elecciones del año dos mil para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; alternancia no significa democracia, también es cierto que este es un ejemplo de la transparencia en el actuar político-electoral que coadyuva precisamente a la obtención sistemática de este término tan significativo en el desarrollo de los regímenes democráticos contemporáneos.

6.2 Asistentes electorales.

Esta figura electoral viene a significar una más de las variantes en cuanto a la participación directa por parte de la ciudadanía en la preparación y desarrollo de los procesos electorales en nuestro país, puesto que se conforma de manera general con ciudadanos elegidos mediante un mecanismo específico de selección y que deben cumplir con una serie de requisitos que establece la ley en la materia a fin de poder componer las filas del ejercito humano que se requiere contar para garantizar el debido funcionamiento del propio Instituto Federal Electoral en su función principal que es la organización de los comicios electorales en nuestro país.

En virtud de lo anterior citemos que "...los asistentes electorales auxiliaran a la Juntas y Consejos Distritales en los trabajos de:

- a) Recepción y distribución de la documentación y materiales electorales en los días previos a la elección;

- b) Verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla;
- c) Información sobre los incidentes ocurridos durante la jornada electoral;
- d) Apoyar a los funcionarios de casilla en el traslado de los paquetes electorales.¹⁰⁷

A su vez, en cuanto a los requisitos que deben satisfacer los aspirantes a ocupar este cargo deberán, entre otros cumplir con los siguientes;

- a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y contar con credencial para votar con fotografía;
- b) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial;
- c) Haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media básica;
- d) No militar en ningún partido u organización política.¹⁰⁸

Antes de continuar, cabe efectuar una precisión, la figura descrita como asistente elector¹⁰⁹al en el ámbito del Instituto Federal Electoral es producto de una faceta previa como es la de capacitador electoral, que se encarga fundamentalmente, de realizar la labor de preparar e instruir en las funciones correspondientes a los ciudadanos insaculados para participar como funcionarios de mesas directivas de casilla, y que a la postre adoptan la figura de asistentes electorales.

En este sentido el Distrito Electoral Federal 13, atendiendo a las políticas, objetivos, acciones y metas previamente definidas por el Consejo General del

¹⁰⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 241-A, párrafo 2, México, 1999.

¹⁰⁸ *Idem*, artículo 241-A, párrafo 3.

Instituto Federal Electoral, realizó las tareas de capacitación al personal para participar como capacitadores-asistentes electorales y que a su vez fueron seleccionados atendiendo a las características geográficas, demográficas y socioculturales del distrito; esto significa que a este distrito electoral federal le fueron asignados 48 capacitadores-asistentes electorales y 5 supervisores, lo que da como total 53 miembros de apoyo a las funciones de la Junta Distrital.

De esta manera se atendió a los ciudadanos insaculados en las secciones electorales agrupadas en las zonas geográficas en las que fue dividido el distrito con objeto de coordinar las tareas de capacitación electoral y alcanzar las metas en la perspectiva de la integración de las mesas directivas de casilla.

A fin de poder contar con los elementos necesarios, así como con los conocimientos indispensables para efectuar semejante labor, al personal seleccionado como capacitador-asistente electoral se proporcionaron pláticas de inducción y actualización que versaron, entre otros temas los siguientes; funciones de los supervisores y capacitadores-asistentes electorales; principios rectores del Instituto Federal Electoral; integración de mesas directivas de casilla; atribuciones de sus integrantes; la importancia de la capacitación electoral a los ciudadanos insaculados; etapas del proceso electoral; atribuciones de los observadores electorales y de los representantes de los partidos políticos, y; delitos electorales.

Para tal efecto el Instituto Federal Electoral provee apoyo de material didáctico específico y detallado sobre las principales funciones que estos deben desempeñar.

6.3.- Rutas electorales.

Este instrumento representa una importancia preponderante para el desarrollo de las funciones designadas a los asistentes electorales, en virtud de que están elaboradas en base a la explicación y descripción geográfica de la diversidad de las áreas con que cuenta el territorio del distrito electoral, como son accesos viales debidamente actualizados que coadyuvan a identificar las variantes

que conforman las características propias de las zonas tales como áreas de acceso intrincado, de ambiente hostil, de bajo riesgo, etc.

Contando a su vez con un inventario de vías y medios de comunicación que sirvieran como referencia para ubicar aquellas zonas que requiriesen de una atención especial por las propias características que guardan y así prever eventualidades que pudiesen surgir en el desarrollo de las actividades. Se contempla también un croquis señalando la ubicación exacta del domicilio de la Junta Distrital, a efecto de identificar el acceso más adecuado a ella, complementando lo anterior con una relación de tiempos y distancias de recorrido por cada una de ellas a efecto de considerar los pormenores en el traslado de paquetes electorales y en la práctica afinar aquellos detalles que de manera invariable se presentan.

En este sentido, para la determinación de las zonas geográficas, se contó con información del padrón electoral, la lista nominal de electores y la cartografía que sirvieron de base para proyectar el número de mesas directivas de casilla e integrar y conocer la concentración de la población, las distancias y las vías de comunicación y que a su vez tomaron un papel determinante par la distribución equitativa de las cargas de trabajo entre el grupo de capacitadores-asistentes electorales.

Para atender lo arriba descrito el Distrito Electoral 13 Federal, con el objeto de atender las 198 secciones que conforman su circunscripción electoral estableció 48 rutas electorales en concordancia con el número de capacitadores-asistentes electorales y en base a la agrupación de las diversas zonas geográficas prevalecientes en él, lo que permitió coordinar las tareas de capacitación y asistencia electoral a los ciudadanos que participarían como funcionarios de mesas directivas de casilla y que a su vez implicó llevar a cabo las respectivas asignaciones a los capacitadores-asistentes electorales para de esta manera establecer áreas de responsabilidad a cada uno de ellos posibilitando con ello, entre otras actividades, las importantes tareas de recepción y distribución de la documentación y materiales electorales en los días previos a la elección; las de

verificar la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla e informar sobre los incidentes ocurridos durante la jornada electoral; además de apoyar a los funcionarios de casilla en el traslado de los paquetes electorales a la sede del Consejo Distrital.

Como consecuencia de ello, al consultar la carpeta básica de información por sección electoral se calculó, en primera instancia, el tiempo de recorrido entre cada sección a la sede del Consejo Distrital, para posteriormente, en trabajo de campo realizado por los capacitadores-asistentes, calcular el tiempo real de recorrido de la ruta diseñada, efectuándose en su oportunidad los ajustes correspondientes.

Estableciéndose de esta manera un promedio de ocho casillas electorales por atender en promedio por cada una de las 48 rutas electorales diseñadas, logrando así el aprovechamiento racional de los recursos materiales y humanos con los cuales contaron tanto la Junta como el Consejo Distrital.

