

I. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996: CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

A. Antecedentes de la reforma de 1996

9. Un análisis de la Reforma de 1996 demanda necesariamente una lectura de la misma en función del contexto histórico-político en que ella se produjo. El referente principal y objetivo central de la misma, es el sistema político mexicano y su gradual evolución desde un sistema de partido hegemónico a uno de competencia pluripartidista.
10. En el centro del sistema político mexicano se encuentra el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que desde su origen y hasta la fecha ha ganado todas las elecciones (tanto del Ejecutivo como de ambas Cámaras del Congreso de la Unión), y que se ha identificado indisolublemente con el Estado y con el desarrollo del país en todas sus dimensiones. Dentro de este proceso, las elecciones de 1988 marcaron un hito, ya que un candidato de la oposición se muestra por primera vez capaz de poner en juego el triunfo del PRI en unas elecciones generales cuya legitimidad fue duramente cuestionada debido al alto grado de irregularidades que tuvieron lugar durante su desarrollo.
11. Así, a partir de esta fecha viene afianzándose, progresiva y gradualmente, un mayor grado de competencia entre el partido en el poder (PRI) y los dos partidos principales de la oposición: el tradicional Partido de Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ello trae como consecuencia por un lado, una mayor importancia de las reglas de juego para decidir quien gobierna el país, aspecto éste puesto de relieve por la oposición y, por el otro, el surgimiento de conflictos post-electorales –originados en una legislación electoral sospechosa– que no sólo cuestionan la legitimidad de los resultados electorales sino también la del sistema político mismo.
12. Desde entonces (si bien el proceso de reformas arranca a partir de 1977-1978) se inició un proceso permanente de reformas electorales que en el último decenio exhibe un ritmo cada vez más acelerado, sucediéndose así las reformas de 1990, 1993 y 1994, y provocando que en los últimos diez años ninguna elección se haya llevado a cabo con la misma ley electoral.
13. Estos cambios a nivel nacional deben a su vez ser analizados a la luz del nuevo *orden* internacional en el que, por un lado, la democracia alcanza su mayor reconocimiento como valor y como sistema político y, por el otro, en el que la globalización reduce, al menos en el mundo occidental, la viabilidad de modelos no democráticos, a la vez que repercute fuerte y negativamente, en lo económico si el país no presenta sólidas credenciales democráticas, jugando en ello las elecciones un papel central. Un

coñolario adicional radica en la crisis política originada en el conflicto de Chiapas, así como en la crisis económico-financiera de 1994-1995, cuyos desenlaces gravitan en la inserción de México en el mundo, especialmente en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC).

14. Es precisamente dentro de este contexto donde hay que ubicar la necesidad de la legitimidad otorgada por elecciones no cuestionadas, que se fundamentan en un sistema electoral reformado, logrado vía la negociación y el consenso entre todas las fuerzas políticas.
15. Vale mencionar también un segundo referente de la Reforma, que pasa por la necesidad de acortar la distancia que existe entre lo normativo y lo sociológico; brecha que en el caso mexicano (también común en Latinoamérica) es causa constante de desconfianza y de lecturas contradictorias, ya que mientras unos priorizan los avances en lo normativo, otros, en cambio, centran su atención en lo sociológico.
16. Un tercer referente, por último, radica en el mayor protagonismo que gradualmente viene jugando la sociedad civil, en particular en lo que se refiere a la observación de las elecciones por grupos nacionales. Estos en el proceso electoral de 1994, jugaron un papel novedoso e importante en pro de la transparencia y de las asignaturas pendientes respecto a mayores grados de autonomía e imparcialidad de los organismos electorales y de mejores condiciones de equidad de la contienda político-electoral. Paralela a la observación nacional con ocasión del proceso electoral de 1994, vienen desarrollándose la observación y asistencia internacionales, en el marco de la cual se inscribe esta nueva misión técnica de las Naciones Unidas.

B. Estrategia y objetivos de la reforma

17. Con posterioridad a las elecciones de 1994, y en el marco de un escenario político en el que subsisten y se superponen legados y cambios, nuevos retos y demandas concretas de parte de la oposición, surge la propuesta del Presidente Zedillo de avanzar hacia una nueva reforma electoral, esta vez *definitiva* en sus propias palabras y basada en el consenso, para romper de una vez por todas con el ciclo reforma-elección-reforma. Se busca de esta manera acabar con las reformas continuas las cuales, pese a algunos avances, no lograron ni disminuir el grado de desconfianza ni quitarle a ésta su argumento principal.
18. Este objetivo central se confirmó en la estrategia escogida por el Presidente Zedillo frente a la presión de la oposición para llevar adelante la reforma de 1996, al introducir por primera vez una reforma electoral por la vía de la negociación y la búsqueda del consenso. De hecho el proceso de la reforma se hizo eco de las diferentes demandas de la oposición y varios de los acuerdos alcanzados dieron a entender que se trataba de un proceso de consenso.

19. En este marco, la Reforma de 1996 se inició con el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional, firmado el 17 de enero de 1995, entre el Presidente de la República y los cuatro partidos con representación parlamentaria: PRI, PAN, PRD y Partido del Trabajo (PT). Las partes expresaron en el citado documento el compromiso de establecer las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la temática electoral y asegurar la legalidad, la equidad y la transparencia de los procesos electorales. Luego de un largo y zigzagueante proceso de negociaciones durante 18 meses, la Reforma llegó a su punto culminante en julio de 1996 con la aprobación, por consenso de las principales fuerzas políticas, de la reforma constitucional. Sin embargo, al pasar al ámbito de la legislación secundaria, los partidos de la oposición por desacuerdos con el partido en el gobierno, especialmente en relación con el tema de la financiación de los partidos políticos, negaron su apoyo a la aprobación de la ley electoral, la cual entró en vigor debido a los votos provenientes exclusivamente de la mayoría parlamentaria del PRI.

C. El alcance y contenido de la reforma

20. La Reforma de 1996 giró en torno a los siguientes ejes principales, a saber.
- Asegurar condiciones de plena autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE). Ello se logra mediante la salida definitiva y completa del Poder Ejecutivo del seno del Consejo General del IFE (se pone fin a la presencia del Secretario de Gobernación en la Presidencia de este órgano) y se suprime el derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo, si bien conservan el derecho de voz. Por su parte, corresponde ahora a la Cámara de Diputados, a propuesta de las fracciones legislativas, elegir a los ocho Consejeros electorales y a su Presidente por una mayoría de dos terceras partes.
 - Se judicializa por completo el contencioso electoral mediante la introducción de un sistema de calificación de las elecciones que suprime completamente la intervención del Congreso, así como otras importantes modificaciones. Una, se le otorga a la Corte Suprema de Justicia de la Nación competencias claras en materia electoral. Dos, el Tribunal Electoral se convierte en un órgano especializado del Poder Judicial, dentro de cuya órbita se le incorpora, como máxima autoridad electoral, salvo en las facultades que la Constitución otorga expresamente a la Corte Suprema. Tres, se deposita en esta última la facultad de propuesta ante el Senado de los magistrados del Tribunal Electoral, los que son electos por la Cámara Alta (Senado) por mayoría de dos terceras partes.
 - Se modifican las reglas de integración de las Cámaras del Congreso, tanto en lo que se refiere a la de Diputados como a la de Senadores, destacándose la introducción del tope de sobrerrepresentación para el partido más votado en las elecciones a la

- Cámara de Diputados y la introducción del principio de representación proporcional para una parte de los miembros de la Cámara de Senadores.
- Se modifican asimismo las normas en relación con los partidos políticos y las agrupaciones políticas, y se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Se introducen modificaciones de particular relevancia tendientes a crear condiciones más equitativas en la competencia político-electoral, mediante un doble mecanismo. Por una parte, un nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos –tanto para las actividades permanentes como para las electorales y específicas– acompañados de nuevos toques de gastos de campaña y mecanismos más rigurosos de control. Por la otra, se mejora el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión), y se le conceden al IFE mayores facultades de monitoreo en este ámbito.

II. ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

A. La autoridad electoral administrativa: el Instituto Federal Electoral (IFE)

21. Como fué señalado anteriormente, para facilitar una adecuada comprensión de la incidencia de las reformas de 1996 en relación con la estructura y el funcionamiento de la autoridad administrativa y el procedimiento electoral, es conveniente un análisis descriptivo y detallado de las mismas, previo a su evaluación.

Funciones y estructura

22. El IFE es el organismo público autónomo, de estructura organizativa desconcentrada, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño (cf. art. 41 de la Constitución), responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Lo conforman representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos nacionales registrados y ciudadanos que no ocupan cargos en el gobierno y que no están comprometidos con partido político alguno.
23. Entre sus múltiples funciones, que abarcan todo el amplio espectro de tareas que exige la administración electoral, es decir la preparación, la organización, la conducción y la vigilancia de las elecciones federales, se cuenta la de formar el padrón electoral, atender a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, efectuar el cómputo de los resultados, declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y expedir las correspondientes constancias. En cuanto a las elecciones presidenciales, como se observará posteriormente, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial al que se le ha

conferido la función de calificar dicha elección. También le corresponde al IFE regular la observación electoral y las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.

24. Su estructura se encuentra articulada en tres tipos de órganos distribuidos en todo el país:
- Los *Consejos*, con funciones directivas, integrados en forma colegiada, en cuya composición predominan representantes ciudadanos sin cargos públicos ni vínculos partidistas.
 - Las *Juntas Ejecutivas*, con funciones técnico-ejecutivas, integradas predominantemente por personal especializado del llamado Servicio Profesional Electoral.
 - Las *Comisiones*, con funciones de vigilancia, integradas fundamentalmente con representación preponderante e igualitaria de los partidos políticos nacionales registrados.
25. Además de la sede central, ubicada en el Distrito Federal, existen delegaciones en cada una de las 32 entidades federativas y sub-delegaciones en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, con el mismo esquema organizativo. También forman el sistema los órganos seccionales destinados a la recepción de los votos, denominados *mesas directivas de casilla*. En el caso de los Consejos Locales y Distritales, éstos se instalan y sesionan únicamente durante los períodos electorales.

La situación anterior y la reforma de 1996

26. El IFE fue objeto, desde su creación como organismo permanente en 1990, de sucesivas modificaciones en la composición y en las atribuciones de sus órganos, tendientes a crear condiciones de confianza en la objetividad e imparcialidad de su actuación. La reforma de 1994 produjo lo que se dio en llamar la *ciudadanización* del Instituto, con la incorporación a los Consejos, en sus diferentes niveles, de miembros elegidos por el Poder Legislativo denominados *consejeros ciudadanos*, expresión mediante la cual se quería significar que se trataba de personas sin cargo de gobierno y ajenas a todo partido político.
27. En cuanto al órgano directivo del IFE en particular —el Consejo General— se completaba su conformación con cuatro *consejeros legislativos*, que representaban a los grupos parlamentarios de la mayoría y de la primera minoría en cada una de las Cámaras del Congreso, como así también con un consejero por cada partido político nacional con registro. La presidencia del cuerpo era ejercida por un consejero del Poder Ejecutivo, que era el Secretario de Gobernación, de modo tal que el Poder Central ejercía directa intervención en la dirección del Instituto a través de dicho funcionario, que contaba con voz y voto.

28. Si bien la *ciudadanización* representó en su momento un importante avance en la búsqueda del objetivo señalado, el mantenimiento de un representante del Poder Ejecutivo con derecho a voto en la presidencia del órgano superior de dirección del IFE –lo que podía resultar en cierto modo contradictorio con los principios de independencia, imparcialidad y objetividad que según la Constitución deben regir su cometido, teniendo en cuenta la larga historia de simbiosis entre el partido mayoritario y las autoridades de gobierno– subsistía como factor generador de fuertes críticas y de profunda desconfianza en la oposición.
29. Así, entonces, las reformas constitucionales y legales de 1996 referidas al IFE tuvieron por finalidad dar respuesta a tales reclamos mediante la conformación de un organismo de administración electoral que quedara al abrigo de toda sospecha de parcialidad, garantizando su plena independencia y autonomía. Para ello la exclusión del Poder Ejecutivo del Consejo General del IFE se erigió en un punto central, como lo testimonian las *Bases para las Reformas Político-Electoral* firmadas en enero de 1995. De tal suerte, la nueva normativa constitucional sancionada en 1996, al dejar al Poder Ejecutivo sin presencia en el seno del IFE, importa la consagración, a nivel normativo, del principio de independencia de esa autoridad electoral frente a la administración central, todo lo cual representa un paso importante hacia la mayor credibilidad del Instituto.
30. La Reforma establece un mayor pluralismo en la representación que el Congreso de la Unión tiene en el Consejo General del Instituto pero a su vez consolida, como contrapartida, la independencia del IFE frente a ese Poder. Lo primero se produce al ampliarse a todos los grupos parlamentarios con afiliación de partido el derecho a proponer un *consejero legislativo*, a diferencia del régimen anterior en que sólo la mayoría y la primera minoría estaban representadas, mediante un senador y un diputado cada una. Lo segundo, al privarse a dichos consejeros del derecho al voto, por lo que los representantes de esa rama del Gobierno no tienen ya poder de decisión en el seno del Instituto Federal Electoral.
31. Es de destacar, asimismo, el aumento de seis a ocho del número de los antes denominados *consejeros ciudadanos* –ahora *consejeros electorales*– a los que debe sumarse un consejero más con funciones de presidente, que es elegido también por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. Estas medidas acentúan el denominado proceso de *ciudadanización* del Consejo General comenzado en 1994 y dejan ahora la responsabilidad decisoria en ese órgano superior únicamente en cabeza de los consejeros electorales.
32. Débese apuntar, por lo demás, la inclusión de nuevas condiciones para poder ejercer esta función, con el evidente propósito de que las personas a designar como consejeros electorales se encuentren desvinculadas de intereses partidarios, para asegurar en la mayor medida su objetividad e imparcialidad. En efecto, la ley aumentó de tres a cinco años el lapso durante el cual el candidato a consejero electoral no debe haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en ningún partido político (art. 76 COFIPE) con

anterioridad a su nombramiento, y no sólo prohíbe ser consejero de esa clase a quien tenga o haya tenido algún cargo de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación sino que agrega el requisito de no haber sido registrado como candidato a tales cargos en ese mismo lapso. Se añadió asimismo, por decreto publicado el 31 de octubre de 1996, la condición de no ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación.

33. Es importante hacer notar, con referencia a quienes ocupan actualmente el cargo de consejeros electorales en el Consejo General, que si bien la ley sólo requería para su designación una mayoría calificada de los dos tercios de votos de los diputados presentes todos ellos obtuvieron el consenso de los cuatro partidos con representación parlamentaria (PRI, PAN, PRD y PT).
34. El nuevo Consejo General se conforma entonces actualmente por veintidos miembros, de los cuales solamente nueve –el consejero presidente y los ocho consejeros electorales– disponen de voz y voto. A ellos se agregan, con voz pero sin voto, el secretario ejecutivo, que funge como secretario del Consejo, cuatro consejeros legislativos (que corresponden actualmente a los grupos parlamentarios de los partidos antes mencionados) y ocho consejeros representantes de los ocho partidos políticos nacionales registrados.
35. En relación con las facultades del Consejo General y de su presidente cabe destacar tanto una ampliación como un fortalecimiento de las mismas, lo cual produce una mejor articulación de los órganos directivos con los ejecutivos. Así, los directores ejecutivos del Instituto no son ya designados conforme a la propuesta del Director General –figura sustituida por la del Secretario Ejecutivo– sino a propuesta del Consejero Presidente.
36. Este último preside también ahora la Junta General Ejecutiva, en tanto que antes lo hacía el funcionario que ocupaba el desaparecido cargo de Director General. La referida Junta ve asimismo recortados sus poderes en ciertos aspectos en beneficio del Consejo General, ya que, por ejemplo, de acuerdo con la nueva regulación, no *fija* ya las políticas y los programas del IFE sino que solamente las *propone* . El Secretario Ejecutivo, por su parte, no preside la Junta General Ejecutiva, como en el pasado lo hacía el Director General, sino que únicamente la coordina. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que el Secretario Ejecutivo fue designado por consenso, y otro tanto ocurrió con los directores ejecutivos.
37. Otra disposición que evidencia el mayor control conferido al Consejo General y a su presidente es la que establece la obligación del Secretario Ejecutivo de informarles permanentemente de sus tareas de orientación y coordinación de las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto (art. 89 COFIPE). También dicho Consejo ejerce un control directo sobre la integración y

funcionamiento de los órganos del IFE por conducto de su Presidente y de las comisiones (art. 82, *b*, COFIPE).

