

## DERECHO ELECTORAL MEXICANO. NOTAS EN HOMENAJE A JORGE CARPIZO

Flavio GALVÁN RIVERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Siete décadas de partido hegemónico*. III. *Instituto Federal Electoral y su Consejo General*. IV. *Poder electoral: federal y local*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Como es del dominio común, Jorge Carpizo, mexicano excepcional de su tiempo, destacó en todos los ámbitos de su vida polifacética, entre los que cabe mencionar su actividad como servidor público, comprometido con las mejores causas de la República, en beneficio siempre de México y de sus cambios estructurales, a fin de lograr la consolidación de un Estado de derecho, constitucional y democrático, respetuoso de los derechos fundamentales de los gobernados, entre los que cabe destacar los de naturaleza política, y, en especial, los de carácter electoral.

Como servidor público, plenamente comprometido, de alto nivel y destacada participación, Jorge Carpizo, en el periodo que le correspondió vivir, intervino de manera decisiva en la evolución, científica y práctica, del derecho electoral mexicano, en su nueva y moderna etapa, la cual inició, sin duda alguna, con la reforma político-electoral de 1977-1978, continuada con transformaciones determinantes en 1986-1987, y con nuevas reformas, de trascendencia innegable, acordes a la exigencia de la actuación decidida de la denominada “sociedad civil”, en 1990, 1993, 1994 y 1996.

No obstante el avance logrado con las mencionadas reformas, la evolución del sistema democrático mexicano, para su consolidación y perfeccionamiento, no se ha detenido ahí, sino que ha continuado incesantemente, con nuevas ideas, nuevos objetivos y, consecuentemente, nuevas reformas en 2007, 2008, 2011 y 2012; sin duda alguna, este activismo legislativo ha de seguir con otro movimiento reformador político-electoral en 2013 y en los demás años por venir.

La prolija actividad legislativa reformadora en materia política, la electoral y la política-electoral como una unidad, con la finalidad permanente, aun cuando no siempre alcanzada, de buscar el mejor Estado de derecho constitucional y democrático, es tan solo un ejemplo de la gran verdad que encierra la expresión por todos conocida: “Lo único que no cambia es que todo cambia”, o bien “Lo único permanente es el cambio”.

Durante todo este periodo, el pensamiento de Jorge Carpizo ha estado presente, ya sea con su dinámica y comprometida actuación personal, inmediata y directa, o bien con la actuación y el pensamiento de cuantos han abrevado en su ideario y participan en la vida cotidiana del Estado mexicano, desde distintos campos del quehacer social.

De ahí el merecido homenaje que ahora se le tributa, con la convicción firme de que es justa, pero también con la nostalgia de no tenerlo presente, con su espíritu creador, pensamiento comprometido, visión del pasado, del presente y del futuro, con el férreo convencimiento de que, ahora y siempre, ¡La Patria es Primero!

## II. SIETE DÉCADAS DE PARTIDO HEGEMÓNICO

En el tiempo actual es lugar común hacer alusión, casi siempre con juicio crítico, al periodo de los últimos setenta años del siglo XX, en los que México estuvo gobernado por presidentes que surgieron de las filas del Partido Revolucionario Institucional,<sup>1</sup> partido hegemónico en las siete décadas, siempre triunfador en las elecciones federales y casi siempre vencedor en las

<sup>1</sup> Después de haber triunfado el movimiento popular iniciado el 20 de noviembre de 1910; una vez expedida la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que data de 1917, México vivió un intenso periodo de caudillos, sobrevivientes del movimiento revolucionario, entre los que estaban Venustiano Carranza, Francisco Villa, Plutarco Elías Calles, Álvaro Obregón, Pascual Ortiz Rubio, Manuel Ávila Camacho, Emilio Portes Gil, Lázaro Cárdenas del Río, Abelardo L. Rodríguez, Antonio I. Villarreal, Manuel Pérez Treviño, Gilberto Valenzuela, José Gonzalo Escobar, Francisco R. Manzo y muchos otros más que, evidentemente, se erigían en herederos de la Revolución y reclamaban para sí el legítimo derecho de ejercer el poder público. De ahí los atentados y homicidios durante la tercera década del siglo XX; historia que había iniciado ya al final de la década 1910-1920.

En este contexto, como un movimiento transformador del gobierno de caudillos por un gobierno de instituciones, bajo el lema “Instituciones y Reforma Social”, con la inspiración y guía del general Plutarco Elías Calles, el 4 de marzo de 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), incorporando a esta organización política de la Revolución a una parte importante de los revolucionarios sobrevivientes, herederos del ideario de la Revolución Mexicana de 1910.

El PNR asumió como principio de su actuación el sistema constitucionalista y como ideología el pensamiento nacionalista, con tendencia fundamentalmente obrerista y agrarista.

elecciones locales y municipales, que coexistía con auténticos partidos políticos de oposición, permanentes perdedores en las elecciones populares, y con partidos políticos calificados como “satélites” o “paleros”, según la voz popular, por ser afines al partido político dominante, en el ejercicio unilateral del poder público.

