

PRIMERA PARTE

I.- UN POCO DE HISTORIA

Una de las más importantes manifestaciones del hombre como ser civilizado y consciente de sus actos que desea organizarse en torno a su sociedad y del mismo modo estructurarla, es el sufragio, palabra constante a través de los anales del tiempo, pilar de las democracias más avanzadas y modernas, estandarte de los cambios de los últimos siglos, espada que ha terminado con las tiranías de antaño, las Plutocracias, Monarquías. Revolución pacificadora que ha dado origen a sistemas y constituciones de diferentes Estados. Ahora bien siendo el sufragio la manifestación más pura de la libertad y tomando en cuenta a este como un universo que en torno a él giran otras derivaciones como lo es el voto, el plebiscito y el referéndum, conceptos que se originaron en la República Romana con la consulta a la clase social más baja de la sociedad Romana que es la plebe en esta etapa de la historia nos damos cuenta de la importancia de este tipo de sufragios ya que las decisiones de la plebe que era consultada a través de los plebiscitos tomaron fuerza incluso igual que la de la misma ley.

A través del presente capítulo de forma general se presentan diferencias con las diversas formas del sufragio y una reseña de lo que es el plebiscito en la antigua Roma, este en el Derecho Internacional Público señalando a este como de vital importancia para diferentes Pueblos que han decidido independizarse de las antiguas monarquías.

II.- EL VOTO

El voto es una institución jurídica integrada por un conjunto de normas que establecen diversos derechos y obligaciones.

La ley textualmente dispone que el voto es una prerrogativa o derecho y también una obligación. Desde este punto de vista el mismo se divide en dos Activo que es el que tiene derecho cualquier empadronado o como elector y el Pasivo son los derechos que corresponden al ciudadano como elegible.

Los principales derechos y obligaciones relacionados con el voto activo son:

- 1.-Obligación de todo ciudadano de solicitar su registro en el padrón de electores;
2. -Derecho de todo ciudadano a obtener su registro en el referido padrón, así como su respectiva credencial de elector, una vez cumplido con los requisitos y tramites correspondientes;
3. -Obligación de todo ciudadano de acudir a la urna a votar el día de la elección;
4. -Derecho de todo ciudadano, a producir su voto en entera libertad sin presión o coacción.
5. -Derecho del cuerpo electoral que es el órgano colegiado que se integra por la suma de los ciudadanos, a que su voluntad expresa libremente el día de los comicios, y que una vez manifestada trascienda a la integración de los poderes públicos representativos.

Como ejemplos de derechos y obligaciones relacionados con el voto pasivo podemos citar los siguientes;

1. -Derecho de todo ciudadano a ser postulado como candidato por un partido político, según lo establezcan las reglas estatutarias del correspondiente instituto político.
2. -Derecho de todo ciudadano a ser declarado elegible y consecuentemente ser registrado por la autoridad electoral como candidato
3. -Derecho de todo ciudadano registrado como candidato a que su nombre aparezca en la boleta electoral.
4. -Derecho de todo candidato a recibir de su partido político apoyo para acceder al cargo de elección para el que se postula.

5. -Obligación de todo candidato de desempeñar el cargo para el que hubiere sido electo.

a) PLEBISCITO

En la antigua Roma y de la Republica, llamabase *plebiscitum* a las decisiones de la Asamblea de la plebe o *concilia plebis* que actuaba agrupada en tribus y en virtud de convocatoria del tribuno. A partir de la ley hortensia, en el 468, regían lo mismo para los patricios que para los plebeyos.

Si bien en un principio los *plebiscitum* tenían fuerza de ley únicamente para la plebe que los adoptaba, posteriormente su fuerza legal se extendió a la totalidad del pueblo romano. La autoridad de los *concilia plebis* dependía de su aprobación del senado; más desde los años 468/289-468/286, la ley hortensia equiparó la fuerza de los plebiscitos a la de la ley. En el lenguaje moderno recibe el nombre de plebiscitos las resoluciones tomadas por todo un pueblo o pluralidad de votos y representan los actos de voluntad popular mediante los que un pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política esta forma surge a finales del siglo XVIII. Como dice Tambaro (saggi di diritto e política costituzionale), citado por Posada es el acto primero mediante el cual la nación interviene efectivamente para designar los poderes supremos.

Tambaro (Ensayo de Política y Derecho Constitucional) expresa que el plebiscito puede dirigirse a las siguientes finalidades: adhesión a una determinada forma de gobierno, decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa.

b) DISTINCIÓN ENTRE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

Según Tambaro estableció la siguiente distinción entre referéndum y plebiscito dice que el referéndum, en suma, es una de aquellas instituciones constitucionales que funcionan durante el ejercicio del, mismo de la constitución, mientras que el plebiscito representa el elemento propulsor de la actividad interna constitucional.

En uno y otro interviene el pueblo pero en momentos y motivos absolutamente diversos.

Según Duguit el referéndum es una concesión hecha al gobierno directo mientras que el plebiscito se encamina a establecer un gobierno representativo, acto por el cual delega el pueblo la soberanía en un hombre y le encarga a veces, hacer una constitución.

Posada señala una diferencia entre la elección el plebiscito, ya que aquella además de desenvolverse dentro de la vida constitucional tiene como objeto determinado formar un órgano de la misma, verbigracia, el legislativo; mientras que el plebiscito se endereza a determinar la existencia de todo el mecanismo constitucional.

Sánchez Viamonte, tanto en su instrucción cívica como en el manual de derecho político parece establecer una equivalencia entre los conceptos de referéndum y plebiscito, manifestaciones ambas de la idea mas general del sufragio dice el autor "Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación toma el nombre de Sufragio siendo frecuentemente reservar esa denominación o por, lo menos, emplearla de un modo exclusivo para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero y segundo grado, merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema Concreto en forma de iniciativa o de referéndum plebiscitario, es la más fiel expresión de la opinión y la voluntad populares, sí se utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional.

Existe una evidente diferencia entre Plebiscito y referéndum, Plebiscito es la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos y también consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al estado cuya aprobación se pretende, Referéndum es el acto de someter al voto popular directo las leyes o

actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes.

En el plebiscito es el pueblo quien por votación directa adopta una resolución o confiere unos poderes excepcionales, Referéndum la ratificación o el rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por el poder legislativo.

Elorrieta al referirse a los sistemas de democracia directa, no hace alusión al plebiscito, sino que comenta única y ampliamente el referéndum y lo define como el sistema que tiende a que una ley no puede ser puesta en vigor si después de haber sido aprobada por las cámaras no es aprobada nuevamente por el cuerpo electoral.

c) EL PLEBISCITO EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

Por el plebiscito se entiende, en derecho internacional público, el acto por el cual los habitantes de un territorio expresan, por medio del voto, su consentimiento u oposición a la atribución del territorio que habitan en un estado determinado.

Por ejemplo los plebiscitos que se llevaron a cabo para determinar el futuro de Camerún bajo la administración británica fueron recomendados por la Asamblea General de las naciones Unidas. Fue conducido por el reino unido como autoridad administrativa y supervisado por un comisionado de las naciones unidas con un equipo de observadores. Los votantes debían expresar si querían ser parte de Nigeria cuando esta se convirtiera en federación independiente, o deseaban transformarse en republica independiente del Camerún.

d) CATEGORÍAS DE LOS PLEBISCITOS.

Es posible distinguir distintas categorías de plebiscitos:

a) De determinación, que se realizan antes de las cesiones o anexiones y que pueden considerarse como condiciones previas para los cambios de soberanía. Esta condición previa era, al parecer, característica de los realizados en el siglo XIV.

- b) De ratificación destinados a confirmar las cesiones o anexiones,
- c) De iniciativa que son los que tienen por objeto permitir a los habitantes pronunciarse no solo sobre las mutaciones de competencia territorial ya negociadas o efectuadas entre gobiernos, sino sobre los cambios posibles, deseados por las comunidades impuestas a los gobernantes. Como ejemplo suele citarse el plebiscito noruego de secesión efectuado en 1905.

III.- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Capítulo 1.- Los Derechos Humanos

Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

A continuación de ese acto histórico, recomendó la Asamblea a todos los Estados miembros que publicaran el texto de la Declaración y procuraran que fuese "divulgada, expuesta, leída y comentada, principalmente en las escuelas y demás establecimientos de enseñanza, sin distinción alguna, basada en la situación política de los países o de los territorios".

PREAMBULO

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se

vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombre y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

LA ASAMBLEA GENERAL

Proclama

LA PRESENTE DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 6º.- Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7º.- Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8º.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 18.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; éste derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2.. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, **sociales** y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 27.- 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponda por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28.- Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e ***internacional*** en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29.- 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona esta solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, ***y de satisfacer las justas exigencias de la moral del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.***

Artículo 30.- Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

IV.- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

Aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 2200 (XXI), el 16 de diciembre de 1966. Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980. Ratificado por México e 24 de marzo de 1981. Publicado en el Diario Oficial el 20 de mayo del mismo año. Se interpusieron dos reservas y dos declaraciones interpretativas mismas que se citan al final del texto de este instrumento internacional.

PREAMBULO

Los Estados Partes en el presente Pacto

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el

mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad de la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos., tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Conviene en los artículos siguientes:

PARTE I

Artículo 1.1.- Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.

PARTE II

Artículo 2.1.- Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de

raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2.- Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3.- Cada uno de los Estados Parte en le presente Pacto se comprometen a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 3.- Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 12.1.- Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2.- Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3.- Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto.

4.- Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho de entrar en su propio país.

Artículo 13.- El extranjero que se halla legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ellos, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Artículo 16.- Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 19.1.- Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2.- Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; éste derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3.- El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de éste artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 21.- Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 23.1.- La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades;

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;***
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;***
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.***

Artículo 26.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, ***opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.***

Artículo 27.- En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los

demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Artículo 50.- Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 51.- 1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque a una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declaran a favor de tal convocatoria el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 53.-1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, serán depositados en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 48.

Observaciones:

Al depositarse en instrumento de ratificación por parte de México ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, interpuso reservas a los artículos 13 y 25 inciso b) y declaraciones interpretativas a los artículos 9, párrafo 5º, y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos. El texto es del tenor siguiente:

a) Reservas:

"Artículo 13.- El Gobierno del México hace reserva de éste artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Artículo 25.- inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de ésta disposición, en virtud de que el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos".

b) Declaraciones interpretativas:

"Artículo 9, párrafo 5. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran y, en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la declaración o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en éste derecho esencial, tiene entre otras cosas, según lo dispongan las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa".

"Artículo 18.- De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia y religión que más le agrade y para practicare las ceremonias,

devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el párrafo 3 de éste artículo”.

Conviene aclarar que en cuanto a la postura de México respecto de los artículos 18 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, actualmente han cambiado, en razón de las reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.