38. En este sentido, la creación por ley de cinco comisiones permanentes, integradas exclusivamente por consejeros electorales –de *Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas*; de *Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión*; de *Organización Electoral*; de *Servicio Profesional Electoral* y de *Capacitación Electoral y Educación Cívica*– coadyuvan a la ya señalada articulación, posibilitando una colaboración y vigilancia directas del Consejo General en áreas fundamentales de la labor del IFE, lo que puede considerarse como una medida adicional que contribuye a la imparcialidad de las decisiones.
39. Entre las ampliadas y redefinidas atribuciones del Consejo General se cuentan, asimismo, las de designar a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y de expedir el reglamento de sesiones de dichos consejos. Por su parte, la Junta General Ejecutiva pierde asimismo la facultad de proponer a los consejeros de los órganos de dirección locales para su nombramiento por el Consejo General, que ahora queda en manos del Presidente del Consejo y de los propios consejeros electorales. Igualmente destacable es la nueva disposición por la que el estatuto que rige el Servicio Profesional Electoral queda sujeto solamente a la aprobación del Consejo, y no ya a la del Poder Ejecutivo.
40. Similar reforzamiento se produce en las potestades de los Consejos Locales, al establecerse que la designación de consejeros distritales se realiza a propuesta de su presidente y de los propios consejeros, a diferencia del régimen anterior en que las propuestas eran efectuadas por las Juntas Ejecutivas. En igual sentido se inscribe la facultad de nombrar comisiones y supervisar las actividades de dichas Juntas Ejecutivas (art. 105 COFIPE). Su integración se modifica en consonancia con los cambios producidos en la del Consejo General. Ahora se forman por siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien fungirá como Vocal Ejecutivo de la Junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General, que pueden ser reelectos. Entre sus nuevas atribuciones se destaca la de efectuar el cómputo de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional a nivel de entidad federativa y la de nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.
41. En cuanto a la integración de los Consejos Distritales, ésta se replantea en la misma forma y términos que la de los Consejos Locales, es decir, se conforman actualmente con siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien también funge como Vocal Ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.
42. Finalmente, en cuanto a las mesas directivas de casilla –destinadas a la recepción de los votos el día de los comicios– la ley recoge un sistema de designación de sus

autoridades –presidente, secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales– por doble insaculación, que había sido ya puesto en práctica en las elecciones de 1994 a propuesta del PRD y que asegura un factor aleatorio de altísimo grado para descartar cualquier sospecha de nombramiento en función de simpatías políticas, según se explica en el apartado II.B.

43. En suma, en materia de integración del Consejo General del IFE se considera que las modificaciones introducidas son compatibles con uno de los objetivos de la reforma de 1996, cual es conferir al Instituto un mayor nivel de autonomía e independencia, así como un mayor profesionalismo y nivel técnico. Esta apreciación se justifica en el hecho de que el poder de decisión se otorga a ciudadanos que deben poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en la materia político electoral, a la vez que gozar de buena reputación y no tener vinculación con fracciones políticas.
44. Por otra parte, la reforma de 1996 configura un diseño equilibrado, si bien complejo y potencialmente conflictivo –especialmente entre consejeros electorales y el aparato burocrático-técnico– donde las resoluciones son, en última instancia, responsabilidad de los consejeros electorales, pero donde los partidos políticos y sus grupos parlamentarios pueden hacer oír su voz y de esta manera participar de la toma de decisiones.

La integración de los órganos desconcentrados

45. Una de las cuestiones más controversiales por su significancia política en relación con los propios objetivos de la reforma fue la integración de los 32 consejos locales y de los 300 consejos distritales. La importancia de este tema radica en el hecho de que la oposición consideró que las reformas relevantes producidas a nivel central del IFE debían tener lugar también en los órganos desconcentrados. De lo contrario, el temor era –y sigue siendo, en parte– de renovación a nivel central y de continuidad a nivel de estos últimos órganos. Por otra parte una norma transitoria del COFIPE autorizaba a los partidos políticos a formular impugnaciones fundadas contra los consejeros presidentes de los consejos locales –hasta entonces vocales ejecutivos– para que eventualmente fueran removidos. En igual situación se encontraban los consejeros presidentes de los consejos distritales. Resultado de todo ello fue la integración de una comisión con consejeros electorales del Consejo General con el objeto de recibir las impugnaciones de los partidos contra quienes fungían como consejeros presidentes locales, evaluar si eran fundadas y eventualmente removerlos y proponer reemplazantes. En igual forma procedió dicha comisión en relación con los consejeros presidentes de los consejos distritales.
46. En cuanto a los primeros se presentaron 30 impugnaciones contra 23 presidentes de Consejos Locales: 22 por parte del PRD, cinco del PAN y tres del PT. Finalmente la comisión consideró fundadas nueve impugnaciones y se procedió a los correspondientes reemplazos en el Distrito Federal y en los estados de Guerrero, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Empero, de estas nueve

designaciones siete fueron objetadas, por lo que se dispuso efectuar un seguimiento del desempeño de dichos funcionarios.

47. Para la integración de los Consejos Locales la comisión se puso en contacto con las autoridades electorales locales, con los representantes de los partidos y de agrupaciones cívicas. Ante la dificultad para conseguir el acuerdo de todos los partidos para la totalidad de las propuestas, se optó por el criterio de que por lo menos todos estuvieran de acuerdo con el equilibrio construido en la conformación de los consejos locales. Asimismo, y ante la subsistencia de objeciones a diferentes propuestas, se estableció el criterio de que ningún partido pudiese objetar más de dos propuestas en cada uno de los 32 consejos locales. En definitiva, de la lista de 384 candidatos –seis titulares y seis suplentes por cada uno de los consejos locales– solamente fueron objetadas 14 personas, y ningún consejo en su totalidad.
48. Con igual criterio se procedió en cuanto a la integración de los consejos distritales, es decir buscando el consenso de los partidos o, en todo, caso, que no hubiera objeción a la mayoría de los consejeros distritales. Respecto de los 3600 consejeros distritales designados por los consejos locales, en 29 de los 32 consejos locales las votaciones a estos efectos fueron unánimes, en dos fueron de seis a favor y uno en contra y en uno de los consejos de seis a favor y una abstención. En cuanto a los 300 vocales ejecutivos que fungían como presidentes fueron impugnados un total de 80, habiéndose formulado 78 observaciones por parte del PRD, cinco del PAN y una del Partido Verde Ecologista. Treinta y una de estas impugnaciones prosperaron, a lo que cabe agregar seis renunciaciones, por lo que en definitiva fueron reemplazados 37, debiéndose señalar que la mitad de los nuevos funcionarios provinieron de las propias filas del servicio profesional electoral.
49. Lo anterior evidencia el gran esfuerzo llevado a cabo en este ámbito con el objeto de dar credibilidad a las autoridades de los órganos desconcentrados. A la fecha de cierre de este informe, esta Misión no ha sabido de ninguna deficiencia grave en cuanto al funcionamiento de dichos órganos. Sin embargo se pudo constatar la subsistencia de cierto grado de desconfianza en los partidos de oposición y en las asociaciones civiles en relación a las personas que ocupan los niveles intermedios en el IFE. Ello por cuanto el 60% de la estructura técnica actual ya operó en las elecciones de 1994 y porque el 90% estuvo en algún escalón de la organización. Por otro lado, vale reconocer que el nivel de capacitación, fruto de la experiencia de las elecciones de 1994, es superior al que existía en las pasadas elecciones generales.
50. En este sentido se aprecia que los partidos políticos con representación parlamentaria que opinaron sobre el tema y nueve de las diez asociaciones civiles que hicieron lo propio, coinciden en asignar una confiabilidad *alta* y *muy alta* al Consejo General, en tanto que la Junta Directiva sólo merece una confiabilidad entre *media* y *alta* –aunque con predominio de la *alta*– con excepción del PRD que sólo le otorga una confiabilidad *baja*. Las juntas locales y distritales, por su parte, son calificadas con un grado de confiabilidad que va de *muy alta* (solamente Presencia Ciudadana Mexicana le otorgó el puntaje más alto) a *muy baja*, con predominio de la *media* (ver anexos I y II).