6.4 Funcionarios de Mesas Directivas de Casillas.

La integración de las mesas directivas de casilla es el resultado de un proceso de insaculación en base a las listas nominales de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esto es, el 10 % de ciudadanos de cada sección electoral son seleccionados de manera aleatoria sin que en ningún caso el número de insaculados sea menor a cincuenta.

Por ello atendiendo a lo señalado en el código en la materia en su artículo 193, párrafo 1 inciso a), el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión ordinaria que tuvo lugar el 27 de enero del 2000 realizó el sorteo del mes calendario, que junto con el que sigue en su orden, sirvieron de base para la primera insaculación de los ciudadanos que se desempeñarían como funcionarios de mesas directivas de casilla durante la jornada electoral del 2 de julio del mismo año. En base a ello, los meses de abril y mayo fueron el resultado.

Asimismo el 2 de marzo, el Consejo General sorteo las 29 letras del alfabeto, para determinar la primera letra del primer apellido, de los ciudadanos nacidos en abril y mayo, a partir de la cual los Consejos Distritales realizarían la segunda insaculación para seleccionar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla en el 13 Distrito Electoral.

En este sentido el listado del total de ciudadanos que resultaron insaculados por cada una de las 198 secciones electorales del distrito, fue ordenado alfabéticamente correspondiéndole a cada nombre un número consecutivo al interior de la sección, clave de elector y edad el día de la elección.

El resultado de esta primera insaculación fue de 20,100 ciudadanos seleccionados, a los cuales en la mayoría de los casos se les hizo entrega de una carta-notificación que corresponde a un formato impreso con el mensaje al ciudadano. Ahora bien, en virtud de la cantidad considerable de unidades habitacionales que se asientan en el Distrito, 48 % del total de casas-habitación de las cuales el 43.61 % es rentada origina una constante movilidad de la población que dificulto el acceso del personal asignado a tal tarea.

En este sentido cabe hacer el comentario siguiente, semejante tarea de distribuir las cartas-notificación a los ciudadanos insaculados implica un esfuerzo extraordinario por parte de los miembros encargados de tal labor, a pesar que en ese aspecto se cuenta con el apoyo del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) lo que viene a significar que ante la demanda de esta actividad, por parte de éste se hicieron llegar 12,461 cartas-notificación a los ciudadanos en comento, lo que represento el 68.59 % del total, lo que arrojó como resultado es que la diferencia restante fuese entregada por los capacitadores electorales, lo que implicó como meta mínima a alcanzar era identificar los domicilios y cuando fuera posible establecer el primer acercamiento con los ciudadanos insaculados, resultando de lo anterior el entregar 5,706 de las cartas-notificación que representó el 31.51 % del total de ciudadanos.

Lo que finalmente representó 18,167, o sea el 98.38 % de los ciudadanos insaculados notificados.

Ahora bien, en el ámbito del Instituto Federal Electoral las mesas directivas de casilla se integran por un presidente, un secretario dos escrutadores y tres suplentes generales. Más sin embargo los funcionarios nombrados para ejercer tales cargos deben cumplir con una serie de requisitos entre los que figuran:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprenda la casilla;
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- Contar con credencial para votar; estar en ejercicio de sus derechos políticos...¹¹⁰

Asimismo, las atribuciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla, entre otras, se pueden considerar las siguientes:

- Instalar y clausurar las casillas...
- Recibir la votación
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación;
- Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura...¹¹¹

Aunque también, cada funcionario de mesa directiva de casilla tiene predeterminadas sus respectivas funciones y por lo que concierne al presidente de la misma, podemos señalar las siguientes:

- Como autoridad electoral, presidir los trabajos de la mesa directiva y velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código, a lo largo de la jornada electoral;
- Recibir de los Consejos Distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, y conservarlos bajo su responsabilidad hasta la instalación de la misma;

¹¹⁰ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, artículo 120.

¹¹¹ *Ídem*, artículo 121.

- Mantener el orden en la casilla y en sus inmediaciones, con el auxilio de la fuerza pública si fuese necesario;
- Suspender, temporal o definitivamente la votación en caso de alteración del orden cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva;
- Practicar, con auxilio del secretario y de los escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes el escrutinio, y computo...¹¹²

Por lo que respecta al secretario podemos contemplar, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Levantar durante la jornada electoral las actas que ordena este Código y distribuir las en los términos que el mismo establece;
- Contar inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de los partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar su número en el acta de instalación;
- Comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente;
- Recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos...¹¹³

Y por lo que a los escrutadores compete;

- Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna y el número de electores anotados en la lista nominal de electores;

¹¹² *Idem*, artículo 122.

¹¹³ *Idem*, artículo 123.

- Contar el número de votos emitidos a favor de cada candidato, fórmula, o lista regional...¹¹⁴

El listado definitivo de ciudadanos acreditados, consistió en la segunda insaculación que comprende el de calificar a aquellos ciudadanos que por demostrar capacidad e iniciativa en los respectivos cursos de capacitación impartidos, son tomados en consideración para establecer una relación de nombramientos en base a criterios de prelación definidos a partir de la letra "O", que fue la elegida en el sorteo aleatorio para seleccionar la letra inicial del primer apellido que sirvió de base, así como la escolaridad proporcionada por los ciudadanos, integrándose de esa manera las respectivas mesas directivas de casilla.

6.5.- Capacitación electoral a funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.

Un aspecto de suma importancia en la conformación de las mesas directivas de casilla, lo comprende la capacitación electoral que pueda ofrecerse a los ciudadanos insaculados para participar en ellas, en virtud de representar el quehacer electoral en un evento que contiene un alto significado en nuestro país. Puesto que ello genera un alto índice de confiabilidad en la aceptación de tal función por parte de la ciudadanía, al contar con los elementos y conocimientos suficientes para desempeñar adecuadamente el cargo conferido.

De esta manera la capacitación electoral se divide principalmente en dos etapas, siendo la primera de ellas al identificar al ciudadano insaculado y ofrecerle un curso de inducción tendiente a motivar su participación e identificar de forma global las funciones tanto del Instituto, como de las partes que intervienen en el proceso electoral, tales capacitaciones son siempre apoyadas con material didáctico, trípticos, etc. que el propio Instituto ofrece. Esta etapa se llevó a cabo

¹¹⁴ *Idem*, artículo 124.

en el periodo que comprende del 21 de marzo al 30 de abril del año 2000, tal y como lo dispone el inciso c) del artículo 193 del COFIPE.