V.- LA REFORMA POLITICO-ELECTORAL 1991-1994

El imperativo de una reforma política, dentro del esquema global de modernización nacional, tenía que transitar por un proceso inicial e indispensable de la reforma electoral. Pero la modernización del marco jurídico es, a su vez, consecuencia de la evolución de la sociedad en múltiples aspectos; por ello, la reforma electoral mexicana ha sido, en los más de los casos, una respuesta plural a las demandas que, sobre éste particular, planteó la sociedad civil, a través de partidos, organizaciones y agrupaciones políticas.

En dos vertientes se ha dado éste proceso de reforma electoral. De la primera, abrían de surgir importantes reformas constitucionales y una nueva legislación electoral federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Esta se vio complementada con adiciones al Código Penal para cerrar el "candado" de norma jurídica coercible.

De una segunda vertiente se deriva, en un tracto sucesivo, de reformas constitucionales, reformas al COFIPE, y nuevas reformas y adiciones al Código Penal.

El proceso señalado como inicial se caracteriza fundamentalmente por la reforma a los órganos electorales, con la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, así como del Registro Federal de Electores, que aunque no es de nueva creación, si sufrió trascendentales transformaciones.

El Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado como organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La función principal que le ha sido encomendada consiste en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales. Es un órgano de grandes decisiones colegiadas y con preponderante intervención y participación ciudadana.

Su rectoría está encomendada a un Consejo General, a los Consejos Locales y a los Consejos Distritales. El Consejo General es el órgano supremo del IFE. En él, ningún partido político tiene una mayoría de decisión. Se integra por el Secretario de Gobernación; dos representantes del Senado y dos de la Cámara de Diputados, electos por la primera y segunda mayoría de cada Cámara; representante de los partidos, con voz pero sin voto, y seis representantes de los ciudadanos, antes llamados consejeros magistrados y hoy, consejeros ciudadanos, electos por la Cámara de Diputados. Se advierte la preponderancia de la participación ciudadana, seis representantes de once que cuentan con voto, sobre la participación gubernamental –sólo cinco votos- y la de los partidos –voz sin voto.

Los Consejos Locales y Distritales se integran con una composición y origen similar al del Consejo General. De ésta manera se ha dado mayor participación ciudadana imparcial a las decisiones en materia electoral, al mismo tiempo que se ha propiciado su profesionalización en sustitución de su partidización.

Por su parte, el Tribunal Federal Electoral, sucesor del Tribunal de lo Contencioso Electoral, tiene como características fundamentales la permanencia y la definitividad. Lo primero resulta de que su funcionamiento no está restringido a los períodos de proceso electoral sino que funciona permanentemente en su Sala Central. La definitividad de sus resoluciones proviene de que a la mayoría de ellas no son oponibles ni juicio ni recurso alguno. Esto viene a dar mayor certeza jurídica a sus resoluciones, y más aun, con la reforma que se comenta más adelante, en materia de calificación de las elecciones.

En un esfuerzo sin precedentes, no solamente en nuestro país, sino en el mundo entero, el Registro Federal de Electores elaboró un Catálogo General de Electores y consecuentemente un Padrón Electoral virtualmente nuevo, sustentándose principalmente en la foto-credencialización, que alcanzó 45,139,150 ciudadanos con credencial de elector con fotografía. El objetivo a alcanzar fue de darle aún mayor transparencia al proceso electoral.

Finalmente, se fortaleció el Servicio Profesional Electoral que tuvo como propósito el de lograr que quienes intervienen en la etapa preparatoria, de desarrollo directo y posterior a la jornada electoral, cuenten con los elementos técnicos indispensables para hacerlo con la mayor seriedad y responsabilidad.

Además, se realizó la adición de los artículos 401 a 410 del Código Penal, misma que después se complementó con reforma a los mismos y adición del 411 al 413 para tipificar y sancionar conductas de individuos en general y, calificadamente, de ministros de culto religioso, de funcionarios electorales o partidistas, de servidores públicos y de candidatos.

En cuanto a la segunda vertiente se realizaron reformas constitucionales y legales para abrir el Senado a la representación minoritaria; para eliminar la "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados; para eliminar la autocalificación del Poder Legislativo; para regular el funcionamiento de los partidos políticos; para establecer límites a los gastos de las campañas políticas; para regular el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; para depurar y mejorar los procedimientos electorales; y para posibilitar la verificación independiente del padrón electoral y la presencia de observadores del proceso electoral.

En lo que concierne a la apertura del Senado a los distintos partidos políticos en los Estados y en el Distrito Federal, se aumentó el número de Senadores por entidad federativa, asignando tres de ellos, como hasta ahora, por el principio de mayoría y el cuarto a la primera minoría. Este sistema mantendrá la igual representación de los Estados de la República en la integración de la Cámara de Senadores.

Por otra parte, se estableció que los partidos políticos tengan igual derecho para participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, de tal manera que se corresponda al porcentaje de votos con el número de curules distribuidos por ese sistema. Se elimina así la llamada "cláusula de gobernabilidad" diseñada para asegurar la formación de una mayoría que gobierne. Con ello se asegura que la mayoría será producto

directo de las preferencias de los electores, sin necesitar que la ley la construya. Además, se fija en la Constitución que ningún partido podrá tener más de 65% de la Cámara de Diputados a fin de impedir que reforme, por sí solo, la Ley Fundamental de la Nación.

Otra reforma importante es que se eliminaron los colegios electorales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de sus miembros. Como consecuencia de lo anterior, se dotó al Tribunal Electoral de plenas facultades para ser el órgano que dirima en última instancia las controversias en ésta materia y califique las elecciones de diputados y senadores. Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y definitivas.

En otro orden se adoptó un nuevo régimen no sólo del financiamiento público sino especialmente del financiamiento privado en sus diversas modalidades, de modo que las contribuciones privadas se otorguen directamente a los partidos, y excluir como fuentes de financiamiento a entidades gubernamentales, extranjeros, organizaciones de carácter lucrativo y por entidades religiosas; establecer límite para las aportaciones en dinero de los simpatizantes y crear un sistema imparcial de supervisión, mecanismos de control y sanciones respecto del financiamiento de partidos.

Consecuencia de los anteriores que fijan en la ley un límite superior a los gastos de las campañas, con base en el número de sus electores en la demarcación electoral y sus características propias. Con ello se busca evitar que la disparidad de recursos influya decisivamente sobre el electorado.

Con respecto a la libertad de expresión y la libre iniciativa de la sociedad se regula la contratación del tiempo comercial por parte de los partidos durante sus campañas; así mismo se pretendió mejorar el manejo de información en materia electoral en los noticiarios que se transmitan por los medios electrónicos de comunicación.

La consolidación de la democracia en México será producto de asumir responsablemente el cambio, de hacer avanzar la democracia

cuidando la estabilidad de la Nación y de contar con una mejor y más perfecta democracia.

VI.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

a) Breve referencia histórica

Como no es el objeto de este trabajo presentar una reseña histórica integral de los organismos electorales federales de México, únicamente se hará una referencia a los que han sido instituidos en la historia actual.

Los autores coinciden en su mayoría que es la Ley Electoral Federal de 1946 el inicio de las verdaderas reformas, por ello iniciaremos en esa etapa.

b) Legislación de 1946

Mediante decreto de 1945 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1946, el Congreso de la Unión expidió la Ley Electoral Federal que estableció, por vez primera en el Derecho Electoral mexicano, la existencia de los organismos electorales federales denominados Comisión Federal de Vigilancia Electoral, comisiones locales electorales, comités electorales distritales y mesas directivas de casillas (arts. 6, 10 y 19).

A pesar de que no se hizo la enumeración respectiva en un solo artículo, la existencia de los organismos enunciados se desprende de la lectura del capítulo II de la ley en comento, denominado "De los organismos electorales".

Esta ley dispuso que era responsabilidad del Estado y de los ciudadanos por igual, la vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral (art. 4).

Por otra parte, el ordenamiento que se analiza instituyó el Consejo del Padrón Electoral, calificado legalmente como cuerpo técnico, con autonomía administrativa, encargado de "la división

territorial en distritos y la formación del padrón y de las listas electorales". Este Consejo era responsable de su actuación ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (arts. 49, 51, 52 y 54).

La integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue tripartita. Sus miembros eran dos representantes del Poder Ejecutivo; dos del Legislativo y dos de los partidos políticos nacionales (art. 7).

La primera representación recaía en el secretario de gobernación y en otro miembro del gabinete; la del Poder Legislativo en un Senador y un Diputado; la de los partidos políticos nacionales en dos ciudadanos electos por el común acuerdo de dichos partidos, a invitación de los comisionados de los poderes federales. De no darse ese convenio dentro del plazo legalmente concedido, los representantes del Ejecutivo y Legislativo de la Unión designaban a los partidos facultados para nombrar a dicho comisionados, cuidando que fueran los más importantes, amén de postular ideología o programas diversos y de no sostener las mismas candidaturas (art. 7).

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral contaba con un secretario, que era decano de los notarios públicos del Distrito Federal (art. 7).

El *quorum* se integraba con la presencia de cuatro comisionados, debiendo estar siempre uno de los dos representantes del Ejecutivo y del Legislativo Federal; a falta de alguno de estos se consideraba inexistente; sin embargo, la sesión se podía celebrar legalmente a segunda convocatoria, con la asistencia de cuatro miembros, cualesquiera que estos fuesen (art. 9).

Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate (art. 9).

Estas reglas relativas a la votación para emitir resoluciones, se a conservado en los ordenamientos jurídicos posteriores, incluido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, siendo aplicables a las resoluciones emitidas por los organismos locales y distritales.

La ley de 1946 previó la existencia de una comisión local electoral en cada entidad y territorio de la Federación, así como en el Distrito Federal (art. 11).

También dispuso el establecimiento de un comité en cada uno de los distritos en que se dividían los Estados, el distrito y los territorios federales para efectos electorales (art. 15).

Estos organismos electorales de carácter federal, locales y distritales, con diversas variantes en su estructura e integración, subsisten hasta la actualidad.

Los mencionados organismos electorales se integraban con cinco ciudadanos, de los cuales tres eran nombrados respectivamente por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y por la correspondiente comisión local, a propuesta común de los partidos políticos nacionales; los otros dos eran electos directamente por las citadas agrupaciones políticas (arts. 11, 12, 15 y 16).

A falta de acuerdo común entre los partidos políticos, para hacer la propuesta de los tres miembros de las comisiones locales y de los comités distritales, los mencionados organismos federal y locales y de los comités distritales, los mencionados organismos federal y locales hacían directamente las designaciones, señalando los partidos políticos nacionales facultados para nombrar a los otros dos comisionados, cuidando siempre que fueran los más importantes, de ideología o programas diversos, además de no postular las mismas candidaturas (arts. 12 y 16).

El *quorum* se integraba con la presencia de la mayoría simple de los comisionados y sus resoluciones se tomaban también por mayoría de votos (arts. 14 y 15).

La Comisión Federal nombraba como secretario de cada comisión local a un notario público, con antigüedad mínima de un año de ejercicio en la capital de la entidad respectiva; en cambio, en los

comités distritales el secretario era designado libremente por los comisionados de éstos organismos (arts. 11 y 15).