Observaciones

51. La complejidad de la organización del IFE tiene su origen en las sucesivas modificaciones en su composición y en sus funciones llevadas a cabo con el fin de construir una institución capaz de llevar adelante un proceso electoral que termine con la gran desconfianza tradicionalmente existente en México en todo lo que atañe a la administración de los procesos comiciales. Esta desconfianza, que se traduce en un estado de sospecha permanente, con denuncias de carácter genérico que no siempre tienen respaldo fáctico, explica el intento de buscar un equilibrio entre la presencia del gobierno, de los ciudadanos y de los partidos políticos en la conducción del proceso electoral y el establecimiento de sucesivas instancias de control que conforman un sistema conocido como de *candados y contracandados*.
52. Hay empero, actualmente, coincidencia entre los principales actores políticos y sectores relevantes de la sociedad en caracterizar la última reforma en este aspecto como un importante *avance*, juicio que es plenamente compartido por esta Misión. En este sentido, caben mencionar dos medios aptos en la consecución del propósito expresado en el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional de *lograr el fortalecimiento del régimen democrático y de las instituciones y de los procesos políticos, y de establecer las necesarias condiciones de confianza para ello* : por un lado la desaparición como integrante del Consejo General del IFE de la figura del *consejero del Poder Ejecutivo*, encarnada en el Secretario de Gobernación, y la supresión del derecho de voto de los consejeros legislativos; y, por otro, el reforzamiento de las facultades de los Consejos en sus distintos niveles. La presencia de los partidos políticos en todas las instancias del sistema, por otra parte, permite un control permanente de los actores del proceso sobre todos los actos de la autoridad electoral.
53. Comparando la organización electoral a nivel latinoamericano se destaca en primer lugar, la gran variedad existente en esta materia en los países del continente y, en segundo lugar, que los diferentes sistemas puestos en práctica responden a las necesidades socio-políticas de cada uno de esos países. Esto es especialmente cierto para el caso mexicano: el IFE, como órgano responsable supremo de la administración electoral, con su alto grado de desarrollo institucional responde a las necesidades actuales del contexto político mexicano.
54. Este mismo contexto, que explica la peculiaridad de esta organización electoral, condiciona asimismo la eficacia y la credibilidad del sistema, por lo que éstas deberán medirse de acuerdo con el desarrollo y la culminación del proceso en curso y con la percepción que, en definitiva, tengan de él los distintos actores políticos. Y es que pese a los grandes avances logrados por la reforma, subsisten algunos elementos ya señalados por parte de la oposición que, según criterios políticos, podrían llegar a influir en la valoración del IFE como institución y como gestor del proceso electoral. En este sentido, si bien el rompimiento del consenso en la elaboración de la legislación secundaria no es óbice a que ésta pueda ser objetivamente valorada en este aspecto como superior a la que regía anteriormente, tal circunstancia no deja de constituir una dificultad adicional que el

IFE deberá afrontar en su tarea de disipar la cuota de desconfianza que aún subsiste en algunos actores, llevando adelante un proceso electoral absolutamente transparente.

55. En el orden comparativo latinoamericano es de señalar que el sistema de organización electoral mexicano se inscribe dentro del reducido grupo de países del continente en los cuales la administración electoral y lo contencioso-electoral se han conferido a órganos distintos.
56. Vale también poner de relieve que la duración del mandato de los consejeros electorales (siete años) es solamente superada, entre los órganos colegiados extrapoder del ámbito latinoamericano, por el de los miembros del tribunal electoral de Panamá (diez años). Cabe añadir, desde otro ángulo, que la ley no prevé una renovación escalonada de los consejeros electorales del IFE, por lo que al haber sido designados simultáneamente por un período de siete años la valiosa experiencia que habrán sin duda de adquirir durante ese tiempo quedará muy probablemente sin transmitirse personalmente a sus sucesores, puesto que la ley no contempla pero tampoco prohíbe la reelección.
57. Igualmente destacable es la representación directa –aunque sin derecho a voto– acordada a los partidos políticos en las instancias colegiadas del sistema, como así también la cantidad de integrantes del Consejo General, que lo convierten en la autoridad electoral con mayor número de miembros en el ámbito tomado como referencia. Esta última característica es merecedora de alguna reserva, toda vez que la existencia de un elevado número de vocales lleva naturalmente a una mayor diversidad de opiniones y puede conspirar, por consiguiente, contra la indispensable rapidez y eficiencia en la gestión administrativa electoral.
58. Queda por preguntarse cuál es el motivo que justifica la representación del Poder Legislativo en el Consejo General del IFE a través de los *consejeros legislativos* propuestos por los grupos parlamentarios, más allá de que pueda resultar eventualmente útil para canalizar inquietudes del máximo órgano del Instituto que requieran ser satisfechas por vía legislativa. En efecto, si bien estos consejeros representan formalmente a dicho Poder, en la práctica conducen a una doble representación de los partidos con presencia en el Congreso, toda vez que éstos ya integran el Consejo a través de los consejeros que les corresponden en su calidad de partidos nacionales.
59. Esta Misión considera importante, finalmente, para la consolidación del sistema surgido de las reformas de 1996, y en esta crucial etapa en la que la sociedad política espera la demostración práctica de sus bondades, que quienes tienen responsabilidades de conducción en el IFE presten particular atención a la percepción que de él pueda tener la sociedad si ésta fuera llevada en algún momento a pensar –con o sin razón– que no existe la deseable armonía en la gestión interna del organismo, so pena de quedar mellada en forma irreparable la nueva credibilidad tan trabajosa y costosamente construida. En este sentido se considera esencial preservar la imagen institucional del IFE evitando la pluralidad de voces y la innecesaria exteriorización de eventuales disensos que, si bien son naturales en todo órgano colegiado, tratándose de la autoridad electoral en un

contexto político como el de México no pueden sino debilitar la confianza que en ella deposita la ciudadanía.

B. La Administración del proceso electoral

60. Los avances detectados en este punto son más bien consecuencia de las acciones desarrolladas por el IFE en sus distintos niveles y servicios que de modificaciones normativas, que han sido escasas en este aspecto. Se destacan, empero, las previsiones legales referidas a la inclusión de la fotografía de los electores en las listas nominales definitivas, dispuesta por pedido de los partidos de oposición como medida adicional –y muy costosa– de seguridad, así como distintos procedimientos para el control de dichas listas por parte de las referidas entidades políticas, mediante la entrega de las mismas en medios magnéticos y también en forma impresa (arts. 159 y 161 COFIPE).