Las capacitaciones a los ciudadanos tienen dos variantes principales a saber, o sea éstas pueden ser domiciliarias o en centros fijos. Aplicándose las primeras a aquellas personas que por causas supervenientes no pueden concurrir a los centros de capacitación instalados a tal efecto, y que a la postre representa un porcentaje mucho mayor que las ofrecidas en estos últimos.

Por otro lado se instalan centros de capacitación para atender a los ciudadanos que así lo deseen, atender a la invitación para acudir a ellos, y generalmente, la capacitación se proporciona en forma individual o grupal de acuerdo a las circunstancias del caso.

En este sentido el Distrito Electoral 13 Federal instalo cinco centros fijos de capacitación, mismos que fueron ubicados en lugares donde los domicilios o medios de transporte significaran accesibilidad y cobertura en función de la proyección del número de ciudadanos insaculados a capacitar.

Ahora bien, la segunda etapa de capacitación tuvo lugar entre el 10 de mayo y el 1 de julio del dos mil, donde se atendió a los funcionarios seleccionados para integrar las mesas directivas de casilla, en función de los requisitos señalados y que estuviesen evaluados como aptos, una vez haber recibido el primer curso de capacitación atendiendo siempre a los criterios de prelación descritos líneas arriba.

Por ello, la instrucción involucro una parte teórica-informativa y la participación en simulacros organizados en centros fijos y en algunos domicilios de los capacitandos.

Los resultados de las actividades desarrolladas en el marco descrito, registro que para el 19 de junio del mismo año, se seleccionaran a los 2709 ciudadanos que participarían en las 387 casillas habían recibido la instrucción programada, equivalente al 1.28 % de la lista nominal y con ello integrar el número requerido de las mesa directivas de casilla del Distrito Electoral 13 Federal, así como la lista de reserva en cada una de las 198 secciones.

Cabe señalar que para tal efecto se contó con el apoyo del respectivo equipo de computo y el sistema denominado "elec2000" debidamente adecuado y programado para efectuar las correspondientes selecciones de los ciudadanos nombrados como funcionarios.

En este sentido, la siguiente tarea consistió en la impresión de los 2709 nombramientos de los funcionarios de mesas directivas de casilla, siendo 387 nombramientos de presidente, 387 de secretario, 387 de primer escrutador, 387 de segundo escrutador y 1,161 de suplentes.

Más sin embargo, generalmente se presentan situaciones que implican tomar medidas acordes a los acontecimientos que estos nombramientos pueden provocar, en virtud de la evolución propia de las circunstancias existenciales de la ciudadanía, específicamente cuando se presentan casos de enfermedad, cambio de domicilio, situaciones inesperadas, etc.

A consecuencia de la diversidad de estas causas denominadas supervenientes en el ámbito electoral y por las cuales determinado número de ciudadanos seleccionados no podían aceptar el cargo se originaron 765 sustituciones, recurriendo de esta manera a disponer de la lista de reserva para cubrir aquellas vacantes.

No obstante sin estar a con la completa certeza que aquellos ciudadanos nombrados como funcionarios se presenten a cumplir con el cargo encomendado la fecha de la elección, también se presentan actos de inasistencia por parte de estos. Por lo que derivado de lo anterior, el día de la jornada electoral se produjeron 123 movimientos entre los funcionarios acreditados.

Finalmente de los 2709 funcionarios que tomaron parte en la conformación de las mesas directivas de casilla en este Distrito Electoral 13 Federal en Iztacalco, 56.80 % fueron mujeres y el 43.20 % hombres. Asimismo, considerando la escolaridad, las casillas electorales estuvieron integradas por el 18.78 % ciudadanos con primaria, 23.99 % poseían secundaria terminada, 32.26 % bachillerato, 23.32 % con licenciatura y el .77 % postgrado.

6.6 Casillas electorales.

Como hemos advertido en capítulos anteriores la regla general en la preparación de las elecciones, se concibe a partir que en toda sección electoral por cada 750 electores o fracción se instale una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma. A partir de este principio existe la posibilidad que se instalen casillas contiguas, extraordinarias y especiales; haciendo un poco de referencia a descripciones anteriores diremos que las dos primeras reciben la votación de los electores residentes en la sección electoral que les corresponda, no así las casillas especiales que reciben la votación de los electores que transitoriamente se encuentran fuera de la sección correspondiente a su domicilio.

De esta manera y como es de nuestro conocimiento el procedimiento y criterios para integrar las mesas directivas de casilla están basados en la doble insaculación, la evaluación objetiva de la capacitación electoral recibida por los ciudadanos insaculados, la escolaridad y la idoneidad legal para el desempeño del cargo de los ciudadanos.

Ahora bien, es importante resaltar que la ubicación de las casillas debe efectuarse en lugares que satisfagan los siguientes requisitos:

- Fácil y libre acceso para los electores;
- Propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto;
- No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate;
- No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos; y
- No ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.¹¹⁵

¹¹⁵ Código Federal, *op.cit.* artículo 194.

Lo anterior no puede concebirse sin antes efectuar una intensa labor de recorridos por parte de los integrantes del Distrito Electoral Federal, donde dichos recorridos se llevaron a cabo con el propósito de localizar los lugares más adecuados para la ubicación de casillas. Para tal propósito se contó con el apoyo técnico de los planos cartográficos y rutas electorales previamente diseñadas, así como el último corte del listado nominal, con la finalidad de conocer que cantidad de lugares se tenían que concertar.

De esta manera, una vez obtenido las propuestas referentes a los espacios para poder utilizados para la instalación de las casillas electorales, tal y como lo señala la ley electoral, los partidos políticos y consejeros electorales pueden presentar observaciones a las listas propuestas. Lo que a su vez conduce a que estas figuras electorales participen en recorridos de examinación de los lugares propuestos.

A consecuencia de ello existen algunas modificaciones en los listados originales para tal efecto, siendo los motivos principales por hallar que en domicilio propuesto o en el adyacente existía propaganda electoral de algún partido o coalición; por considerar que el lugar era inadecuado por su tamaño; por estar ubicado cerca de un comité de campaña electoral, y por presentar condiciones de inseguridad para el desarrollo de la votación.

Una vez afinado este procedimiento y procedido a depurarlo de acuerdo a las observaciones efectuadas por los representantes de los partidos políticos y por los consejeros electorales, se aprobó por unanimidad de votos los lugares contemplados en el listado definitivo para la instalación de las casillas electorales el día de la jornada electoral.

En suma, en el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas intervienen las Juntas Distritales Ejecutivas y los Consejos Distritales. La lista de la ubicación de las casillas es aprobada por el Consejo Distrital, así como una segunda lista con los ajustes que pudiera haber, deberán ser publicadas, fijadas en edificios y lugares públicos y entregada una copia de las mismas a los representantes de los partidos políticos, dejando constancia de esa entrega.