Así mismo, la ley en consulta previó la existencia de mesas directivas de casilla, para cuya integración el comité distrital electoral convocaba a los representantes de los partidos a fin de que, de común acuerdo, propusieran ciudadanos a ocupar los cargos de presidente, secretario y escrutadores; a falta de consenso, el comité se encargaba de designar a los correspondientes funcionarios electorales (art. 19).

Esta integración con cuatro funcionarios, ha permanecido inalterada en la legislación electoral mexicana, incluido el código en vigor.

c) Legislación de 1951

Mediante decreto de fecha 3 de diciembre de 1951, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, el Poder Legislativo de la Unión expidió una nueva Ley Electoral Federal, que abrogó a la del 31 de diciembre de 1945 (artículo primero transitorio).

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

En cuanto al estudio cabe señalar que ésta ley modificó la estructura, integración y denominación de los organismos electorales, considerando con éste carácter a la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, comités distritales, mesas directivas de casilla y el registro nacional de electores (art. 8).

La Comisión Federal Electoral se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo, que era siempre el secretario de gobernación; un Senador y un Diputado, como representantes del Poder Legislativo y tres comisionados por sendos partidos políticos nacionales (art. 9).

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

De no darse éste acuerdo común dentro del plazo legalmente previsto, los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal debían señalar a los tres partidos políticos con derecho a nombrar comisionados, cuidando que fueran los más importantes, además de sostener ideología o programa diversos (art. 11).

El cargo de presidente recaía en el comisionado en el Poder Ejecutivo Federal y el de secretario se depositaba en el notario público de la ciudad de México con más de diez años de ejercicio, electo por la propia Comisión Federal (art. 9).

Una innovación de ésta ley electoral fue haber reducido, de dos a uno, el número de representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral, aumentando el de los partidos políticos de dos a tres. En cuanto al *quorum*, votación y emisión de resoluciones, se conservaron las reglas previstas en la ley de 1945 (art. 14).

Las comisiones locales electorales en cambio, se integraban con tres miembros nombrados por la Comisión Federal Electoral. Fungía como presidente el ciudadano así designado por la propia Comisión Federal y como secretario el ciudadano electo por los miembros de la correspondiente comisión local (arts. 16 y 17).

Los partidos políticos nacionales también estaban facultados para nombrar sendos representantes, propietario y suplente, ante las comisiones locales. Estos representantes partidistas tenían la posibilidad de intervenir en las sesiones con derecho a voz, pero no a voto (art. 17).

Para la existencia de *quorum* se requería la presencia de todos los comisionados y sus resoluciones se asumían por mayoría de votos (art. 19).

Con relación a los comités distritales se debe decir que sus miembros también eran designados por la Comisión Federal, a propuesta de las comisiones locales y que se integraban y funcionaban en forma igual a éstas (arts. 20 y 21).

Para la constitución de las mesas directivas de casilla se conservaron las reglas previstas en la ley de 1945 (art. 24).

Cabe señalar que el Registro Nacional de Electores fue definido en ésta ley como "...una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el padrón electoral" (art. 45).

Por dicha ocasión, en el período que se analiza, se otorgó al registro en cita la naturaleza jurídica de organismo electoral, a la cual se concedió autonomía administrativa; no obstante, quedó sometido a las normas y medidas que en su oportunidad, emitiera la Comisión Federal Electoral, del que dependía (arts. 8, 45, 46 y 48).

d) Legislación de 1973

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

Esta ley también determinó expresamente que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales son corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral (art. 3).

Para que pudieran cumplir con su responsabilidad, los facultó para integrar la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, los comités distritales, y las mesas directivas de casilla (art. 1).

La Comisión Federal Electoral quedó constituida con el secretario de gobernación, en calidad de comisionado del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador, en representación del Poder Legislativo Federal, más un comisionado por cada partido político nacional (art. 43).

A diferencia de lo previsto en las derogadas leyes electorales federales de 1945 y 1951, en el ordenamiento jurídico en estudio se estableció el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir, con un representante, a la conformación de los comentados organismos electorales, dando cumplimiento oportuno al principio de democracia y pluralidad vigente en ésta materia.

El encargo de secretario de la Comisión Federal Electoral recaía en un notario público del Distrito Federal con más de diez años de ejercicio (art. 43).

Para el *quorum* se requería la asistencia de cuatro miembros, entre los que debía estar siempre un comisionado de cada uno de los poderes representados; a falta de alguno de ellos el *quorum* era inexistente y se citaba nuevamente a sesión, la que se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres comisionados mas, cualesquiera que estos fuesen (art. 46).

Por vez primera, se dispuso en ésta ley que todos los comisionados concurren a las sesiones de los organismos electorales, con derecho a voz y voto (art. 29).

Para la toma de decisiones se conservaron las reglas sobre votación ya precisadas en las leyes precedentes (art. 46).

Los organismos locales electorales se constituían con tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y un representante de cada partido político nacional. De los tres, uno era nombrado con el carácter de presidente; éste y los demás comisionados elegían de entre los otros dos, al que fungiría como secretario (art. 52).

Los comités distritales se integraban en forma igual a las comisiones locales, con la única modalidad de que éstas proponían a los tres comisionados nombrados por el organismo electoral federal (art. 61).

Para integrar *quorum* se requería la presencia de cuatro miembros, entre los que deberían estar invariablemente el presidente y otro de los designados por la Comisión Federal Electoral; en caso contrario, había necesidad de convocar nuevamente a sesión, supuesto en el cual se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres de los restantes comisionados, independientemente de quiénes fueren los que asistieran (art. 64).

Para la emisión de las resoluciones eran aplicables las reglas de votación precisadas con antelación (art. 64).

Las mesas directivas de casilla se integraban siguiendo el procedimiento y estructura establecidos en la ley de 1945, reiterados igualmente en la de 1951 (art. 70).

Al registro nacional de electores la ley en consulta lo definió como "...la institución de función permanente dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales..." relativas (art. 77).

Igual que en la ley electoral anterior, se concedió autonomía administrativa al Registro Nacional de Electores sometiéndolo, no obstante a las medidas que dictará el organismo electoral federal (arts. 80 y 81).

e) Legislación de 1977

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales expedida por decreto de 27 de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 del propio mes y año, otorgó a la Comisión Federal Electoral la función de velar por el cumplimiento de

las normas constitucionales y legales que garantizaran el derecho de los ciudadanos a organizarse con fines políticos, atribuyéndole la responsabilidad compartida con los propios ciudadanos y los partidos políticos de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral (art. 76 y 77).

La Comisión Federal se integraba en los mismos términos previstos en la ley de 1972, excepción hecha del comisionado secretario, que se dispuso fuera designado por el mismo organismo electoral, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal (art. 78).

Como en ésta ley se instituyó la existencia de partidos políticos con registro condicionado, se les permitió acreditar un representante por cada partido, ante la Comisión Federal Electoral, concediéndoles la facultad de concurrir a las sesiones únicamente con derecho a voz, no a voto (art. 78).

Así mismo, se estructuró una Secretaría Técnica con funciones técnico-administrativas, cuyo titular, al igual que el director del registro nacional de electores, participaba en las sesiones de la Comisión Federal, pero solamente con derecho a voz, sin tener la posibilidad de votar (art. 78).

Esta Secretaría Técnica fue confiada a la responsabilidad de un funcionario de la Secretaría de Gobernación, primero fue el director del gobierno y posteriormente se optó por uno de los subsecretarios, conforme a la decisión del titular de esa secretaría de estado.

Para que la Comisión Federal Electoral pudiera sesionar válidamente se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar siempre el presidente; igual disposición existía para las comisiones locales y los comités distritales (art. 79, 87 y 95).

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

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la comisión federal, mediante el procedimiento de insaculación; además, había un representante por cada partido político nacional registrado.

El secretario de la comisión local debía ser un notario público de la entidad respectiva, en tanto que al del organismo distrital sólo se le exigía "...poseer los conocimientos técnico-jurídicos necesarios..." para el desempeño de su responsabilidad (arts. 86, 93 y 94).

Todos los comisionados tenían derecho a voz y voto, salvo los representantes de los partidos políticos con registro condicionado, que concurrían a las sesiones únicamente con derecho a voz (arts. 78, 86 y 93).

Para la integración de las mesas directivas de casilla, el comité distrital designaba un presidente, un secretario y dos escrutadores, de la lista de ciudadanos que le era proporcionada por la correspondiente delegación distrital del registro nacional de electores (arts. 96, frac. V, y 153).

Se concedió a los representantes de los partidos políticos por vez primera, el derecho de impugnar éstos nombramientos, imponiendo a los comités distritales electorales el deber de resolver por escrito en un plazo de tres días (art. 106).

Al Registro Nacional de Electores, por definición legal, se le consideró **"...una institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales" (art. 111).**

Se concedió a ésta institución **"...la facultad de administrarse internamente y de disponer de sus recursos materiales, en los términos ...del reglamento interno respectivo, expedido por la Comisión Federal Electoral" (art. 118).**

f) Legislación de 1986 – 1987

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

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

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

En la estructura interna de la Comisión Federal Electoral se conservó la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos ya precisados en los puntos precedentes. Sin embargo en cuanto a los representantes de los partidos políticos nacionales, por primera ocasión se estableció que su número estaría determinado en forma inmediata, directa y proporcional por su fuerza político-electoral, deducido del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando como límite máximo la cantidad de dieciséis comisionados por cada partido político (art. 165).

El *quórum* se constituía con la asistencia de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente. Respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las leyes anteriores, teniendo presente que todos los comisionados concurrían con derecho a voz y voto (arts. 165 y 169).

A falta de quórum y para evitar el entorpecimiento del procedimiento electoral, se previó que a segunda convocatoria, la Comisión Federal Electoral podía sesionar válidamente dentro de las veinticuatro horas siguientes, con el número de comisionados que asistiera.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección mencionada en párrafos anteriores (arts. 165, 178 y 190).

En la conformación de las mesas directivas de casilla se concedió mayor participación y responsabilidad a los partidos políticos; ya que se les dio la facultad de proponer a los ciudadanos que, por insaculación, serían electos para ocupar el cargo de escrutadores; no obstante, el presidente y el secretario eran designados directamente por el presidente del respectivo comité distrital electoral (art. 197).

Al Registro Nacional de Electores, el Código en comento lo conservo como dependencia de la Comisión Federal, pero la otorgó la naturaleza de organismo técnico y la responsabilidad de ser el encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, así como elaborar las listas nominales de electores (art. 99).

Como parte del Registro de Electores se creó un comité técnico y de vigilancia, con comisiones estatales y comités distritales, a cuya integración concurría un representante de cada partido político. A estos

órganos se les atribuyó la función de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único (103, 146, 148, 151 y 155).

g) Legislación de 1990 y sus reformas

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

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

Artículo primero. La Comisión Federal Electoral establece un foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral. Para la organización de dicho foro se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, responsable de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia.