El Registro Federal Electoral y el padrón

61. El tema del padrón fue en 1994 uno de los más importantes del debate, pues en él se centraban las principales sospechas del fraude a cometerse. Los *rasurados* –electores eliminados sin razón– y los *fantasmas* –personas registradas pero inexistentes en las listas– motivaban las principales observaciones.
62. Lo atinente al padrón electoral se encuentra regulado en la Constitución, en la ley reglamentaria electoral (COFIPE), en los acuerdos del Consejo General del IFE y en los acuerdos de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación del Registro Federal de Electores.
63. Los ciudadanos –que son los mexicanos mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir– tienen la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores para la formación del Catálogo General de Electores, del cual derivará el Padrón Electoral, y de solicitar la *credencial para votar con fotografía*. Las *listas nominales de electores* son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado la mencionada credencial.
64. Muchos de los problemas suscitados en oportunidades pasadas con respecto al padrón, no se presentan ya o bien fueron solucionados, a lo que cabe agregar que los partidos cuentan con mayor acceso en materia de información y verificación, lo que contribuye positivamente como elemento generador de confianza. Las críticas que se formulan tienden a ceñirse a los aspectos técnicos, y las anomalías detectadas no son ya inmediatamente asociadas a una intencionalidad fraudulenta. Los responsables del IFE identifican como principales problemas que dificultan la actualización del padrón los mismos ya señalados en 1994, esto es la movilidad demográfica, la amplitud del territorio

con áreas de difícil acceso, la concentración y dispersión social, las asimetrías socioeconómicas y las diferencias culturales.

65. A los efectos de cumplir con la finalidad de tener un padrón integral, auténtico y confiable, los servicios responsables realizan actividades de mantenimiento y actualización para mejorarlo. Mediante las primeras se procura detectar registros duplicados –para lo cual, en particular, se efectúan comparaciones fotográficas– bajas por defunción y como consecuencia de resoluciones judiciales, así como bajas por cancelación de las credenciales que no fueron recogidas por los interesados al 30 de septiembre del año siguiente a aquél en que solicitaron su inscripción. Es de señalar que al igual que en muchos países de América Latina, es frecuente el caso de ciudadanos cuyo fallecimiento no ha sido registrado o lo ha sido con errores, lo que dificulta la depuración. También constituye un serio problema la falta de cumplimiento de la obligación legal de dar aviso del cambio de domicilio.
66. Todos los años se realiza una campaña intensa de actualización de tres meses y medio de duración. En septiembre de 1996 el IFE instaló 2,929 módulos a ese efecto, a los cuales se agregaron 1,302 en diciembre, con intervención de los partidos a través de las comisiones de vigilancia. Se efectuaron asimismo programas intensos de convocatoria, mediante los medios masivos de comunicación e incluso con notificaciones personales para que los interesados retiren sus credenciales, y con utilización, además, de una multiplicidad de elementos propios de los modernos recursos publicitarios, debiéndose destacar, asimismo, la cobertura de los distintos grupos étnicos mediante carteles traducidos a 39 idiomas indígenas.
67. Es de hacer notar que los ciudadanos tienen en forma permanente la posibilidad de acudir a las oficinas y módulos del Registro Federal Electoral del IFE para inscribirse, denunciar cambios de domicilio, solicitar la expedición de la credencial o su reposición y la corrección de datos. Se llegó así, al 17 de abril de 1997, a contar con un padrón electoral que incluye al 95.5% de la población mayor de 18 años, y con una lista nominal que cubre el 93.9% de esa misma población. Los ciudadanos inscritos eran 53'118,049 y las listas nominales incluyen a 52'233,957 electores, o sea al 98.83%. Es dable señalar que la proporción de *credencializados* pasó de 1991 a 1994 del 93.43% al 96.31%, para llegar en 1997 al porcentaje ya mencionado. Estas cifras eran preliminares a la fecha indicada, en virtud de que faltaban efectuar los ajustes resultantes de las observaciones formuladas por los partidos políticos así como de las rectificaciones solicitadas por los ciudadanos a las listas nominales exhibidas y de la aplicación de programas de depuración interna.
68. Por otra parte, el crecimiento del padrón fue del 21% en el período 1991-1994, y del 11.8% en el período 1994-1997. Las listas nominales crecieron, a su vez, el 24.6% en el primer período considerado y el 14.21% en el segundo.

69. El padrón base del actual es el de 1991, depurado íntegramente en 1992, con el agregado de la credencial fotográfica en 1994 y las sucesivas campañas de actualización ya mencionadas.

El control de los procedimientos y los medios para evitar la manipulación del voto

70. La fiscalización de los procedimientos referidos a la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales, a la entrega de las credenciales para votar y a las campañas anuales de actualización se lleva a cabo en todos los niveles por medio de las comisiones de vigilancia. Hay así una Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, 32 comisiones locales y 300 comisiones distritales, en todas las cuales los partidos nacionales participan con voz y voto. Por otra parte, los partidos controlan adicionalmente el padrón mediante el ejemplar que se les entrega en soporte magnético (disquetes) –lo cual para el proceso electoral en curso se efectivizó el 15 de marzo de este año– y de las listas nominales, que les fueron entregadas el 25 de marzo. Tienen derecho de formular observaciones, lo que dará eventualmente lugar a las correcciones que correspondieren y a un informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General del IFE, el cual puede ser objeto de impugnación ante el Tribunal Electoral.
71. A su vez, a través de la exhibición de las listas nominales en las oficinas municipales, en las oficinas de las Juntas Distritales Ejecutivas y en los lugares públicos que se determinen, los propios ciudadanos tienen oportunidad de verificar su correcta inclusión. Durante el período de exhibición de listas, entre el 25 de marzo y el 14 de abril de 1997, un total de 1'237,820 ciudadanos, es decir 2.36% de los inscritos en ellas, acudieron a consultarlas, de los cuales 1,655 solicitaron la rectificación de sus datos. Los partidos, por su parte, principalmente el PAN, formularon 158,287 observaciones –lo que representa el 0.32% del padrón–. Estas cifras exhiben, por un lado, un cierto desinterés de la ciudadanía por verificar su correcta inclusión en las listas, pero por el otro, parecen mostrar, a la vez, su confianza en el padrón. Esta confianza se justifica por el hecho de que solamente el 0.133% de los que consultaron las listas encontraron errores en ellas y que las observaciones provenientes de los partidos no superaron el 0.32% del padrón, lo que constituye –aún en el caso de que todas ellas tengan sustento– un nivel de inconsistencia relativamente reducido.
72. La credencial con fotografía, introducida a partir de 1992 en un programa cuyo costo alcanzó los setecientos millones de dólares, logró consolidarse como uno de los instrumentos de mayor credibilidad. Se utiliza en diversos trámites y es incluso aceptada por las entidades bancarias, por lo que existe particular interés en obtenerla. Pero el cambio de domicilio no constituye una circunstancia que torne apremiante su comunicación a las autoridades electorales, aun por parte de los ciudadanos con intención de votar, pues éstos tienen siempre la posibilidad de emitir el voto en las llamadas *casillas especiales* para los electores en tránsito, si bien únicamente para las elecciones que les correspondan de acuerdo a la circunscripción, la entidad federativa o el distrito en

que se encuentren. Se produce entonces un contraste entre el interés por obtener la credencial y el desinterés en comunicar el cambio de domicilio, por lo que sería conveniente que la ley contuviera algún tipo de previsión que coadyuvara a su cabal cumplimiento en ese aspecto por parte de los ciudadanos.

73. La inclusión de la fotografía en las listas nominales como elemento inhibitorio del fraude, si bien importa un costo elevado, entre otras razones debido a la utilización de papel de seguridad en la confección del padrón, pareciera justificable en el actual contexto político del país que exige rodear todo el proceso de las mayores seguridades posibles para acrecentar la confianza. La misma opinión cabría en relación con la decisión del Consejo General de incluir el domicilio de los electores en dichas listas como elemento adicional de verificación, decisión que fue una cuestión controvertida en tanto importa hacer pública una información que por algunos es considerada confidencial.