En consecuencia la cantidad total de espacios que se aprobaron y requirieron en base a las necesidades electorales del Distrito Electoral 13 Federal fue de 387, que a su vez cobijaron la instalación del mismo número de casillas electorales, desglosándose de la siguiente manera; 198 casillas básicas, 188 contiguas y una especial.

Asimismo, los espacios que permitieron la instalación de las casillas en comento estuvieron conformados por 83 escuelas, 15 oficinas públicas, 6 lugares públicos y 283 de tipo particular.

Correspondiendo a las facilidades otorgadas por parte de los propietarios o responsables de los inmuebles, se llevo a cabo la entrega de reconocimientos a estos últimos con el objeto de agradecerles su participación al prestar sus instalaciones el día de la jornada electoral, toda vez que sin ellos no hubiese sido posible la instalación de las casillas electorales a efecto de atender la demanda ciudadana para emitir su respectivo sufragio.

6.7 Observadores electorales.

A consecuencia del proceso de apertura democrática, que como hemos señalado, actualmente vive nuestro país hace su aparición una figura inexistente hace años, denominada observador electoral, que viene a cerrar el círculo de vertientes electorales satisfaciendo las exigencias propias de la ciudadanía en particular y de las organizaciones no gubernamentales en general, figura que se sustenta de manera legal en el Código en la materia "...es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores electorales de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral..."¹¹⁶

Para que se lleve a cabo lo anterior existen lineamientos específicos que conducen a la acreditación ante el presidente de la Junta Local o Distrital

¹¹⁶ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 5, párrafo 3, México, IFE, 1999.

correspondiente a su domicilio, de quien así lo solicite y que a su vez, reúna ciertos requisitos para participar como tal, previa manifestación expresa que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculo a partido u organización política alguna.

Asimismo, en cuanto a los requisitos para participar como observador electoral, se señalan los siguientes:

- I.- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II.- No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;
- III.- No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y
- IV.- Asistir a los cursos de capacitación, preparación e información que imparta el Instituto Federal Electoral...¹¹⁷

Estableciéndose como punto determinante el aspecto de capacitación electoral a los ciudadanos acreditados como observadores electorales, resulta muy importante el actualizarlos en cuanto a sus derechos y obligaciones que le son regulados conforme a lo dispuesto por el Código en la materia, ya que esto representa el identificar plenamente sus funciones y alcances para cumplir debidamente con sus actividades.

De la manera en que se les otorga la facultad para poder observar de cerca el desarrollo y preparación del proceso electoral, una vez acreditada su personalidad, así como la instalación de la casilla, desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo de la votación, etc., también se le establecen algunas abstenciones, tales como:

- I.- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;

¹¹⁷ *Op. Cit.*, artículo 5, párrafo 3, inciso d)

II.- Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido o candidato alguno;

III.- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos;

IV.- Declara el triunfo de partido político o candidato alguno.¹¹⁸

De esta manera cumpliendo con lo establecido por la ley en la materia, el 17 de diciembre de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en ejercicio de sus atribuciones, emitió un Acuerdo por el cual se establecieron los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que desearan actuar como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000.

En consecuencia de lo anterior en el Distrito Electoral 13 Federal se recibieron cuatro solicitudes individuales del mismo número de ciudadanos interesados en actuar como observadores electorales, mismas que fueron aprobadas por parte del consejo Distrital en virtud de cumplir los requisitos establecidos.

Asimismo, cabe señalar que en este Distrito no se otorgaron ni recibieron solicitudes de acreditación de observadores electorales por parte de agrupación alguna.

Respecto a los visitantes extranjeros, no se tuvo conocimiento en cuanto a su presencia, en virtud de lo dispuesto por el Acuerdo del Consejo General que regulaba su presencia en el proceso electoral del año 2000, por lo que los visitantes extranjeros gozaron de completa libertad para visitar cualquiera de las treinta y dos entidades federativas del país sin restricción alguna.

¹¹⁸ *Op. Cit.*, artículo 5, párrafo 3, inciso e)

6.8 Distribución a los Presidentes de Mesas Directivas de Casilla de la documentación y materiales electorales.

Para la emisión del voto, el Consejo general, tomando en cuenta el contenido de la ley en la materia y las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizara para la elección correspondiente. En este sentido, se establece que las boletas deberán obrar en poder de los Consejos Distritales veinte días antes de la elección, teniendo para su control las medidas que señala el Código. Además, los representantes de los partidos bajo su más estricta responsabilidad, si lo desean, podrán firmar las boletas, pero la falta de firma por parte de estos últimos no impedirá su oportuna distribución.

Bajo este panorama, es de comentarse que a partir de la existencia de los "Lineamientos para el almacenamiento y resguardo de la documentación y materiales electorales en las Juntas Ejecutivas Locales y en los Consejos Distritales", se regulan una serie de actividades encaminadas precisamente a resguardar de una forma por demás segura la diversidad de documentación y materiales electorales, evitando con ello su ilegal sustracción y uso indebido. Tarea con la que se cuenta de forma invariable con la asistencia y apoyo por parte del personal de la Secretaria de la Defensa Nacional a efecto de garantizar la salvaguarda de estos documentos y materiales electorales.

Para ello se habilita un espacio disponible en las instalaciones de cada una de las sedes de los Distritos Electorales que es utilizado como bodega para resguardar todo material y documentación electoral a utilizarse el día de la jornada electoral.

Lo anterior representa el hecho de atender a una serie de actividades que conduzcan a la integración de los paquetes electorales, mismos que son entregados en un lapso de cinco días anteriores al día de la elección a todos y cada uno de los ciudadanos presidentes de casilla designados previamente, de acuerdo al procedimiento que ya explicamos en su oportunidad.

Una de estas actividades que cobra gran importancia, producto de la cuestionabilidad a la que se ha expuesto a lo largo de nuestra historia electoral, radica justamente en el sellado y conteo de las boletas electorales, mismas que no deben “enfajillarse” (o sea integrarles por bloques numéricos) hasta no estar completamente seguros de que cada fracción de ellas corresponda exactamente a la cantidad designada para la casilla electoral en cuestión.

Lo que implica mantener un estricto control, bajo una relación con las 387 casillas electorales (en el caso de este Distrito Electoral 13 Federal) y el número de boletas correspondientes con el folio de cada una de las elecciones.

En consecuencia y como lo señala el Código en la materia, dentro de los cinco días previos a la elección y contra el recibo detallado correspondiente, los presidentes de los Consejos Distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, la lista nominal de electores con fotografía de cada sección; relaciones de los representantes de los partidos políticos tanto generales como para casilla; las boletas para cada elección en número igual a los electores que aparezcan en la lista nominal; una urna que deberá ser transparente y de preferencia plegable o armable para recibir la votación por cada elección de que se trate; el liquido endeleble cuyas características y calidad estén certificadas por una institución de reconocido prestigio, la documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio, marcadora de la credencial de elector y demás elementos necesarios, así como instructivos y los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto, (mamparas).