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

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

h) Legislación Constitucional

Las conclusiones del trabajo realizado conforme al acuerdo de referencia, fueron recogidas por una subcomisión de la Cámara de Diputados, encargada de sistematizar las ponencias formuladas y analizar las reformas constitucionales propuestas por las diferentes corrientes políticas, representadas en dicha cámara del Congreso de la Unión. En fecha 16 de octubre del año precitado, la subcomisión formuló un Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 45, 60 y 73, fracción VI, base 3ª., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proyecto fue aprobado en su oportunidad, según decreto de 4 de abril de 1990, publicado oficialmente el día 6 del mismo mes y año, por el cual el Constituyente Permanente reformó nuevamente el artículo 60 y adicionó el numeral 41 de la Carta Magna, en cuyos párrafos séptimo y octavo dispuso que:

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

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones (...)

Como se podrá advertir, ya no se concibió la organización y realización de los procedimientos electorales como parte de la actividad del gobierno federal, sin que, con mejor técnica legislativa y mayor pulcritud jurídica, por vez primera se le otorgó constitucionalmente la

naturaleza de función estatal, aún cuando su ejercicio se atribuyó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, pero no en forma directa, sino a través de un organismo público, teniendo para ello la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispuesto en la ley reglamentaria.

No obstante el avance experimentado, mediante decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado al día siguiente, en el *Diario Oficial de la Federación*, vigente a partir del 4 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó y adicionó otra vez el comentado artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, quedando los párrafos transcritos, en su parte conducente, como octavo y noveno respectivamente, sin modificar su texto.

Por diverso decreto de 15 de abril de 1994, publicado oficialmente el 19 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente, el Poder Constituyente Permanente reformó una vez más en un brevísimo plazo de cuatro años, el numeral 41 de la ley Suprema, afectando substancialmente el contenido de los párrafos octavo y noveno que se analizan, para quedar al tenor literal siguiente:

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

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones (...)

De suma importancia es la reforma constitucional que se comenta, pues si bien reiteró la naturaleza jurídica atribuida por la reforma de 1990 a la organización y realización de las elecciones, también es verdad que encargó expresamente su ejecución al organismo público autónomo previsto en la propia Carta Magna dejando de ser una función estatal ejercida por los Poderes Ejecutivo y

Legislativo de la federación, para otorgar a estos la facultad de concurrir únicamente a la integración del ente autónomo, respetando además la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, en los términos previstos en el respectivo ordenamiento reglamentario.

Sin embargo, el movimiento reformador no concluyó ahí, el reclamo de ciudadanizar la función electoral y de entregar su ejercicio a un órgano independiente, desligado totalmente del Poder Ejecutivo de la Federación, cristalizó finalmente en un nuevo decreto de reformas constitucionales, de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente, mismo que entró en vigor el 23 del precitado mes y año.

En los términos de la reforma de 1996, los comentados párrafos octavo y noveno del numeral 41 constitucional según reforma de 1994, pasaron a ser los párrafos primero y segundo de la base III del artículo 41, con el texto literal siguiente:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, 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.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño (...)”

Del texto transcrito se puede advertir que se conserva en su esencia lo previsto en la reforma de 1990; sin embargo, es de señalar que se incorpora al texto constitucional la denominación misma del organismo público encargado de realizar la función estatal electoral y, ***lo que es mucho más trascendente, se asienta en el más alto nivel del sistema jurídico mexicano el principio de***

independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, derivado fundamentalmente de la ausencia del Poder Ejecutivo de la Unión en la integración del Instituto, a la que únicamente concurre el poder Legislativo como representante del gobierno federal.

Así mismo, se enfatiza que esta independencia no comprende exclusivamente al acto de emisión de decisiones, sino que abarca el funcionamiento integral del Instituto, esto es, el desempeño de todas y cada una de sus funciones, constitucional y legalmente atribuidas.

En este orden de ideas, resulta incuestionable que el movimiento ciudadanizador de los organismos electorales ha triunfado plenamente; el Poder Ejecutivo de la Federación ha quedado fuera de la preparación, organización, realización y calificación de las elecciones indispensables para renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. La función electoral es ahora responsabilidad fundamental de los ciudadanos, mediante los consejeros electorales que integran el consejo general del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, cabe comentar que esta nueva reforma constitucional es, sin duda alguna, el resultado parcial del denominado dialogo nacional establecido entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos con presencia en las Cámaras del Congreso de la Unión que motivó la instalación, a principios de 1995, de la llamada mesa central para la *reforma política* del Estado, ***que tiene como objetivo esencial el perfeccionamiento de la democracia mexicana, según una corriente de opinión y, para otra, la transición hacia la democracia.***

i) Legislación Ordinaria

Desde el 28 de diciembre de 1989, que fue aprobado el proyecto de reformas constitucionales, mencionado al principio del punto que antecede, es decir, antes de la emisión y publicación oficial del decreto de reformas de 1990, se integró una comisión especial pluripartidista para analizar las diferentes propuestas que presentaran los partidos

políticos, a fin de expedir la legislación federal electoral ordinaria reglamentaria de las reformas a la Constitución.

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

En éste ordenamiento jurídico secundario, el Poder Legislativo Federal estableció no sólo la denominación del mencionado organismo electoral: *Instituto Federal Electoral*, sino que además determinó con toda precisión, como se expone en páginas anteriores, su estructura y ámbito de competencia (arts. 68, 71, 72, 98 y 108).

No obstante que por decreto de 17 de septiembre de 1993, publicado oficialmente el 24 del mismo mes y año, se reformó el Código de la materia, para adecuarlo a las precedentes reformas y adiciones constitucionales, los consultados artículos 68, 71, 72, 98 y 108 no fueron motivo de reforma, salvo el 71, pero sin trascendencia, para la esencia del presente tema.

A escasos ocho meses de las reformas antes aludidas, en virtud del interés y la inquietud generada por la renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación a efectuarse en 1994, por decreto del Congreso de la Unión de 13 de mayo del año en cita, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente según lo dispuesto por el artículo primero transitorio, se reformaron diversos numerales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, la modificación no abarcó a los artículos 68, 71, 72, 98 y 108

que se refieren, como ya se indicó, a la denominación, competencia y estructura del Instituto Federal Electoral.

En razón de las circunstancias político-electorales emergentes de la reforma constitucional de 21 de agosto de 1996, mediante decreto de 31 de octubre de ese año, publicado oficialmente en esa fecha y vigente a partir del mismo día, el Congreso de la Unión reformó y adicionó diversos preceptos del Código de la materia, dejando intocados los numerales en comento.

Por último, para efectuar las correspondientes adecuaciones a la precitada reforma constitucional, el Poder Legislativo Federal expidió el decreto de 19 de noviembre de 1996, "por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral".

En el mencionado decreto, publicado oficialmente el 22 de noviembre de 1996 vigente a partir de esa misma fecha en términos generales, solo se reformo de los preceptos en comento, el artículo 72, relativo a la estructura del Instituto, para quedar como se explica en páginas posteriores.

j) Diversas opiniones

A consideración de quien fuera su director general, "El Instituto Federal Electoral (nació) como una experiencia, o mejor dicho, como la suma de muchas experiencias previas, pero que se proyecta en el futuro como una prueba, porque en política hay que ir caminando siempre a través del método de ensayo-error (...)"¹

¹ Emilio Chuayffet Chemor, "El Instituto Federal Electoral", Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México, Toluca, México, 1991.

En cambio, a juicio del jurista Manuel Barquín Álvarez, "La creación del Instituto Federal Electoral ... representa un hito en la evolución de los órganos electorales, ya que desde 1946 ... no se había introducido una reforma tan radical en la organización electoral."

Con gran acierto agrega el mismo jurista que "El IFE es el órgano principal para la organización, de estructura y función, de los comicios federales, de cuyo funcionamiento en la práctica dependen en gran medida no solo la operación del proceso electoral, sino también la imagen que el ciudadano perciba de éste en cuanto a su credibilidad, imparcialidad y eficacia."²

La intensa actividad que ha generado la reforma constitucional y legal en materia político-electoral en la década de 1986-1996, ha motivado la división de criterios de los especialistas y de los ciudadanos en general, configurándose dos corrientes de opinión perfectamente caracterizadas, una en favor de las reformas y otra contraria a esta tendencia.

De lo más respetable en las opiniones a favor podemos encontrar la de Francisco Peralta Burelo, en su artículo "Legislación electoral incierta" publicado en *El Financiero* (México, 28 de agosto de 1994), en el dice, "como producto de una civilizada negociación entre el gobierno y los partidos políticos fue aprobada la reforma electoral de 1994, que tiene el gran mérito y la trascendencia de ser la primer enmienda constitucional en materia política que se realiza con el consenso de todas las fuerzas políticas nacionales (...)

De igual forma Elías Huerta Psihas en su artículo "La elección y la reforma electoral 1994", en *El Economista*, (México, 28 de marzo de 1994) Los pactos partidistas han dado sus primeros frutos (...) es alentador que el Congreso de la Unión haya aprobado la reforma, pues sin duda constiuye uno de los hechos más relevantes en los esfuerzos por perfeccionar nuestro sistema democrático, al significarse como un puntual definitivo para superar uno de los escollos más graves y delicados de nuestros procesos electorales: la credibilidad (...)

² Manuel Barquín Álvarez, "El Instituto Federal Electoral, organización y funciones", en Derecho y Legislación Electoral. Problemas y proyectos. UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993.

VII.- NATURALEZA JURÍDICA

Si bien es verdad que con gran acierto el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 41 de la Constitución Federal, ha definido en su texto al Instituto Federal Electoral como "... un organismo público autónomo, de carácter permanente ... con personalidad jurídica y patrimonio propios" (art. 70, párrafo I), es verdad que esta caracterización jurídica no es nueva en la legislación electoral mexicana, pues el abrogado Código Federal electoral de 1986 ya definía a "... la Comisión Federal Electoral como el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia ... responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral" (art. 164).

También, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, ya había concedido a la citada Comisión Federal la naturaleza Jurídica de "... organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia ..." (art. 77).

Sin embargo, el aludido precepto tampoco fue innovador, porque no hizo sino reiterar literalmente, en su parte correlativa, el texto del numeral 42 de la ley electoral de 1972, a la cual corresponde el mérito de haber proporcionado, por vez primera, una definición legal y otorgado la referida naturaleza jurídica al supremo organismo federal electoral.

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

Bajo un criterio de unidad de mando y responsabilidad, en el vigente Derecho Electoral Federal Mexicano se realizan las fases de preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los diversos procedimientos para elegir diputados y senadores al Congreso de la Unión, quedando exceptuada únicamente la última fase de calificación de la elección de presidente de la república, por corresponder esta facultad exclusiva a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (art. 99, párrafo cuarto, frac. II, párrafo segundo de la Constitución Federal).

Asimismo, fue innovación del Legislador Constitucional Permanente en 1990, la incorporación de las mesas directivas de casilla al tenor de la Carta Magna, considerándolas parte integrante del mencionado Instituto Federal Electoral (art. 41, párrafo octavo).