La redistribución

74. Una de las principales debilidades del sistema electoral radicaba en el hecho de que en materia de distritación se seguía utilizando la efectuada en 1977, con base en el censo de 1970, lo que por su desactualización producía importantes desequilibrios en el valor del voto y lesionaba, por tanto, el principio del sufragio igualitario.
75. En este sentido, la nueva distritación tuvo por objeto lograr una mejor distribución de los ámbitos distritales a la vez que una mejor representatividad política de los ciudadanos. La nueva delimitación de los 300 distritos electorales, de los 40 distritos locales del distrito Federal y de las cinco circunscripciones plurinominales, realizada en consonancia con lo dispuesto por el art. 53 de la Constitución se llevó a cabo sobre la base del censo general de población de 1990. Este proceso contó con la participación directa de los partidos y el seguimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia y fue aprobado el 31 de julio de 1996 por unanimidad y con la anuencia de las fuerzas políticas, que lo consideraron muy superior y más correcto que el anterior, sin perjuicio de reservas puntuales expresadas por algunos partidos (sobre la incidencia de la redistribución en la distribución de los escaños por partido, ver apartado II. D).

Las casillas de votación

76. En relación con las casillas de votación los aspectos que presentan particular relevancia en materia de la transparencia del voto son: (a) la integración de las casillas; (b) el tipo y la distribución de las casillas; y (c) la presencia de los representantes de los partidos políticos.
77. En cuanto a la integración, la misma se efectúa según el procedimiento siguiente: el Consejo General sortea un mes del calendario que, junto con el que le sigue, son tomados como base para realizar una primera insaculación de un 10% de ciudadanos con

credencial para votar que figuran en las listas nominales de electores de cada sección electoral. Estos ciudadanos son convocados a asistir a un curso de capacitación, luego de lo cual se realiza una segunda insaculación con base, esta vez, en la primera letra del apellido paterno, la cual también es sorteada por el Consejo General, conformándose finalmente las mesas directivas de casilla con los más capacitados, asignándose las funciones a cada uno según su nivel de escolaridad.

78. Es preocupación generalizada la escasa respuesta de la ciudadanía a la convocatoria a los cursos de capacitación para autoridades directivas de casilla. Debe anotarse que no existe sanción por la no concurrencia a dichos cursos. No obstante, en la primera insaculación para la designación de autoridades según el método ya descrito más arriba, que se realizó del 3 al 14 de marzo en los 17 centros regionales del cómputo del Registro Federal de Electores, arrojó un total de 5'093,344 ciudadanos en las 63,608 secciones electorales en que se divide el país, de los cuales quedaron finalmente capacitados 2'073,748, es decir una cifra más de dos veces superior a la cantidad de funcionarios necesarios para cubrir las aproximadamente 103,000 casillas que habrán de funcionar el día de la elección, con lo que quedaron superados los porcentajes de procesos anteriores. Por otra parte, además de haber oportunamente prorrogado por diez días –hasta el 10 de mayo– el plazo de capacitación, el IFE decidió también formar una lista de reserva de tres ciudadanos por casilla para cubrir las vacantes que se generen hasta antes del día de los comicios y establecer un sistema de suplencias entre los ciudadanos seleccionados en la primera insaculación, garantizando el carácter aleatorio del procedimiento.
79. Frente a la consulta efectuada a los partidos con representación parlamentaria y a las organizaciones no gubernamentales acerca del grado de confiabilidad que merece el mecanismo de integración de las casillas electorales los primeros coincidieron en adjudicarle una confiabilidad *alta* y *muy alta*, en tanto que la apreciación de las segundas varió entre *baja* y *alta* y *muy alta*, con predominio de estos dos últimos conceptos (ver anexos I y II).
80. En cuanto al tipo de casillas, el COFIPE prevé tres clases distintas: las ordinarias, las especiales y las extraordinarias. Las *ordinarias*, que admiten un máximo de 750 electores, alcanzarán por lo tanto a una cantidad aproximada de 103,000 para la elección del 6 de julio de 1997 –contra las 96,393 que funcionaron el 21 de agosto de 1994– que serán instaladas en escuelas (49.51%), en oficinas públicas (6.93%), en lugares públicos (12.77%) y en domicilios privados (30.79 %).
81. Las casillas *especiales* –que apenas cuentan con antecedentes en derecho electoral comparado– son las destinadas a posibilitar la votación de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio para las categorías de candidatos que la ley prevé, según la circunscripción, la entidad federativa o el distrito en que se encuentren. Su cantidad no puede ser superior a cinco por distrito y su número y ubicación se determinan según la cantidad de municipios, la densidad poblacional y las características geográficas y demográficas de cada distrito. La necesidad de exhibir la credencial con fotografía, el marcado de dicha credencial y el *entintado* del dedo con el

líquido indeleble constituyen elementos de seguridad que aventan la posibilidad de que por esta vía se pueda votar más de una vez. El Consejo General decidió para esta ocasión aumentar sustancialmente la cantidad de boletas para tales casillas, llevándolas a 750 por cada una, con el objeto de evitar las situaciones producidas en 1994 cuando gran cantidad de electores en tránsito no pudo emitir el sufragio por falta de boletas suficientes.

82. Si bien en principio la existencia de casillas especiales podría servir para facilitar la participación ciudadana, puede no obstante convertirse –como de hecho ocurrió en 1994– en un foco de críticas y de sospechas que puede repercutir negativamente en la evaluación del proceso electoral. La razón es obvia, ya que es probable que el máximo de 750 electores se vea nuevamente superado. Sin embargo, la necesidad de limitar la cantidad de electores en esas casillas especiales se impone, porque de lo contrario se podría fomentar la sospecha de que tales casillas se prestan para inflar el voto a algún partido.
83. En cuanto a las casillas *extraordinarias* son las que se instalan cuando las condiciones geográficas de una sección hacen difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, en lugares que posibiliten su concurrencia.
84. Esta clase de casillas responde al principio de facilitar la participación de la ciudadanía acercando lo más posible las urnas a los votantes potenciales, lo que es ciertamente ponderable. Empero, no puede desconocerse que el mayor número de casillas aumenta también los costos y los problemas logísticos, y conspira ciertamente contra una más rápida obtención de resultados preliminares, dificultando, por otra parte, el control de los partidos, que se ven obligados a un despliegue de representantes que no todos están en condiciones de efectuar.

Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

85. Uno de los aspectos que más contribuyen a una favorable percepción del proceso eleccionario en cuanto a su transparencia es la rápida difusión de resultados preliminares, sin interrupciones y desde el cierre mismo de las votaciones, para que la ciudadanía pueda contar, de ser posible en la misma noche de los comicios, con cifras que brinden el mayor grado de certeza y despejen, en lo posible, toda incertidumbre.
86. El programa implementado procura satisfacer estos objetivos. Tiene como meta difundir la noche de la elección de manera inmediata, en el Consejo General, ante los partidos políticos y ante la ciudadanía, antes de que se efectúe el cómputo en los Consejos Distritales, resultados provisionales fehacientes, garantizando la seguridad, la transparencia, la confiabilidad y la integridad de la información en todas sus fases.
87. En la implementación del que ha de ser utilizado el 6 del julio próximo, se toma como base el sistema utilizado en 1994, aunque con algunas modificaciones. En particular, se ha mejorado el equipamiento para evitar la saturación por sub-dimensionamiento ocurrida

en 1994. Se han previsto 300 Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT), dos Centros Nacionales de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CENARREP), con capacidad cada uno de soportar todo el proceso, lo que da como resultado un equipamiento sobredimensionado que habrá de funcionar al 50% de su capacidad. Se han programado asimismo tres pruebas nacionales del sistema, a realizarse el 15, el 22 y el 29 de junio.

88. Por otra parte, se decidió difundir los resultados casilla por casilla, en flujo continuo – incluso por Internet– a partir de las 20 horas –momento en que cierran las votaciones– a diferencia de 1994 cuando recién se comenzaron a difundir los datos a partir de contar con los resultados del 10% de las casillas.