Asimismo, los presidentes de las mesas directivas de las casillas especiales recibirán la misma documentación pero sin la lista nominal de electores, en cuyo lugar recibirán formas especiales para anotar los datos de los electores en tránsito.¹¹⁹

En este sentido, previo a la entrega de los documentos y materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla, se solicitó a los

¹¹⁹ *Op. Cit.* Artículo 208.

capacitadores-asistentes electorales presentaran una propuesta de calendario de entregas con base a sus rutas electorales dentro de los plazos estipulados.

Cabe señalar que algunos de los contratiempos que en esta actividad de entrega de paquetes electorales, se presentaron, fue justamente casos específicos como el no encontrar en su domicilio al momento de la entrega acordado, al ciudadano designado como Presidente de Mesa Directiva de Casilla y en otros como la falta de un artículo contemplado en la lista de los implementos contenidos en el paquete electoral.

De este modo, la calendarización a la que líneas arriba se hace referencia, estuvo sujeta a la disponibilidad de horario por parte de los ciudadanos designados como presidentes de casilla, lo que ofreció como certeza el hecho de que se recibiría el paquete electoral.

Ahora bien, cuando un paquete electoral tenía que sustraerse del lugar de resguardo, el capacitador-asistente acudía a la bodega electoral del Consejo Distrital. Ahí, bajo una relación previa, se verificaba la salida del paquete anotando datos tales como, la sección electoral, tipo de casilla, día y hora de salida; cuestión que siempre fue corroborada por los elementos del Ejército Mexicano quienes, a su vez, también registraban el proceso.

Con base a dicha programación y con el apoyo logístico requerido, durante el periodo del 26 al 30 de junio del año 2000, los 48 capacitadores-asistentes en sus 48 rutas electorales realizaron en tiempo y forma la entrega del 100 % de los paquetes electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla, que serían utilizados el día de la jornada electoral.

Nota: La totalidad de los datos y porcentajes que señalamos en el desarrollo del presente capítulo, han sido retomados de la Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000, (Distrito Electoral 13 Federal), Instituto Federal Electoral, México, 2001.

7.- CONCLUSIONES.

Las diversas variables del régimen representativo alimentan frente a los hechos, una situación de causa y efecto con sorprendentes resultados, ante tal panorama conscientes que en el año de 1977 y que desde el poder mismo se fracturó una primera y sustancial reforma política con la institución de los principios y sistemas electorales, se comenzaron a producir colateralmente tímidos esfuerzos de pluralidad partidista.

El régimen representativo empezó una nueva fase evolutiva, impulsada por factores como: crecimiento urbano por migraciones emergentes de las zonas rurales, mejoramiento de vías de comunicación, nueva organización al interior de los partidos políticos, mejores ámbitos de tolerancia participativa, difusión más amplia de doctrinas y corrientes políticas.

Pero, vayamos un poco más lejos, las décadas de los sesentas y setentas vieron decaer a su nivel mas bajo la presencia de regímenes democráticos: dictaduras, regímenes militares, "autoritarismos burocráticos", dominaban casi por completo la escena de América Latina y es precisamente cuando empieza a surgir la imperante necesidad de una transición democrática, entendida como un esfuerzo político de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos aún desconocidos. Ahora bien, debemos considerar que en efecto, existían transformaciones graduales y sucesivas, que escenificaban una construcción de instituciones y de hábitos unos detrás de los otros. Pero sobre todo eran tránsitos que no se ajustaban a las ideas y a las experiencias revolucionarias tantas veces repetidas y anunciadas por las fuerzas políticas.

Es así como un cúmulo de factores amenazaban, mediatizaban o inhibían la democratización: la pobreza de nuestros países, la fragilidad económica, la fuerte gravitación militar sobre la vida pública, nuestra cultura política previa, la visión puramente instrumental para con la democracia y una serie de fracasos, golpes de estado y reversiones históricas constituían los "elementos lúgubres" que hacían prever un fracaso en nuestros ensayos democratizadores.

Y bajo esta perspectiva se traslucen las inefables disposiciones y "recomendaciones" del propio Consenso de Washington, así como las ineludibles presiones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que han jugado un papel determinante en el proceso democratizador en el subcontinente y en particular en nuestro país, aunque de manera evidente estas consideraciones no son del todo aceptadas de manera oficial, si bien es cierto que han trastocado el factor institucional en la conformación y consolidación de los argumentos electorales actuales. De esta manera América Latina fue encontrando, entendiendo e inventando las condiciones políticas para manifestar su modernidad social, su diferenciación política, mediante el único método conocido y probado: las elecciones.

América Latina es una región bien diferenciada en sus historias e instituciones electorales, por ejemplo, en Chile, Costa Rica y Uruguay se contaba con una tradición fuerte y bien arraigada; en otros países había que empezar desde el principio y desde los fundamentos, como en México. De esta manera se alcanza a concebir que no es casual que durante los últimos años el centro del debate político haya sido ocupado por la cuestión electoral, donde el propio gobierno y los partidos políticos la hicieron eje de sus acuerdos y de sus desencuentros.

Grandes energías de militantes, funcionarios, ciudadanos, recursos materiales y financieros fueron puestos a disposición de esa tarea. Lo electoral – leyes, instituciones y procedimientos- es la clave para encauzar y entender el cambio político de México durante los últimos años.

Todos estos factores a que hacemos referencia fueron condiciones determinantes para que la carrera partidista alcanzara primero un reconocimiento constitucional por primera vez en la historia y, posteriormente una posibilidad de financiamiento público, con la cual pudiese lograrse una capacidad autónoma de los movimientos representativos.

No obstante, la espiral democrática esta determinada en función del surgimiento de un sistema de aperturas cada vez más favorables a un esquema de

competitividad electoral, calificadas estas como un avance legítimo propio, sin que ello signifique el pleno perfeccionamiento de la pluralidad partidista.

Porque la democracia, además de un sistema de reglas que norman el acceso al poder y a la toma de decisiones públicas, debe visualizarse como un sistema de convivencia. Llegar a ser sujetos de decisiones sociales es algo que se aprende, pero entendiendo el proceso de aprendizaje no sólo como la aprobación conceptual de conocimientos, sino también como un conjunto de experiencias de participación activa, responsable y eficaz de los sujetos.

Ahora bien, el derecho que tiene todo ciudadano para tomar parte en los asuntos políticos del país, ofrece la oportunidad a que estos se agrupen o adhieran a partidos políticos que a su vez, son entidades de interés público y que tienen como fin primordial promover la participación ciudadana en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la voluntad nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de los mismos al ejercicio del poder.