Otra innovación de las comentadas reformas legislativas de 1990 fue elevar al texto de la Constitución Federal, la naturaleza del Instituto, al disponer que este "organismo público *será autoridad*" en materia electoral.

El correlativo ordenamiento reglamentario reiteró esta disposición, al establecer expresamente que "...el Instituto Federal Electoral, es depositario de la autoridad electoral..." (art. 68).

En este orden de ideas bien se podría concluir, que el pretendido problema a dilucidar, según lo propuesto en el título de este apartado esta totalmente resuelto, en los términos de un criterio estrictamente formal, ya que los preceptos constitucionales y legales consultados determinan en forma indubitable, que el *Instituto Federal Electoral tiene personalidad jurídica propia*. No obstante, la conclusión no es acertada, porque dichas disposiciones establecen igualmente que es un organismo público y, finalmente, que es autoridad en materia federal electoral.

VIII.- ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN

Antes de entrar al análisis del tema enunciado es conveniente reiterar la lectura de la base III párrafos primero y segundo, del vigente artículo 41 de la Constitución Federal, cuyo tenor es el siguiente:

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

“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará la reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.”

De la transcripción precedente se deduce la conformación tripartita del Instituto Federal Electoral, esencialmente con representantes de la ciudadanía en general, así como de los partidos políticos nacionales y del Poder Ejecutivo Federal; igualmente se

advierte una estructura tripartita, con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

IX.- ESTRUCTURA DEL INSTITUTO

Organización y funciones fundamentales.

De lo estudiado hasta el momento, se deduce que el Instituto cuenta con tres tipos de órganos claramente diferenciados: unos de dirección, otros ejecutivos y técnicos y, de vigilancia los restantes.

Los órganos de dirección pueden ser definidos como aquellos que tienen por objeto fundamental fijar los lineamientos o directrices de actuación del Instituto, así como emitir las resoluciones esenciales a los diversos ámbitos de su competencia.

Los órganos de dirección del Instituto, respetando su estructura jerárquica son: el Consejo General, los consejos locales y los distritales, siendo el primero el órgano superior (arts. 73, 105 y 116).

Algunos autores catalogan también, dentro de esta categoría de órganos de dirección, a las mesas directivas de casilla, que tienen como función fundamental recibir la votación, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio durante la jornada electoral, así como realizar el escrutinio y computo de las elecciones garantizando su autenticidad (art. 118).

Los órganos ejecutivos y técnicos son de carácter permanente y están encargados de realizar las tareas administrativas, amén de las técnicas atribuidas al Instituto, para el adecuado desarrollo integral de los correspondientes procedimientos electorales, desde su preparación hasta su calificación.

Se ubican en esta categoría a la Presidencia del Consejo General, a la Junta General Ejecutiva, considerada legalmente como el órgano operativo superior, así como a la Secretaría Ejecutiva y las juntas locales y distritales ejecutivas (arts. 72.1,85, 86, 87, 100 y 110).

Por último, en la estructura orgánica del Instituto están los órganos de vigilancia, que tienen como función esencial coadyuvar en todo lo relativo al servicio inherente al Registro Federal de Electores, lo cual significa que no son verdaderos órganos de autoridad, sino simplemente órganos auxiliares, cuyo ámbito de actuación está perfectamente delimitado por la finalidad específica de supervisión (arts. 92.2, 101.2 y 111.2).

X.- DESCONCENTRACIÓN REGIONAL

Como la desconcentración es el principio rector o eje central sobre el cual descansa la organización administrativa del Instituto Federal Electoral, siguiendo un criterio esencialmente geopolítico o territorial, amén del cronológico, sus órganos se clasifican en centrales y desconcentrados, estos a su vez se dividen en estatales, distritales y municipales e incluso seccionales, lo cual permite a la institución estar presente física y funcionalmente en todo el territorio nacional.

Son órganos centrales el Consejo General del Instituto, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva (art. 72.1). Además, tiene esta naturaleza jurídica la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (art. 92.2), aún cuando no haya texto expreso que así lo disponga.³

No obstante el enunciado formal, en el sentido de que la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva son órganos centrales del Instituto, en estricto sentido material no son auténticos órganos, sino parte de un todo, en este caso del aludido Consejo General y de la Junta General Ejecutiva (art. 87.1).

Los órganos desconcentrados a *nivel estatal* se denominan *delegaciones* y están conformados por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local, cuya sede es el Distrito Federal y la correspondiente capital de cada una de las entidades federativas (arts. 71.1, inciso a y 98).

³ Cfr. Emilio Chuayffet Chemor, op. cit

A pesar de no estar literalmente enumerada como parte de las delegaciones, en el Distrito Federal y en todos los estados de la Federación existe una comisión local de vigilancia del Registro Federal de Electores, a la que son aplicables los comentarios expresados en relación con la comisión nacional (art. 101.2).

Por el contrario, el vocal ejecutivo, si bien está enunciado en el artículo 98 en cita, no es un verdadero órgano independiente, sino parte de un todo, que es la junta ejecutiva local, a la cual preside (arts. 92.2 y 101.1, inciso a).

A nivel distrital existe como órgano desconcentrado, una *subdelegación* del Instituto, ubicada en cada uno de los 300 ámbitos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional, para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa (arts. 52 y 53 de la Constitución y 71.1, inciso b del Código).

Toda subdelegación cuenta con una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital; su sede es la cabecera de cada uno de los mencionados distritos electorales federales uninominales (art. 108).

A los órganos subdelegacionales es aplicable el comentario hecho con antelación, sobre la enumeración del vocal ejecutivo local como órgano desconcentrado del Instituto Federal Electoral (arts. 109.2 y 111.1, inciso a).

En cambio, congruente con esta modalidad de desconcentración territorial, en todos los precitados espacios geopolíticos existe una comisión distrital de vigilancia del Registro Federal de Electores (art. 111.2).

Por otra parte, por disposición expresa del párrafo 2 del artículo 71 del Código de la materia, el Instituto puede tener *oficinas municipales* en los lugares que el Consejo General así los determine.

A este precepto legal cabe agregar el numeral 112, párrafo 1 del Código en consulta, conforme al cual, en los acuerdos de creación de

estas oficinas, la junta general ejecutiva debe determinar su correspondiente estructura, funciones y ámbito territorial de competencia, lo que se antoja contradictorio, porque esta función debe ser propia del órgano creador y no de la junta, en virtud de que ésta sólo propone al Consejo General el establecimiento de dichas oficinas municipales, basada en los estudios realizados y en la disponibilidad presupuestal del Instituto (art. 86.1, inciso g).

Por último, están las *mesas directivas de casilla*, consideradas acertadamente como las células básicas de la organización electoral, que se instalan en cada una de las secciones electorales que conforman un distrito (art. 118.3).

Por definición legal, las secciones son los ámbitos territoriales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales, con el fin de incorporar a los ciudadanos al padrón electoral y a las listas nominales de electores (art. 155.2).

Cada sección electoral, por mandato expreso de la ley, debe tener un mínimo de 50 electores y un máximo de 1500; además, cada casilla sólo puede recibir la votación de hasta 750 ciudadanos (arts. 155.3 y 192).

La expuesta con antelación es una síntesis de la organización administrativa del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual ha opinado Jacqueline Peschard, que "...adoptó una estructura dual y en dos sentidos, ya que por un lado posee una organización centralizada y jerarquizada, que corre desde la capital del país hacia todo el territorio nacional, a través de 32 delegaciones en las entidades federativas y 300 subdelegaciones en los distritos electorales. Pero, por otro, esta estructuración responde a una intención descentralizadora en la medida que ciertas facultades... están ahora asignadas a las delegaciones y subdelegaciones".

Tras externar su consideración, la profesora Peschard agrega: "De otra parte, el IFE está dividido en dos alas o vertientes con funciones diferenciadas, pero en estrecha comunicación:

- 1) el ala técnica de instrumentación que tiene un carácter permanente, y
- 2) el ala política o de dirección que funciona durante el proceso electoral.

El ala técnica –aclara la autora en consulta- está compuesta por las juntas ejecutivas encargadas de formular y desarrollar los diferentes programas del Instituto que son necesarios para asegurar la realización del proceso electoral. Ésta es la zona por excelencia del servicio profesional electoral, es decir, donde la lógica que impera es la de la capacitación como elemento de objetividad”.

XI.- TIEMPO Y ESTRUCTURA

Además de la gran trascendencia que tiene la desconcentración, como técnica de su organización administrativa interna, para el adecuado y legal funcionamiento del Instituto adquiere especial relevancia el tiempo –época o periodo- en el cual se deben realizar los actos y emitir las resoluciones correspondientes; en consecuencia, desde un punto de vista eminentemente cronológico, sus órganos se clasifican en *permanentes y temporales*.

Son permanentes los órganos centrales, así como las juntas y vocalías ejecutivas, locales y distritales (arts. 99 y 109); en cambio, son temporales los consejos locales y distritales, que sólo se instalan y funcionan durante la realización de cada procedimiento electoral federal (arts. 102 y 113).

El aludido procedimiento denominado proceso por el legislador, se define como el conjunto sistematizado de actos, previstos en la Constitución Federal y en el Código de la materia, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, para la periódica renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación (art. 173.1).

Este procedimiento electoral federal se divide en cuatro etapas:

- 1.- preparación de la elección;

- 2.- jornada electoral;
- 3.- resultados y declaraciones de validez, y
- 4.- dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo (art. 174.2).

Atento a este criterio, las mesas directivas de casilla resultan ser los órganos electorales temporales por excelencia, pues sólo se instalan y funcionan durante la jornada electoral, clausurándose al concluir esta etapa del procedimiento que se comenta (arts. 118, 174, 192, 237 y 238).

XII.- INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO

Órganos de dirección

Antecedentes

Es importante exponer en primer término la evolución de la integración de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, por ser otra de las novedades e inquietudes introducidas en la legislación constitucional y legal de 1990, al incorporar la representación ciudadana al seno de la institución, amén de conservar la tradicional representación partidista, así como la permanente presencia estatal, con la pretensión inicial de adoptar un sistema de pesos y contrapesos determinado por el número de representantes, buscando el equilibrio en la toma de decisiones, hasta conseguir la absoluta ciudadanización del Instituto, cuyos principios rectores serían, por ende, la independencia y la imparcialidad.

Representantes de la ciudadanía

Del bosquejo histórico expuesto al principio de este capítulo, se comprueba la presencia permanente del Estado en la conformación de los organismos electorales, así como la de los partidos políticos, pero con diversas modalidades, porque primero participaban dos o tres comisionados comunes, según la ley aplicable, hasta que la de 1972 dispuso que habría en ellos uno por cada partido político nacional (arts. 29, 43, 52 y 61).