Observaciones

89. Los innumerables recaudos técnicos y legales adoptados para dotar a los instrumentos electorales de mayor seguridad muestran el esfuerzo desplegado para rodear al proceso de todas las garantías, sin reparar en costos. El sistema electoral mexicano consta hoy de un abanico de elementos técnicamente aptos para dificultar el doble voto y todo intento de fraude en la votación. En particular, la credencial fotográfica, con numerosos resguardos que garantizan su inviolabilidad y que ha demostrado su grado de aceptación y credibilidad; el padrón fotográfico con domicilio; el marcado de la yema del dedo mediante un producto químico que reacciona al contacto con la piel y la tiñe; la foliatura del talonario de boletas de votación; las urnas transparentes; la utilización de crayones especiales para marcar el voto de modo que no se trasluzca y la máquina destinada a marcar la credencial una vez emitido el voto.
90. A ello debe agregarse que el COFIPE establece procedimientos para corroborar que las listas nominales entregadas a los partidos son las mismas utilizadas en la jornada electoral (art. 161) y para comprobar que el líquido indeleble utilizado es idéntico al aprobado por el Consejo General (art. 208).
91. Otro orden de garantías está dado por la fiscalización partidaria en las casillas de votación –si bien, como ya se señaló, sólo los partidos más grandes tendrán seguramente los medios de cubrir la totalidad de los lugares de recepción del voto– y por la presencia de los observadores nacionales.
92. En cuanto al Registro Electoral, que era un tema central de discusión en 1994, es ahora percibido en general con un alto grado de confiabilidad, tanto por los partidos como por las organizaciones civiles (ver anexos I y II).
93. El proceso de insaculación para la integración de las casillas, por su parte, constituye un elaborado procedimiento dirigido a asegurar la imparcialidad de sus autoridades directivas y es muestra, por otro lado, de la aptitud de la organización electoral y de la capacidad técnica del cuerpo profesional electoral del IFE.

94. Todos estos mecanismos tendientes a un mayor control, así como una redistribución que ha recogido en términos generales el beneplácito de los partidos, crean las condiciones objetivas para posibilitar la auténtica expresión de voluntad política del pueblo mexicano, en un proceso electoral transparente e imparcial. Poco habrán de servir, empero, si no vienen acompañadas, por parte de los actores, de comportamientos que creen el indispensable clima de confianza para ello.

C. La justicia electoral

El Tribunal Electoral del Poder Judicial

95. Una de las principales reformas introducidas por la reforma de 1996 consistió en la incorporación del Tribunal Electoral –como consecuencia de demandas de la oposición, principalmente del PAN– al Poder Judicial de la Federación, a la vez que amplían sus atribuciones, y al conferir asimismo a la Corte Suprema de Justicia novedosas competencias para el conocimiento de ciertas cuestiones en materia electoral.
96. Hasta 1996 la función de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujetaran al principio de legalidad se encontraba conferida a un órgano jurisdiccional autónomo en la materia, denominado Tribunal Federal Electoral (TRIFE), surgido de las reformas constitucionales de 1989 y del COFIPE de 1990 y que había sucedido a su vez al Tribunal de lo Contencioso Electoral, de carácter administrativo, producto de las reformas de la Constitución del año 1986 y del Código Federal Electoral de 1987.
97. Los arts. 94 y 99 de la Constitución reformada establecen ahora, dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, un Tribunal Electoral como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la sólo excepción, en cuanto a esto último, de las acciones de inconstitucionalidad deducidas por los partidos políticos registrados que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre la Constitución y leyes electorales federales o locales, cuyo conocimiento queda reservado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 105 de la Constitución) .
98. El Tribunal Electoral ejerce sus atribuciones a través de una *Sala Superior* integrada por siete magistrados nombrados por diez años improrrogables, con sede en el Distrito Federal, y cinco *Salas Regionales*, con tres magistrados cada una, nombrados por ocho años improrrogables, que funcionan –sólo en los años de elecciones– en las cinco circunscripciones plurinominales en las que está dividido el país.
99. Punto relevante es el hecho de que sus decisiones son definitivas e inatacables, lo que constituye sin duda un aspecto fundamental frente a la perentoriedad de los plazos electorales y a la necesidad de dar definitividad a las resoluciones judiciales en esta materia, en aras de una pronta certeza en procesos que no admiten dilaciones.

Únicamente en caso de que exista contradicción entre las tesis sustentadas en aspectos constitucionales por una sala del Tribunal y alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte Suprema este último tribunal es llamado a decidir la cuestión.

100. La designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial se efectúa a propuesta de la Corte Suprema de Justicia a la Cámara de Senadores. En el régimen anterior, los miembros del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del Poder Ejecutivo. Este cambio presenta dos aspectos: por un lado, desvincula su nombramiento de la esfera del Poder Ejecutivo y, por el otro –pese a que la propuesta de cambio viene del PAN– entrega la designación a la Cámara en la cual el PRI, por el sistema electoral, está en mejores condiciones de conservar su predominio político que en la Cámara Baja .
101. En relación con este aspecto cabe hacer notar que si bien la Constitución establece (art. 99) una mayoría calificada de dos tercios de votos de los senadores presentes para el nombramiento de los integrantes del Tribunal Electoral y que el artículo transitorio quinto del decreto del 21 de agosto de 1996 dispuso, excepcionalmente, que para la primera designación esa mayoría debía ser de las tres cuartas partes, los magistrados designados el 31 de octubre de 1996 obtuvieron –al igual que los consejeros electorales del IFE– el consenso de las cuatro fracciones parlamentarias.
102. Esta particular circunstancia debería aventar cualquier imputación de parcialidad por parte de los partidos que dieron su conformidad para el nombramiento de tales magistrados con base en la actuación que éstos pudieran haber tenido con anterioridad a su designación.

Las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral

103. Se destaca predominantemente entre ellas la de realizar el cómputo de la elección presidencial, de calificar dicha elección y de hacer la declaración de *presidente electo*, que correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Consecuentemente, el Tribunal Electoral resuelve en forma definitiva, en única instancia, las impugnaciones que se presenten sobre dicha elección. Esta nueva función tiene una indisimulable trascendencia, toda vez que con ella llega a su cúspide un proceso en el curso del cual se recorrieron tres grandes etapas. La primera, originada en la Constitución de Cádiz de 1812, basada en el sistema de autocalificación por parte de los colegios electorales del congreso para diputados y senadores y de hetero calificación para Presidente de la República. La segunda, a partir de 1993, en la que se suprime la autocalificación de los diputados y senadores, quedando la emisión del juicio de validez de las elecciones a cargo de los órganos distritales y locales del Instituto Federal Electoral, según correspondiera. La actual, finalmente, en que la Reforma suprime toda atribución del Congreso en este aspecto, salvo en aquellos casos en que deba designarse presidente sustituto, interino o provisional cuando, ya existiendo presidente electo, se produzca su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio. Se arriba así a un sistema de

contencioso electoral integral, con desaparición de todo resabio del contencioso político anteriormente imperante.