El significado político de los partidos deriva del hecho de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Por otra parte, todo Estado que se proponga hacer de la democracia una práctica cotidiana, debe ofrecer como alternativa que tanto las mayorías como las minorías políticas tengan oportunidad de manifestar, difundir y hacer valer sus ideas, toda vez que las resistencias y oposiciones no sólo son normales en la vida democrática de un pueblo, sino que, además, son conceptos y condiciones de la misma.

En cuanto a esta idea, los partidos políticos han jugado un papel cada vez más sobresaliente, porque si bien es preciso reconocer que el camino a la democratización del sistema político mexicano constituye una demanda añeja de la mayoría de las fuerzas opositoras, también es de reconocer que la participación y demanda ciudadana ha configurado una plataforma de lucha electoral a beneficio

enriquecedor en la aplicación de normas adecuadas e innovadoras del actuar político electoral en nuestro país.

También cabe considerar que en el sistema político electoral mexicano (como hemos visto a lo largo de este trabajo) la supervisión y vigilancia de todo el proceso electoral le corresponde al cuerpo ciudadano, en general y de manera más concreta a los integrantes de los organismos electorales en sus respectivos ámbitos de competencia, es prudente señalar que el peso de esta responsabilidad esencial es compartida en el sentido que a los partidos políticos recae parte de ella, toda vez que, en su calidad de principales protagonistas de los procesos político-electorales tienen derecho a nombrar representantes con derecho a voz en todos y cada uno de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral.

Por otra parte diremos que el desenvolvimiento histórico de la administración pública ha ocurrido paralelamente al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundial y doméstico ha obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y redefinir, por lo tanto, sus formas y su intervención en los sistemas económico, político y social, para de esta manera en el caso que nos compete, o sea el aspecto electoral terminar por adecuar su marco jurídico para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas y congruentes.

Asimismo, estamos en posibilidad de afirmar que la administración pública desempeña un papel central en el Estado mexicano, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen.

En este sentido, desde hace años, México cuenta con una sociedad más informada, participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, y retomando nuestro caso; mayor transparencia y honestidad en las acciones electorales, el correcto uso de los recursos, el perfeccionamiento del vínculo entre la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos, etc.

A manera de considerar una variante que adquiere un enorme significado para el logro de las metas y objetivos en cuestión electoral y que, seguramente sin

la existencia de ésta, no sería posible concebir la aceptación ciudadana para dejar en sus manos la organización de las elecciones en nuestro país de los funcionarios que la conforman, resulta indispensable para redondear nuestro trabajo referimos a la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, que adquiere el carácter no común en la totalidad de las instituciones de la administración pública, aludir a la existencia sólidamente cimentada del Servicio Profesional Electoral que garantiza la selección adecuada y el desarrollo profesional, que contribuye a los relevos en la titularidad del organismo aprovechando la experiencia y los conocimientos del personal que permite la continuidad del funcionamiento administrativo.

La trascendencia de este factor en la integración y funcionamiento de las diversas instancias que conforman al Instituto, asignan su verdadera importancia al establecimiento de los medios administrativos que éste requiere. En virtud de que existe una clara conciencia de la necesidad en el compromiso de transformar sustancialmente las prácticas añejas, con la idea de lograr una mejor justicia en la asignación de cargos que permita alcanzar mayores niveles de equidad en el ámbito de los recursos humanos.

A partir de tal esquema, existe la ineludible responsabilidad para el fortalecimiento y consolidación de los procesos de modernización en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública y por ende, a los servidores públicos con responsabilidades de gran contenido político y social, así como una profunda convicción ética.

En suma, el Sistema de Evaluación del Servicio Profesional Electoral es un proceso dinámico y está permanentemente sujeto a perfeccionamiento. Se ha buscado ir mejorando el diseño de indicadores de evaluación para que sean certeros, válidos y objetivos, y que además reflejen el grado de desempeño en las actividades sustantivas de los miembros del Servicio, incluyendo las del proceso electoral.

Todo ello se ha hecho con un solo objetivo: consolidar al Servicio Profesional Electoral como el cuerpo de funcionarios profesionales, eficientes e

imparciales que lleva a cabo la misión de organizar las elecciones federales de México.

De conformidad a la integración y funcionamiento de los Consejos Electorales Distritales en nuestro país, como hemos señalado, la administración pública mantiene un papel preponderante en el universo de actividades que figuran en el actuar político-electoral en todas y cada una de las fases del proceso electoral. Ello en función de la riqueza que esta ofrece para la debida administración de recursos con los que cuenta, como es el caso, el Instituto Federal Electoral.

El análisis específico de nuestro estudio de caso representa una oportunidad para acceder a un ambiente tal vez poco conocido por muchos y muy valorado por otros, ya que los Consejos Electorales Distritales en nuestro país, originados por la propia desconcentración del Instituto a fin de ofrecer un mejor desarrollo y control del proceso electoral, son por mucho, dignos de resaltar la importancia que mantienen dentro del ámbito político-electoral. En virtud de que en ellos se ofrece una serie de perspectivas y relaciones directas entre el organismo encargado de organizar las elecciones y la propia ciudadanía, puesto que esta última tiene una representación esencial por la enorme opción de que esta acceda a fungir como un digno símbolo de validez en las elecciones

En este sentido no se puede concebir de una manera clara el actuar de las diversas figuras que intervienen en la preparación y desarrollo del proceso electoral en nuestro país, sin la excelente labor que realiza la ley en la materia, sustentada a su vez por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hablamos precisamente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentación que si bien ha tenido varias modificaciones en la propia estructuración y funcionamiento del organismo, éstas han sido resultado de la ineludible exigencia ciudadana y partidaria que acreditan la regulación electoral.

El COFIPE al establecer tiempos, formas, controles, supervisiones, procedimientos, etc. aspectos determinantes para la tarea electoral constituye el

principio fundamental sobre el cual se estructura la responsabilidad del Instituto y que se instituye para el beneficio de las partes que intervienen en los comicios electorales. Traduciéndose de esta manera en una configuración de diversos instrumentos tendientes a asegurar el voto de los mexicanos que se encuentren en pleno goce de sus derechos y que la propia ciudadanía pueda expresar de manera libre su voluntad electoral.

Asimismo, se garantiza que los partidos políticos y sus candidatos puedan participar en las elecciones en condiciones de igualdad que estable esta ley.