La innovación de la legislación electoral de 1990 fue haber incluido la presencia de la llamada sociedad civil en la integración de los órganos de dirección del Instituto, a través de ciudadanos no representantes formalmente de partido político alguno, al establecer el legislador que en el Consejo General habría seis consejeros magistrados y que los consejos locales y distritales se integrarían también con seis consejeros ciudadanos respectivamente (arts. 74.1; 102.1 y 113.1).

Los consejeros magistrados eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República, mediante una lista de cuanto menos el doble de candidatos respecto del número de cargos a ocupar. Si en la primera votación no se obtenía esta mayoría, la elección se hacía por insaculación, de entre los mismos candidatos propuestos por el titular del Ejecutivo. Durante los recesos del Congreso de la Unión la elección la hacía la Comisión Permanente, según la reforma constitucional de 1993 (arts. 41, párrafos noveno, decimoctavo y vigésimo de la Constitución y 74.5 del Código).

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

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- b) Estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar;
- c) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco, el día de la designación;
- d) Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en Derecho

- expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
 - f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
 - g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
 - h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; e
 - i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

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

Como se podrá observar, el legislador ordinario dio puntual cumplimiento al mandato constitucional de exigir, para ocupar el cargo de consejero magistrado, mayores requisitos que los revistos en la Carta Magna para ser Ministro de la Suprema Corte, conforme a lo

señalado en los incisos b, g, h e i del artículo 76 del Código, los cuales eran plenamente justificados y congruentes con la responsabilidad que implica formar parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como auténticos representantes calificados de la ciudadanía, es decir, de la sociedad civil, además de ser versados en el conocimiento de la materia electoral.

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

Es importante señalar que en los consejeros magistrados se fincaba la esperanza de una función esencial de equilibrio, de fiel de la balanza, en la toma de decisiones fundamentales, en las que siempre habían intervenido de forma decisiva los partidos políticos nacionales mediante sus representantes, defendiendo evidentemente sus intereses de grupo, lo cual a ocasionado reiteradamente la emisión de votos parciales, claramente partidistas.

De la institución de los consejeros magistrados del Consejo General del Instituto opinó el catedrático universitario Manuel Barquín Álvarez es: "... una de las figuras más novedosas y avanzada de la presente legislación, ya que son, de la sociedad civil sus representantes en la organización y vigilancia de los procesos electorales".

XIII.- ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS

La Junta General Ejecutiva, órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, esta integrada por el presidente del Consejo General quien la preside, el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral, de capacitación electoral y educación cívica y de administración (art. 85.1).

Las juntas ejecutivas locales y distritales se constituyen respectivamente con los vocales: ejecutivo, secretario, de organización electoral y educación cívica (arts. 99.1 y 109. 1).

Para la conformación de estos órganos del Instituto, es importante tener presente lo previsto por el párrafo segundo de la base III del artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, al tenor del cual, los órganos ejecutivos y técnicos deben disponer del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional ordinario, al establecer que las juntas ejecutivas locales y distritales "... estarán integradas invariablemente por funcionarios del servicio profesional electoral" (arts. 99.4 y 109.4).

Para estar en aptitud legal de ocupar el cargo de secretario ejecutivo del Consejo General, se deben satisfacer los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral, salvo que no constituye impedimento el hecho de ser secretario de Estado, procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, gobernador u secretario de gobierno de alguna entidad federativa (art. 76.2).

Los ciudadanos mexicanos por nacimiento, para acceder al cargo de director ejecutivo, además de estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, deben tener la edad mínima de treinta años pero no mayor de sesenta y cinco; poseer título profesional con antigüedad no menor de cinco años y los conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que éste fuere no intencional o imprudencial; haber residido en país los últimos dos años, excepto las ausencias por menos de seis meses en servicio de la República; no ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente en algún partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación y no desempeñar o haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político durante el plazo antes señalado (art. 91.1).

XIV.- ÓRGANOS DE VIGILANCIA

Por mandato de la ley Suprema, los órganos de vigilancia se deben integrar mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales (art. 41, base III, párrafo segundo).

Acatando esta disposición constitucional, el legislador ordinario estableció que la comisión nacional de vigilancia debe quedar constituida por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores – con el carácter de presidente-, un representante de cada partido político nacional y uno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como un secretario, designado por el presidente de entre los miembros del servicio profesional electoral, con funciones en el área registral (arts. 92.2, 165.1 y .29).

El legislador dispuso que las comisiones locales y distritales de vigilancia se conformen de manera similar, excepción hecha del representante del INEGI, ocupando el lugar del director ejecutivo el correspondiente vocal del registro federal de electores (arts. 101.2, 111.2 y 165.1).

XV.- MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Las mesas directivas de casilla sed deben integrar exclusivamente con ciudadanos mexicanos, con el carácter de presidente, secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales (arts. 41 constitucional, base III, párrafo segundo y 119.1 del Código).

Los partidos políticos una vez registrados sus candidatos, formulas y listas, estan facultados para designar dos representantes propietarios en cada mesa directiva de casilla;⁴ este derecho puede ser ejercido hasta trece días antes de la jornada electoral.

XVI.- Competencia

Analizada la naturaleza jurídica del Instituto, así como su estructura orgánica e integración, resulta indispensable el estudio de

⁴ Reglas establecidas en el COFIPE, arts. 198, 199, 200 2001.

sus atribuciones; sin embargo, también es necesaria una breve alusión al significado jurídico de la voz competencia, para poder delimitar el contenido del presente párrafo.

XVII.- CONCEPTO DE COMPETENCIA

Coincidente con lo comentado al explicar la capacidad jurídica como atributo de la personalidad, en ámbito del Derecho Público, el maestro Gabino Fraga afirma que "... la competencia en Derecho Administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en el Derecho Privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye según el autor la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración".⁵

Es evidente que a pesar de la mencionada identidad entre la competencia del Derecho Público y la capacidad del Derecho Privado, entra ambas existen diferencias sustanciales, de las cuales cabe destacar las siguientes:

- a) Por su propia esencia, la competencia debe derivar de una norma jurídica expresa, la cual debe ser siempre de carácter materialmente legislativo.
- b) La competencia, por constituir una garantía contra la posible actuación arbitraria de la autoridad, debe ser acreditada en cada caso, a diferencia de la capacidad de las personas de Derecho Privado que es la regla, siendo excepcional la incapacidad, que debe ser demostrada.
- c) El ejercicio de las facultades que constituyen la esfera de competencia no es potestativo, sino obligatorio, en virtud de que obedece a la necesidad de cumplir las atribuciones del Estado; en cambio, los derechos emanados de la capacidad se pueden ejercer o no, al arbitrio del particular generalmente.
- d) La capacidad es única e indivisible, a diferencia de la competencia que, por regla, se encuentra fragmentada entre los diversos órganos de autoridad del Estado.
- e) La competencia es irrenunciable y no puede ser objeto de convenio. En el ejercicio de las facultades, la autoridad debe

⁵ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 32ª. ed. Porrúa, México 1993, p. 123

circunscribirse a lo previsto en la norma jurídica aplicable y a lo que determine el interés público.

- f) La competencia es constitutiva del órgano estatal al cual se atribuye. En un Estado de Derecho es inconcebible la existencia de un órgano sin competencia; sin embargo, ésta no es un derecho de su titular, de ahí que no la pueda delegar libremente, sino cuando exista un precepto jurídico que se lo permita.

En este orden de ideas, la dicción competencia puede ser definida como "...la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública el orden jurídico".

Resulta evidente que los conceptos anteriores se circunscriben al área del Derecho Administrativo, materia a la que corresponden las obras consultadas; en cambio, en términos mucho más amplios, Ignacio Burgoa afirma que la competencia es "...una condición presupuesta *sine qua non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz".

Con este mismo criterio y con mayor acierto, el maestro Cipriano Gómez Lara propone una definición omnicomprensiva que se puede aplicar correctamente en cualquier ámbito del Derecho. El citado procesalista afirma que "...en un *sentido lato*, la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones".

De lo expuesto se concluye que la competencia es un elemento constitutivo de los órganos del Estado y, excepcionalmente, de los organismos estatales dependientes de la administración pública o de cualquiera de los otros dos poderes o incluso independientes de todos ellos, el cual les permite actuar válidamente en el ámbito del Derecho, a fin de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que les son asignadas por el respectivo ordenamiento jurídico.

XVIII.- COMPETENCIA GENÉRICA DEL INSTITUTO

En términos amplios, el párrafo último de la base III del artículo 41 constitucional determina la competencia genérica del Instituto Federal Electoral, al establecer que tiene a su cargo en forma integral y directa, además de las actividades que establezca la ley ordinaria, las relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, realización de cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores, cómputos distritales en la elección para presidente de la República, así como la regulación de la observación electoral y, de encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

El legislador ordinario, al expedir el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus varias reformas, no ha hecho alusión literal alguna a la mencionada competencia genérica, simplemente se ha limitado a individualizar a los que denominan *finés del Instituto*, estableciendo los siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales; vigilar el cumplimiento de las obligaciones político-electorales de los ciudadanos; garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

En el artículo 68 del citado Código electoral, el legislador ordinario reiteró la disposición constitucional, al establecer que el Instituto es depositario de la autorización electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

XIX.- COMPETENCIA ESPECÍFICA

Para exponer la competencia específica del Instituto es indispensable recurrir a su estructura orgánica; en consecuencia, se

hará alusión a las atribuciones de los órganos de dirección, de los ejecutivos y técnicos y, finalmente, de los órganos de vigilancia, tomando como base el precepto del Código que las establece de manera ejemplificativa y no limitativa, justificando así el texto final de todos los numerales consultados, al prever que también son atribuciones de los órganos electorales "...las demás que les confiera este Código".

XX.- COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

a) Consejo General

En los términos del párrafo primero del artículo 82 del Código, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene las siguientes atribuciones:

- a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- c) Designar al secretario ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente se presidente;
- ch) Designar en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como secretario del Consejo en la sesión;
- d) Designar a los directores ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el consejero presidente;
- e) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;

- f) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los consejos locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código;
- g) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;
- j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la junta general ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
- k) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos *e* al *h* del párrafo 1 del artículo 66 y *c* al *f* del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaración correspondiente y solicitar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*;
- l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;

- ll) Aprobar el modelo de la credencial para votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
- m) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A de este Código;
- n) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;
- ñ) Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto;
- o) Registrar las candidaturas a presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los consejos locales de las cabeceras de circunscripción correspondiente;
- p) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- q) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;
- r) Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como los medios de impugnación interpuestos;

- s) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del secretario ejecutivo del Instituto;
- t) Requerir a la Junta General Ejecutiva que investigue por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;
- u) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;
- v) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación;
- w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;
- x) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva;
- y) Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para los efectos conducentes; y
- z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

Para la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, que será a más tardar el 23 de agosto del año de la elección, el Consejo debe esperar a que el Tribunal resuelva todos los medios de impugnación interpuestos y proceder en los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución y 12 al 18 del Código de la materia (art. 262).

Por otra parte, le corresponde al Consejo General vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales,

salvaguardando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la actuación del Instituto (art. 73).