104. Otro aspecto digno de mención es la atribución del Tribunal de resolver en forma definitiva e inatacable, mediante el *juicio de revisión constitucional electoral*, los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía sólo procederá cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos (art. 99 de la Constitución).
105. De este modo se dio respuesta a la necesidad de garantizar la supremacía de la Constitución frente a tales actos y resoluciones de autoridades locales, con lo cual el ámbito jurisdiccional del Tribunal Electoral se ve acrecentado en forma notable con una competencia que en otros países de organización federal suele quedar reservada a la Corte Suprema de Justicia.
106. También las normas reformadas en 1996 le otorgan competencia para entender en la garantía de los derechos político-electorales de los ciudadanos –votar y ser votado y asociarse políticamente– cuyo reconocimiento, ahora incorporado en el art. 35 de la Constitución, guarda congruencia con los diversos pactos, declaraciones y convenciones internacionales que incluyen a tales derechos en la categoría de *derechos humanos*. Es de señalar que la protección judicial que de los mencionados derechos brinda la Constitución reformada pone fin a una histórica controversia doctrinaria y jurisprudencial protagonizada por eminentes juristas mexicanos, que encuentra sus antecedentes en el siglo pasado, y que había conducido, en su etapa más reciente, a la negación de toda tutela por vía de amparo de esos derechos por entenderse que no se trata de garantías individuales.
107. En consonancia con la ampliación de las atribuciones del Tribunal Electoral se incluyen en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dos nuevos remedios procesales denominados *juicio de revisión constitucional electoral* y *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*.
108. En otro orden de consideraciones es asimismo digna de destacarse la disposición del art. 105 de la Constitución que establece que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. A más de brindar certeza en cuanto a la legislación que ha de regir, esta previsión permite también que en caso de que tales normas sean impugnadas por ser contrarias a la Constitución exista el tiempo suficiente para que la Corte se pronuncie al respecto y para que, en su caso, el órgano legislativo competente pueda realizar los ajustes normativos pertinentes de acuerdo con lo resuelto por el máximo Tribunal.

La Suprema Corte de Justicia

109. Al Supremo Tribunal del país le toca también desempeñar un papel significativo en materia electoral, en dos aspectos fundamentales:
- Decide, como ya fue mencionado, aquellos casos en que existe contradicción entre las tesis sustentadas en materia constitucional por una sala del Tribunal y alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte. Por cierto que siendo el Tribunal Electoral órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, según lo dice la propia Constitución en su art. 99, la posibilidad de que tal situación se configure efectivamente parece remota.
 - Conoce, a petición de los partidos políticos con registro, de las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general, federal o local, con la Constitución. Estas acciones deben plantearse dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma, debiéndose apuntar que para que ésta pueda ser invalidada – con carácter general pero sin efecto retroactivo, lo que importa en la práctica la derogación de la norma– se requiere el voto de ocho de los once miembros que componen la Corte, que a estos efectos asume así facultades de tribunal constitucional.
110. Esta potestad del Supremo Tribunal, referida a leyes electorales, representa una destacable novedad que viene a quebrar una larga tradición, desde que con anterioridad a la reforma constitucional de 1996 le estaba expresamente vedado entender en cuestiones de constitucionalidad de la normativa electoral.

Medios de impugnación

111. Los medios de impugnación en esta materia tienen por objeto asegurar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales así como que tales actos, y las resoluciones de las autoridades electorales, se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad. Los mismos se hallan regulados en una ley autónoma, reglamentaria de los arts. 41, 60 y 99 de la Constitución denominada *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, que pone a disposición de los partidos políticos, los ciudadanos y los candidatos, y las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, según sea el caso, seis distintos medios de impugnación a esos efectos. Ellos son:
- El recurso de revisión, de naturaleza administrativa, contra actos o resoluciones de las autoridades del Instituto Federal Electoral.

- El recurso de apelación, cuyo propósito es el de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (IFE) y que procede contra las resoluciones administrativas de ésta que recaigan en los recursos de revisión o contra los actos o resoluciones de cualquiera de sus órganos del IFE que no sean impugnables a través del recurso de revisión.
 - El juicio de inconformidad, para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales relativas a las elecciones en ese orden, respecto de los resultados consignados en las actas de cómputo por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, por error aritmético o por nulidad de la elección, según el caso y según se trate de elecciones de Presidente, y de diputados y senadores por mayoría relativa o representación proporcional.
 - El recurso de reconsideración, para impugnar ante la Sala Superior del Tribunal las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del IFE.
 - El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
 - El juicio de revisión constitucional electoral.
112. Estos dos últimos remedios procesales se incorporan al sistema anteriormente existente en consonancia con las nuevas atribuciones constitucionales conferidas al Tribunal Electoral, que ya fueron tratadas anteriormente.
113. Cabe agregar, por otro lado, la regulación relativa a la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema en los términos de la fracción 2ª del art. 105 de la Constitución, anteriormente mencionada. Ha de subrayarse, finalmente, la disposición contenida en el art. 41 de la Constitución que consagra el sano principio de que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no produce efectos suspensivos.
114. El conjunto de medios de impugnación reseñados estructura un sistema a la vez que completo, muy complejo. Completo por cuanto está detalladamente reglado a lo largo de 108 artículos y varias normas transitorias, que abarca la protección procesal de todos los derechos electorales comprometidos, desde un punto de vista estrictamente jurídico. Complejo, como ha sido reiteradamente señalado por los distintos sectores entrevistados, y requiere, sin duda, un alto grado de conocimiento y profesionalidad para que esos remedios puedan ser eficazmente empleados sin riesgo de incurrir en la pérdida de derechos sustanciales por impericia en su utilización. Es de esperar que este riesgo se vea atemperado por la aplicación del acertado criterio sentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral de dar al escrito impugnatorio el trámite que corresponda al medio de

impugnación realmente procedente –aun cuando el presentante equivoque el remedio procesal deducido– en tanto aparezcan patentemente identificados el acto o la resolución que se impugna y claramente manifestada la voluntad del inconforme de oponerse y no aceptar ese acto o resolución.

115. Vale destacar a este respecto que sólo el PRI conceptúa como *muy alta* la confiabilidad en el sistema de garantías impugnatorias, en tanto que para el PAN la confiabilidad es *media* y para el PRD *baja*. Las organizaciones no gubernamentales, por su parte, le otorgan confiabilidad *media* (seis de ellas), *baja* (cuatro) y *muy baja* (una), lo que expresa la desconfianza en un sistema que se considera complicado y la creencia de que difícilmente los partidos puedan presentar sus impugnaciones adecuadamente (ver anexos I y II). Cabe señalar, en cuanto a esto, que el Tribunal organiza cursos para los partidos políticos con la finalidad de capacitarlos en esta materia.

Observaciones

116. La incorporación al Poder Judicial –poder independiente por antonomasia dentro de la estructura de los estados que adoptan la clásica división en tres ramas de gobierno– del tribunal encargado de dirimir los conflictos electorales, así como la ampliación de sus atribuciones, representa un paso trascendental en la búsqueda de garantizar, en la mayor medida, la legalidad, la objetividad y la imparcialidad de sus decisiones. Contribuye a la consecución de esta meta la ya señalada modificación del modo de nombramiento de los magistrados que lo integran, en que las propuestas quedan reservadas a la Corte Suprema de Justicia. Con esta modalidad se completa un esquema donde el poder central deja de tener injerencia en la nominación de quienes integran los órganos encargados de administrar –el IFE– y de juzgar –el Tribunal Electoral– los procesos comiciales.
117. La completa judicialización del órgano encargado del contencioso electoral se inscribe, en derecho comparado, dentro de un sistema que cuenta con pocos antecedentes en América Latina, desde que sólo en la Argentina y en el Brasil –bien que con distintas variantes– y más recientemente en el Paraguay, el contencioso electoral se ha conferido a tribunales especializados que forman parte del poder judicial. Empero, la relativa singularidad del modelo no le quita mérito, pues sus beneficios en orden a la imparcialidad que presuponen las decisiones emanadas de un tribunal judicial de estricto derecho cuyos integrantes, por su investidura como magistrados deben estar al margen de toda influencia ajena a la propia voluntad de la ley, son evidentes. Por lo demás, se trata de un sistema que, en este aspecto, funciona satisfactoriamente en los países que lo adoptaron.
118. Ciertamente es que la naturaleza judicial de las decisiones de estos tribunales las hace susceptibles de críticas por parte de aquellos a quienes perjudican, que suelen ver en tales decisiones el producto no sólo de simples errores en la aplicación del derecho sino a veces también el de una voluntad sesgada, en función de supuestas simpatías políticas o de falta de independencia de sus integrantes. Pero ha de concederse que es razonable presuponer,