En el caso particular de los Distritos Electorales, han sido en muchas ocasiones, objeto de innumerables cuestionamientos propios de su labor, en virtud de ser considerados como la columna vertebral del propio Instituto, por lo que a su vez, siempre estarán expuestos a las implicaciones de carácter electoral que son proporcionales al papel protagónico que estos realizan. Más sin embargo, también debemos considerar que estas situaciones se han ventilado atendiendo a las reglamentaciones que la ley electoral establece para casos concretos, o en su defecto cuando así se requiere, con la intervención del Tribunal Federal Electoral.

Los Consejos Distritales son en última instancia, depositarios de las determinaciones originadas y planteadas en el seno del Consejo General del Instituto, en el sentido de que éstas sean atendidas con toda atención y haciendo uso de las facultades que la ley en la materia les confiere, acatando siempre los principios rectores del organismo; certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad. Atendiendo con ello, consolidar las bases al reconocimiento del sufragio universal y del respeto escrupuloso del voto.

Lo que constituye de acuerdo a la propia experiencia profesional, en virtud de haber tenido la oportunidad de participar de manera activa en el ámbito electoral federal, afirmar que independientemente de los resultados arrojados en los comicios electorales, se aprecian enormes avances en la obtención de significativos logros en cuanto a transparencia y efectividad de las medidas adoptadas por el organismo responsable de preparar, desarrollar y vigilar las elecciones en nuestro país, en el sentido de esclarecer el camino que conduzca a la

tan anhelada credibilidad de las actividades propias del quehacer electoral, y que a su vez se canalicen y se hagan efectivas las demandas ciudadanas en favor de la propia democratización del país.

No obstante lo anterior es necesario reconsiderar algunas cuestiones que retardan el deseado régimen democrático puesto que los reajustes al sistema electoral no necesariamente implicaron un cambio sustancial en el modelo político, sino que esto conllevó también algunas restricciones y concesiones dentro del marco político. Antes bien las modificaciones al sistema electoral mexicano no fueron producto de intereses verdaderamente democráticos, sino el resultado de consideraciones partidistas, en suma de una especie de reacción a aspectos que afectaron al régimen.

Ahora bien, las diversas reformas político-electorales que se han suscitado a lo largo del sistema electoral mexicano (se puede afirmar) no tuvieron como objetivo primordial fortalecer los supuestos fundamentales de una sociedad democrática, porque no modificaron en mucho las estructuras autoritarias del régimen. Aunque también favorecieron el control político, brindando cierta estabilidad al sistema.

También cabe señalar que los partidos políticos han jugado un papel sobresaliente en el sentido de cuestionar que tan responsable ha sido la oposición en la permanencia y prolongación en el poder, a través de tantos años de un partido hegemónico. Porque para nadie es un secreto que en su oportunidad existieron negociaciones y las llamadas concertaciones a las diferentes fuerzas políticas, debido a que estas incrementaron su capacidad electoral. Retomando estos conceptos cabría la pena cuestionar ¿ Es necesaria la existencia de los ocho partidos políticos actuales ?, complementando esto con; ¿ Porqué necesariamente el cumplir con obtener el 2% de la votación en las elecciones federales ordinarias, los partidos políticos conservan su registro ?

En este sentido resulta necesario plantear una recomposición a las leyes y reglamentos que permitan flexibilizar este tipo de sugerencias en función de una mejor adecuación a las necesidades democráticas, sin menoscabo de las diversas

corrientes ideológicas. Porque si bien es cierto que tal vez, desde un enfoque rigorista esto atentaría contra la esencia democrática del régimen, también lo es el que en el fondo de los postulados de algunos partidos estos coinciden en sus propias demandas. Entonces ¿porqué no abrir espacios que induzcan a los partidos a converger entre ellos ?.

En el México de hoy, esta pregunta únicamente tiene por lo tanto una respuesta; el financiamiento del que son objeto por parte del mismo organismo de organizar las elecciones, si bien se resaltan sus logros, también es justo mencionar aquellos aspectos en los cuales, desde un particular punto de vista es necesario hacer un replanteamiento. Ello debido que así como un "incipiente" partido político obtiene su registro (gracias al ínfimo porcentaje del 2% de la votación nacional), por tanto consecuentemente obtiene el preciado financiamiento que en muchas ocasiones es utilizado de manera indebida, no importando que a la siguiente votación nacional pierda irremediamente su registro.

Lo que viene a significar (en contraste) que en cuanto a lo que se refiere al Distrito Electoral 13 Federal, motivo de nuestro caso de estudio. Se cumplió de manera sustancial y eficaz el cometido señalado por el Consejo General, en razón de atender de manera oportuna los requerimientos propios del ámbito territorial bajo su tutela, implementando las medidas correctivas en su oportunidad y haciendo uso de manera racional de los recursos, tanto humanos como materiales asignados a la causa. Siempre con la firme intención de concebir con entera disposición los principios rectores del organismo.

Lo que a su vez, ofrece como perspectiva la consolidación del sistema electoral mexicano, sin menoscabo que de acuerdo a las circunstancias se concreten aquellas iniciativas que enriquezcan la vida democrática.

Finalmente, resulta claro que la consolidación de nuestro régimen democrático será una realidad si en conjunto defendemos nuestros derechos con la debida efervescencia y si todos asumimos nuestras obligaciones y responsabilidades, respetando la ley y debatimos nuestras ideas y proyectos en forma abierta y libre, porque si deseamos mejorar nuestras prácticas

democráticas, debemos precisar a través de los canales institucionales las decisiones políticas siempre con estricto apego al marco legal vigente en nuestro país, para de esta manera hacer énfasis en una frase que contiene un enorme significado en la actualidad político-electoral que vive el país; "la fuerza de nuestra unidad es la riqueza de nuestra diversidad".

Las elecciones entonces empiezan a ser lo que la teoría de los viejos maestros dice que deben ser: fuente de legitimidad para los gobiernos y posibilidad para que los ciudadanos opten entre diferentes ofertas.

8.- BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.

A. Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Editorial Patria, 1991.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero de 1996.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de Agosto de 1996

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de Enero de 1988.

Acuerdo del Consejo Local del IFE en el DF, por el que se designa a los Consejeros Electorales de los treinta Consejos Distritales Federales que se instalaran en el DF para los procesos electorales federales 1999-2000 y 2002-2003.

Acuerdos de la Comisión Federal Electoral del 14 y 28 de noviembre de 1972, del 29 de octubre de 1975, del 16 y 23 de marzo de 19787, y del 7 de abril de 1988.

Alonso, Jorge, *Las elecciones en México*, México, Editorial Siglo XXI, 1985.

Andrade Sánchez, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Colección Leyes Comentadas, México, Harla, 1991.

Andrea Sánchez, Francisco J., *Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, México, Edit. Porrúa. 1996.

Barquín, Manuel, "El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones"; en el periódico *El Nacional*, 25 de mayo de 1991, México.