Asimismo, con motivo de las elecciones de 1994 consideradas las más controvertidas de la historia patria reciente, sobre todo la de presidente de la República, se adicionó con un párrafo 2 al artículo 82 del Código, para otorgar al Consejo General la atribución de invitar a visitantes extranjeros, con el objeto de que acudan a conocer el desarrollo del procedimiento electoral en cualesquiera de sus etapas, confiriéndole asimismo la facultad de determinar las bases y criterios conforme a los cuales deben ser atendidos e informados los visitantes.

b) Consejos locales

En el ámbito de su competencia territorial, conforme al artículo 105, párrafo 1 del Código, los consejos locales tienen las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- b) Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad en los términos de éste Código;
- c) Designar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los consejos distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 113 de este Código, con base a las propuestas que al efecto hagan al consejero presidente y los propios consejeros electorales locales;
- d) Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia;
- e) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c del párrafo 3 del artículo 5 de este Código;

- f) Publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad;
- g) Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 203 de este Código;
- h) Registrar las fórmulas de los candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa;
- i) Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto del título cuarto del libro quinto de este Código;
- j) Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto del título cuarto del libro quinto de este Código;
- k) Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los miembros del servicio profesional electoral, a la persona que fungirá como secretario en la sesión;
- l) Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso electoral;
- m) Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde.

Los consejos locales tienen residencia en la ciudad capital designada cabecera de circunscripción plurinominal, también deben recabar las correspondientes actas de cómputo distrital, efectuar el

cómputo de circunscripción en la elección de diputados por el principio de representación proporcional y, en su oportunidad, enviar al secretario ejecutivo del Instituto, copia certificada del acta de este cómputo y del acta circunstanciada de la sesión, para que los presente al Consejo General, junto con las copias certificadas de los cómputos distritales (arts. 106.1, 258, 259 y 261.1, inciso c).

Cuando se interponga el medio de impugnación correspondiente en contra de este cómputo, el presidente del consejo local debe remitir al Tribunal, junto con el curso respectivo, los escritos de protesta, el informe circunstanciado, copia certificada de las actas cuyos resultados fueren impugnados y de las actas de cómputo de entidad, según lo previsto en la ley de la materia. Transcurrido el plazo para la impugnación, el funcionario debe remitir al secretario ejecutivo del Instituto copia certificada del acta de cómputo de entidad por ambos principios, copia de los medios de impugnación interpuestos, del acta circunstanciada de la sesión y su informe sobre el desarrollo del procedimiento electoral (arts. 106.1 y 257.1).

c) Consejos distritales

En su ámbito de competencia espacial, según lo previsto en el numeral 116 del Código, cada uno de los trescientos consejos distritales que existen en el territorio nacional tienen las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar la observancia de este Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- b) Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes del servicio profesional electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión;
- c) Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 195 y 197 de este Código;
- d) Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 193 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de este Código;
- e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;

- f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;
- g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c del párrafo 3 del artículo 5 de este Código;
- h) Expedir en su caso, la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral;
- i) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;
- j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional;
- k) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos;
- l) Supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral; y ...

XXI.- INTERGRACIÓN Y SUPLENCIA

Por Regla cuando se alude a la integración de los órganos del Instituto Federal Electoral, en los diversos niveles de su estructura administrativa se hace referencia a la existencia de miembros propietarios y suplentes. Tratándose del Consejo General, además del consejero presidente y del secretario ejecutivo, se instituye la existencia de ocho consejeros electorales, más los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos; en consecuencia se establece que por cada Consejero propietario del Poder Legislativo se podrán designar hasta dos suplentes y respecto de los consejeros electorales se prevé expresamente la elección de ocho suplentes en orden de prelación, los cuales (propietarios y suplentes) duraran siete años en el cargo. En cuanto a los consejeros partidistas se prevé la designación de un suplente por cada propietario (art. 74).

El consejero presidente será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que el mismo designe y el secretario ejecutivo por el miembro de la Junta General Ejecutiva que determine el Consejo General (art. 79.1 y .2 y 82.1, inciso ch)

A su vez, los Consejos de cada entidad y del Distrito Federal se integran con representantes de los partidos políticos nacionales, consejeros electorales y un consejero presidente, designados estos por el Consejo General; el presidente funge permanentemente como vocal ejecutivo de la correspondiente junta local; además, el vocal secretario de ésta asume el cargo de secretario del Consejo (arts. 82.1, inciso f y 102).

Para el caso de ausencias momentáneas se prevé que el presidente puede designar al consejero electoral que lo ha de suplir; en cambio, el secretario debe ser suplido por el miembro del servicio profesional que designe el consejo local respectivo (art. 104.3 y .4).

Conforme al artículo 102, párrafos 1 y 3 del Código, a la integración de los consejos locales concurren seis consejeros electorales, propietarios y suplentes, nombrados todos por la mayoría absoluta de los miembros presentes del Consejo general, a propuesta de su presidente o de sus consejeros electorales. De los consejeros partidistas también se precisa que habrá un suplente por cada propietario (arts. 74.9 y 82.1, inciso f).

La situación antes descrita se reitera para la integración de los consejos distritales, según lo previsto en los numerales 113 y 115 del Código, en relación con el artículo 82, párrafo 1, inciso e del propio ordenamiento, salvo que los consejeros electorales son designados por el respectivo consejo local.

Por lo que atañe a las mesas directivas de casilla, se prevé la existencia de un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, incorporándose a dichos órganos electorales los representantes partidistas, a razón de dos propietarios y un suplente por cada partido político, siempre que haya registrado candidatos (arts. 119.1 y 198).

En cuanto a la Junta General Ejecutiva, no existe disposición expresa sobre el nombramiento de suplentes de sus miembros, sin embargo, es evidente que se aplican las disposiciones que regulan la suplencia del consejero presidente y del secretario ejecutivo del Consejo General (art. 85).

Por lo que concierne a 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 que, a propuesta de su consejero presidente, son designados por el Consejo General del Instituto, no hay precepto jurídico que se refiera a la existencia de suplentes, lo cual resulta lógico porque, por su naturaleza profesional y permanencia, las Direcciones Ejecutivas no pueden carecer de titular y, por tanto, el suplente resulta innecesario (arts. 82.1, inciso *d* y 85).

Como ha quedado explicado con antelación, en las entidades federativas y en el Distrito Federal existe una junta local ejecutiva integrada por el vocal ejecutivo, vocales de organización electoral del Registro Federal de Electores, de capacitación electoral y educación cívica y el vocal secretario, fungiendo como presidente el primero de los mencionados (art. 99); tampoco en este caso existe disposición sobre la designación de suplentes, siendo aplicable el comentario hecho en el párrafo precedente.

Igual situación jurídica se da en la integración de las juntas distritales ejecutivas (art. 109).

Por último, en la constitución de las comisiones de vigilancia, en sus diversos niveles de competencia territorial, únicamente se establece la presencia de un suplente por cada representante partidista, no así respecto de los demás miembros (art. 165).

XXII.- COMPETENCIA Y VOTACIÓN

En el ejercicio de las atribuciones que le han sido legalmente conferidas se establece que las decisiones del Consejo General del Instituto se deberán tomar por mayoría simple de votos o bien por mayoría calificada o absoluta, según el caso particular (arts. 79.4 y 82.1, incisos *c* y *f*).

En este sentido cabe destacar que los representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos nacionales, así como el secretario ejecutivo, concurren a las sesiones del Consejo General sólo con derecho a voz, no a voto (arts. 74.4 y .9 y 79.2).

Lo mismo sucede en el ámbito local y distrital, en cuyos órganos electorales de dirección únicamente pueden votar el consejero presidente y los consejeros electorales, teniendo derecho de concurrencia, con posibilidad de voz pero no de voto, el secretario, los representantes partidistas y los vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores y de capacitación electoral y educación cívica de las respectivas juntas ejecutivas (arts. 102, 104, 113 y 115).

Es importante señalar que en los consejos locales y distritales, el consejero presidente tiene voto de calidad para el caso de empate (arts. 104.6 y 115.6), no así el consejero presidente del Consejo General, que tenía la misma atribución, según el texto original del párrafo 1 del artículo 79 del Código, derogando tácticamente con la reforma de mayo de 1994, en función de la llamada *ciudadanización* de los órganos de autoridad electoral.

Para la toma de decisiones por los órganos ejecutivos y técnicos, el Código no contiene disposición alguna sobre la votación respectiva; prevaleciendo la misma omisión respecto de las comisiones de vigilancia.

XXIII.- PRINCIPIOS RECTORES

a) Concepto y enumeración

Para el jurista Guillermo Cabanellas la voz *principio*, en el mundo del Derecho, es expresión sinónima de *máxima* o *norma-guía*; sin embargo, en plural los define diciendo que son "...las bases o rudimentos de una ciencia o arte".

En otras áreas del Derecho se ha afirmado que los "...principios pueden considerarse como el resultado conseguido mediante la sintetización técnica de parte del ordenamiento jurídico ... manifestada en una serie de criterios fundamentales, orientaciones esenciales o líneas directrices ...".

De lo expuesto es factible inferir que los principios rectores de la función estatal electoral son las líneas directrices, las máximas fundamentales u orientaciones capitales elevadas a nivel constitucional, que rigen la actuación integral del Instituto en general, así como la de sus órganos delegacionales y subdelegacionales en particular.

Por tanto, "... no son abstracciones o buenos deseos; antes bien imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones electorales".

Desde el texto original del artículo 41 de la Ley Suprema, según el Decreto de Reformas y Adiciones de 4 de abril de 1990, se estableció en el párrafo séptimo que "...**la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo** serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal...", de organizar y realizar las elecciones federales.

Con la reforma del entonces párrafo octavo, según decreto de 15 de abril de 1994, se derogó aparentemente el profesionalismo como principio rector de la actuación del Instituto Federal Electoral, en cambio, se agregó el de independencia, subsistiendo este texto en el

párrafo primero de la base III del numeral 41 constitucional, reformado por decreto publicado oficialmente el 22 de agosto de 1996.

La apariencia mencionada obedece al texto expreso del párrafo segundo del comentado artículo 41, conforme al cual el Instituto es "...autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño ...", por ende, a pesar de no estar textualmente enumerado como principio rector de su actuación integral, es incuestionable que continua vigente y debe ser puntualmente cumplido.

XXIV.- BREVE ANÁLISIS

a) Certeza

"El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia".⁶

Este principio constitucional abarca toda la actuación del Instituto, razón por la cual resulta evidente que "... atiende no solo a los resultados, implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".

b) Legalidad

Entre las orientaciones capitales o líneas directrices del Derecho Electoral esta el denominado ***principio de legalidad***, que en opinión de Fernando Franco "... reitera el principio consignado en el artículo 16 del propio texto constitucional, para que toda autoridad electoral se ciña en su actuación a lo dispuesto por las leyes"⁷

⁶ Instituto Federal Electoral, op. cit.,

⁷ Cfr. "El principio de legalidad en materia electoral" en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.