Barquín, Manuel, *La Reforma Electoral de 1986-1987 en México, Retrospectiva y Análisis*, Cuadernos de Capel, núm. 22, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, México, 1987.

Barros Horcasitas, José Luis, *La participación del Estado en los comicios*, ponencia presentada en el Foro para la Reforma Electoral, Memorias, IFE, México, 1993.

Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, (1970,1980,1990).

Carreras, Francesc de, *Las elecciones; Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, Editorial Blume, 1977.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Editorial Porrúa, 1982.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Edit. Porrúa, 1980.

Carvajal Contreras, Máximo "Los Sistemas Electorales" en *Revista Mexicana de Justicia* 84, Vol. II, Núm. 2, abril-junio 1984, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Carvajal Contreras, Máximo, *Los Sistemas Electorales*, en *Revista Mexicana de Justicia* 84, col. II, núm. 2 abril-junio 1984, Institución Nacional de Ciencias Penales, México, 1984.

Chevallier, Jacques y Loschac, Daniele, *La ciencia administrativa*, selección de obras de administración pública, México, F.C.E. INAP, 1983.

Chuayffet, Emilio, sección especial del periódico *El Nacional*, dedicada al Instituto Federal Electoral, 22 de marzo de 1991.

Considerando de la Convocatoria y Bases a que se sujetaran las audiencias públicas celebradas por la Comisión Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de abril de 1977.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Porrúa, 1997.

Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1994.

Diario Oficial de la Federación " Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE", 22 Noviembre 1996, México.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, LII Legislatura, año II, No. 23, 4 de diciembre de 1986.

Diario Oficial de la Federación, 4 de Febrero de 1985, México, 1985.

Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de derecho electoral*, México, Editorial Porrúa, 2000.

Discurso del diputado licenciado Jesús Reyes Heróles, *en la discusión del Proyecto del Ejecutivo*; en *Política*, 15 de enero de 1963.

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ediciones Ariel, 1970.

El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones), UNAM, México, 1988.

En *Reforma Política*, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, T.I, audiencias públicas, México, abril-agosto de 1977.

Fraga, Gabino, Los órganos de la administración, en *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1985.

Gamboa Villafranca, Javier, *La lucha electoral en México*, México, Colección Procesos Electorales, FCPyS, UNAM, 1987.

Gómez Marte, R. *Los Procesos Electorales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

IFE, *Código federal de instituciones y procedimientos electorales*, Antología, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

Instituto Federal Electoral, *Código federal de instituciones y procedimientos electorales*; México, IFE, 1999.

Instituto Federal Electoral, *Informe de actividades electorales 1993-1994*, México, IFE, 1994.

Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal de 1991*, México, IFE, 1993.

Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal 1997*, México, IFE, 1998.

Instituto Federal Electoral, *Políticas y programas generales del IFE para el año 2000*, México, IFE, 2000.

Instituto Federal Electoral, *Reglamento de sesiones de los consejos distritales del Instituto Federal Electoral*, México, IFE, 1999.

Instituto Federal Electoral, *Reglamento interior del Instituto Electoral Federal*, México, IFE, 2000.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Continental, México, 1977.

Lescieur Talavera, Jorge Mario, *El derecho de la política*, México, Editorial Porrúa, 2000.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Comisión Federal Electoral, México, 1977

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 1999.

Loeza, Soledad y Segovia, Rafael, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

Martínez Báez Zavala, Iván, *Ensayos sobre Reforma Política*, en Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1978.

Medina, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, en Gaceta Informativa de la Comisión federal Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, México 1978.

Memoria del proceso electoral federal de 1999-2000, (Distrito Electoral 13 Federal), México, IFE, 2000.

Merton K., Robert, *Teoría y estructuras sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis, "México: el sistema y sus partidos; entre el autoritarismo y la democracia" en *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores/Universidad de la ONU, 1989.

Minuta del Ejecutivo Federal al Secretario de Gobernación, 14 de abril de 1977.

Mirón Lince, Rosa María, *Elecciones y transición democrática en México*, en Estudios Políticos Núm. 12, tercera época, octubre-diciembre de 1992.

Molinar Horcasitas, Juan, *Vicisitudes de una reforma electoral*, en La vida política mexicana en la crisis, El Colegio de México, 1987, México.

Montero Zendejas, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, México, Editorial Trillas, 1991.

Montesquieu, Ch., *El espíritu de las leyes*, México, Edit. Porrúa Col. Sepan Cuántos, 1982.

- Mouskhell, M. *Teoría Jurídica del estado Federal*, México, Edit. Aguilar, 1934.
- Noehlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Venezuela, Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad, 1995.
- Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la reforma política*, UNAM, México, 1982.
- Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1997.
- Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y métodos en la Administración Pública*, México, Editorial Trillas, 1988.
- Reforma Política*, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, tomo IV, Comisión Federal Electoral, México, 1978.
- Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, Comisión Federal Electoral, México, 1977.
- Reyes Heróles, Federico, Participación política a través de la Administración Pública, en *Política y Administración a través de la idea de vida*, México, Ediciones INAP, 1983.
- Reyes Heróles, Jesús, parte del discurso pronunciado con motivo del segundo informe del Gobernador de Guerrero, abril 1977.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma política y los partidos políticos en México*, Edit. Siglo XXI, México, 1980.
- Rodríguez Araujo, Octavio, Periódico "La Jornada", Redistribución Electoral, 20 febrero de 1992.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, E. Aguilar, Madrid, 1965.
- Saltiel Cohen, Jenny, *Redistribución del poder o representación democrática*. Enfoque Suplemento del Periódico *Reforma*, 17 de marzo de 1996.
- Sánchez Cárdenas, Carlos, *Reforma Política (Estrategia y Táctica)*, Ed. Extemporáneas, México, 1979.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, México, Edit. Porrúa, 1988

Serrano Migallón, Fernando, *Desarrollo electoral mexicano*, México, IFE, 1995.

Shively, W. Phillips, *Introducción a las ciencias políticas*, México, Mc. Graw Hill, Interamericana Editores, 1997.

Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Edit. Ministerio para las administraciones públicas, España, 1970.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, p. 173, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Uno más uno, México, 6 de agosto de 1986.

Varios, Caminal Badia, Miguel, (coordinador), *Manual de Ciencia Política*, España, Editorial Tecnos, 1996.

Varios, Estudios Políticos No. 11, *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, México, FCPyS, UNAM, 1996.

Villoro, Luis, *La reforma política y las perspectivas de democracia*, México, El Colegio de México, 1984.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Sección de obras de sociología, tomos I y II, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Woldenberg Karakowsky, José, *Los partidos políticos en México*, México, IFE, 1996.

Zarsoza, Tarsicio, *La reforma administrativa (una contienda entre complejidad y organización)* México, 1978.