Cabe enfatizar que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes. En consecuencia, no constituye exageración, sino un acierto, aseverar que el de legalidad es el principio de principios.

En este orden de ideas, es evidente que el comentado principio va más allá de la garantía constitucional de legalidad, pues esta se refiere exclusivamente a la protección de todo individuo ante la actuación de las autoridades; en cambio, el principio electoral que se comenta incluye la actuación de las autoridades electorales, de los ciudadanos, de las organizaciones y agrupaciones políticas, que no son autoridades sino particulares, aun cuando de interés público las que tienen la naturaleza de partidos políticos nacionales (art. 41 constitucional, párrafo primero).

De lo expuesto se puede afirmar que el principio constitucional de legalidad, supremo principio rector en el ejercicio de la función estatal electoral, no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; la adecuación o fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales, en todos sus ordenes jerárquicos y de competencia.

c) Independencia

Con la reforma constitucional de abril de 1994, se suprimió de la enumeración textual que hacía el legislador, el principio de profesionalismo, que se sustituyó innecesariamente por el principio de independencia, lo cual se reiteró en la diversa reforma constitucional de agosto de 1966.

En este sentido es importante señalar que, para que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *autonomía* es el "Estado y Condición del pueblo que goza de entera independencia

política". En segunda acepción se define como la "Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos"

A su vez, la voz independencia es definida por el diccionario en consulta como la "Falta de dependencia" y, en una segunda acepción, como "libertad, autonomía y especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro". En consecuencia, gramaticalmente, autónomo es el que goza de autonomía e independiente el que no tiene dependencia.

En este orden de ideas, autonomía e independencia resultan ser voces sinónimas; por ende, era innecesario incluir este principio en el multicitado precepto constitucional, porque ya estaba y sigue estando literalmente previsto en la ley suprema, al establecer que el Instituto es "... autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño ...".

Sin embargo, el principio en comento viene a fortalecer la característica constitucional en cita, porque el Instituto Federal Electoral no está subordinado de manera inmediata y directa, a ninguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía nacional. Aun cuando no hay texto expreso que así lo disponga, el Instituto solo obedece al mando de la ley, situación que ha hecho pensar que forma parte de un cuarto poder, el denominado Poder Federal Electoral.

No obstante, la independencia no significa que los actos del Instituto no sean objeto de revisión y, en su caso, de modificación, confirmación, revocación o anulación, si se tiene presente que por disposición constitucional, existe un sistema de medios de impugnación y un tribunal Electoral al que corresponde la facultad de revisar dichos actos a petición de parte interesada, a fin de garantizar que estén adecuados no solo al principio de legalidad, sino también al de constitucionalidad (art. 41 constitucional, base IV).

d) Imparcialidad

Uno de los principios constitucionales que mayor análisis, discusión y ensayos a suscitado entre juristas, politólogos, políticos y ciudadanos en general, es precisamente el de imparcialidad, induciendo al estudio y aguzando el ingenio para acuñar frases que por atractivas, se han puesto en voga, como aquella de que la suma de parcialidades no da como consecuencia la imparcialidad.

Pero la más trascendente es que ha creado la necesidad de buscar diferentes vías para acceder a él, con el fin de dar eficacia y credibilidad a la cotidiana actividad del Instituto Federal Electoral, con la plena convicción de que ello contribuirá incuestionablemente a su legitimación, tanto jurídica como política, en beneficio de la democracia mexicana.

Es tanta la trascendencia jurídica y política de este principio rector de la función electoral, que se afirma con razón: "... una legislación electoral que no contempla una estructura electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad no puede generar credibilidad y la falta de credibilidad en el sistema electoral sí afecta la legitimidad del régimen político en la medida que su fundamento original reside en el sufragio"⁸

Este principio, para el organismo responsable de la función electoral, "... significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto ... deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a ellos de manera irrestricta cualquier interés personal o preferencia política."⁹

En opinión del ex director del Instituto Federal Electoral, "... la imparcialidad (cuya importancia fundamental no es de naturaleza jurídica, sino política) no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales. Forman parte de los organismos electorales

⁸ Jacqueline Peschard, op. cit.

⁹ Instituto Federal Electoral, op.cit.

quien (sic) les inquieta la política, y a quien le inquieta la política siempre toma partido en la vida, adopta una posición ideológica, la sostiene y la mantiene.

La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente; de otra suerte, la imparcialidad no deja de ser más que un buen deseo en materia electoral¹⁰

Para Fernando Franco, catedrático de la escuela Libre de Derecho de México, "... la imparcialidad como principio rector de la función electoral, no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se esta resolviendo".

e) Objetividad

El Instituto Federal Electoral señala que le principio rector de la función estatal electoral, "... implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional".¹¹

"La objetividad, vinculada a los otros principios, debe otorgar a los procesos electorales y sus resultados claridad y aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto".¹²

¹⁰ Emilio Chuayffet Chemor, op .cit.

¹¹ Instituto Federal Electoral , op. cit.

¹² Fernando Franco, op.cit.

f) Profesionalismo

Con gran acierto y efectividad, Emilio Chuayffet Chemor, afirma que el profesionalismo, como principio rector de la función estatal electoral, se basa en la creación de un servicio civil electoral de carrera, con reglas claras establecidas, en el estatuto respectivo, tanto para la selección como para el reclutamiento, ascenso y movilidad del personal del Instituto Federal Electoral, evitando que la permanencia de este personal quede sujeto a coyunturas sexenales o intereses políticos.

Para el citado profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, la "... permanencia es especialización, y especialización es profesionalismo, y profesionalismo, a fin de cuentas, es mística por el servicio al cual se ha dedicado uno voluntariamente".¹³

En otra opinión, "... el profesionalismo elevado a rango constitucional, debe entenderse como el inicio de la formación de cuerpos de funcionarios y empleados electorales plenamente capacitados y reducir, paulatinamente, la improvisación que puede provocar graves desviaciones e irregularidades. La profesionalización, a parte de elevar los niveles de preparación y conocimiento en el ejercicio de la función, individualiza responsabilidades y permite corregir las irregularidades"¹⁴

Por disposición expresa del artículo 5º constitucional, las funciones electorales se habían presentado de manera obligatoria y gratuita, hasta que fue reformado dicho precepto por decreto de 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año, para establecer que "... las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes..." (párrafo cuarto).

Éste es el fundamento constitucional del profesionalismo electoral, amén de que el multicitado artículo 41, base III, párrafo

¹³ Emilio Chuayffet Chemor, op. cit.

¹⁴ Fernando Franco, op. cit.

segundo de la carta Magna, establece que *el Instituto debe ser profesional en su desempeño y que sus órganos ejecutivos y técnicos, deben disponer del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.*

Este concepto de profesionalismo o profesionalización en la actuación se debe entender en su sentido semántico y teleológico, es decir, como el desempeño oportuno, especializado y constante de una determinada actividad humana, conforme a principios jurídicos, pero fundamentalmente acatando principios de carácter ético, para la consecución plenamente eficaz de un determinado fin lícito.

Al hablar de desempeño oportuno se alude al cumplimiento puntual, exacto, preciso, apropiado y conveniente, en tiempo, forma y contenido de una función.

El desempeño especializado es el que esta acotado, limitado, reducido a una determinada rama del conocimiento y de la actividad humana; en consecuencia, especialización es sinónimo de actividad fundamental, básica, esencial, preponderante que, por tanto, requiere de conocimientos y habilidades singulares, exclusivas, particulares y determinantes.

Desempeño constante es sinónimo de actividad continua, asidua y permanente en el tiempo y el espacio, siendo contraria a la que se desarrolla esporádica, casual o eventual; la actividad profesional se contrapone evidentemente al desempeño improvisado e irregular.

En lo que respecta a los principios jurídicos que rigen la actividad profesional, aun cuando parezca paradójico o contradictorio, se pueden sintetizar en uno solo, el de legalidad, esto es, la observancia estricta de lo previsto en los ordenamientos jurídicos vigentes, en un lugar y tiempos determinados especialmente de aquellos que regulan en forma inmediata y directa una actividad particular.

En cuanto a los diversos principios éticos que deben regir invariablemente la actividad profesional electoral en su integridad, se pueden enunciar de diversas maneras, son en síntesis aquellos que

denotan un desempeño honrado, íntegro, leal, equitativo e imparcial de la función.

g) Una reflexión adicional

Para nadie es desconocida la importancia que tiene definir de manera individual, particular, autónoma, independiente, a cada uno de los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral federal, tratando de darles su propio contenido y caracterización; sin embargo, también es cierto que una visión de conjunto es tanto o incluso más trascendente, ya que su explicación y aplicación integral, interrelacionada y coexistente, resulta indispensable para comprender mejor la esencia de la finalidad común de los principios rectores del quehacer electoral.

En un intento de explicación aislada se podría afirmar que la certeza consiste en la seguridad o convicción de ausencia de error; en otras palabras, en la existencia de un conocimiento cierto, esto es, la coincidencia exacta entre la realidad histórica-electoral y el concepto interno o personal que de ella tengan las autoridades, las agrupaciones y los partidos políticos, así como los ciudadanos, creando convencimiento y credibilidad, sin dudar en aplicar cada uno de ellos.

Sin embargo, cabe aclarar que error, conocimiento cierto, duda y convicción, son fenómenos psíquicos, internos, subjetivos, que no dependen necesariamente, de manera inmediata, directa y exclusiva, de la realidad histórica, sino de circunstancias personales determinantes, ya de carácter social, económico, cultural, político, religioso o de cualquier otra naturaleza.

La imparcialidad implica una actuación equilibrada, exenta de toda inclinación en beneficio o en contra de alguna persona, asociación, agrupación o partido político o incluso de una corriente de opinión, en perjuicio de los demás.

La objetividad significa atender a la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales.

A pesar de las precisiones y diferencias expuestas, gramaticalmente certeza es sinónimo de verdad, de seguridad, exactitud y autenticidad; por tanto, también lo es de objetividad y ésta es sinónimo de imparcialidad y la imparcialidad de neutralidad, rectitud y equidad; en consecuencia, toda actuación electoral, no sólo del Instituto, sino de las agrupaciones, asociaciones y partidos políticos, así como de los ciudadanos y demás sujetos de Derecho Público o Privado que intervengan de manera inmediata y directa en la materia debe ser cierta, objetiva e imparcial simultáneamente, lo cual implica necesariamente el acatamiento irrestricto al principio de legalidad.

En el caso específico del Instituto Federal Electoral, esta actuación cierta, objetiva e imparcial se puede lograr, en su exacta dimensión, gracias a la independencia que le ha sido constitucionalmente otorgada; además de que se debe desempeñar de manera profesional, es decir, con el suficiente conocimiento especializado de la materia y conforme a los principios éticos correspondientes, orientando dicha actuación al fin común ya enunciado: la periódica renovación democrática de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mediante el voto auténtico, universal, libre, secreto y directo.