Desde otro punto de vista, el análisis de este periodo de setenta años se hace tomando como elementos de referencia los cambios importantes en la vida democrática de México, destacando hechos históricos de especial trascendencia, como se expone, de manera sintetizada, en los párrafos siguientes.

### 1. *Federalismo electoral*

Un cambio de especial relevancia fue la institución, en 1946, del sistema electoral federal; con sus semejanzas y sus diferencias, como el que aún está vigente en 2013. Este nuevo sistema surgió con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales federales (una por cada entidad) y los comités distritales electorales (uno en cada distrito electoral).

En la secuencia de este movimiento de la revolución institucionalizada, como consecuencia de un nuevo movimiento popular, caracterizado por la organización y la presión ejercida esencialmente por los obreros y campesinos, el PNR se vio en la necesidad de adecuarse al nuevo tiempo y al activismo político de la clase trabajadora, tanto del campo como de la ciudad.

Esta necesidad de transformación, reorganización y adecuación al tiempo nuevo, fue una de las causas para que, durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas, periodo caracterizado por la influencia determinante de la doctrina socialista, el 30 de marzo de 1938 se firmara el “Pacto Constitutivo del Partido de la Revolución Mexicana” (PRM), integrado con los cuatro sectores más importantes de la población mexicana: el obrero, el campesino, el popular y el militar.

El lema aprobado para identificar al nuevo partido político, o si se prefiere al partido político transformado, fue “Por una Democracia de los Trabajadores”.

Tiene especial importancia destacar que, para dar una imagen de mayor participación determinante de la sociedad civil, regresando a los militares a sus cuarteles, para alejarlos formalmente de la vida política activa de la República, pero sobre todo de la actividad partidista, de la estructura orgánica del PRM y, por ende, de la toma de decisiones de gobierno, desde el 1o. de diciembre de 1940 se suprimió el sector militar de la organización interna de ese partido político.

Finalmente, en pleno auge del sistema presidencialista mexicano del siglo XX, ahora con una tendencia ideológica nacionalista y democrática, el 18 de enero de 1946 se celebró una Convención del PRM, con la finalidad específica de disolverlo, para dar origen, en su lugar, al Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyos documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatuto) quedaron aprobados en la misma Convención, disolvente y constitutiva, que concluyó el día de su fecha. El “nuevo” partido político asumió el lema: “Democracia y Justicia Social”.

La institución de estas comisiones y comités, de carácter federal, fue sin mengua de la existencia y funcionamiento de los órganos electorales locales, es decir, de los que organizaban las elecciones de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos, en los estados y en los municipios, en congruencia, obvio es, con la República democrática y federal vigente, en términos de la CPEUM.

Es también en la Ley Electoral Federal del 31 de diciembre de 1945, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 7 de enero de 1946, en la que se instituyó por vez primera el Consejo del Padrón Electoral, órgano de carácter técnico, con autonomía administrativa, encargado de “la división territorial en distritos”. Asimismo, por disposición de la ley se asignó a ese Consejo, entre otras funciones, la de integrar el padrón nacional de ciudadanos, así como la elaboración de las listas de electores.

Justamente, en términos de esta ley se instituyó también la integración tripartita de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con dos representantes del Poder Ejecutivo, dos del Poder Legislativo y dos de los partidos políticos registrados. Los comisionados del Poder Ejecutivo eran el secretario de Gobernación, que presidía la Comisión, y otro integrante del gabinete del presidente de la República; los del Poder Legislativo eran un diputado federal y un senador. Los partidos políticos eran representados por dos ciudadanos, nombrados de común acuerdo por los mismos institutos políticos; a falta de este acuerdo, eran designados por los comisionados de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

## 2. *Voto de la mujer*

Mención especial, por su trascendencia nacional e internacional, merecen las reformas constitucionales de 1953, para reconocer el derecho de voto de la mujer, con lo cual se subsanó formalmente una deuda histórica con las mujeres del mundo en general y con las mexicanas en especial; sin embargo, muchos años han pasado, y parece que muchos han de pasar aún, para hacer de este derecho de voto activo, pero sobre todo del derecho de voto pasivo, una auténtica realidad social, sin simulaciones, sin “cuotas de género”, sin “perspectivas de género”, sin vicios, sin desviaciones legales o jurisdiccionales, sin “Juanitas” y sin “Juanitos”,<sup>2</sup> sino con un verdadero senti-

<sup>2</sup> Es pertinente tener presente la tan comentada, e incluso laureada, sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, con el voto en contra emitido por el suscrito, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP:JDC-12624/2012 (ignoro cuántos la han leído real e íntegramente, y cuántos la han analizado y comentado con seriedad, sin falsos liderazgos y convicciones, sin dogmatis-

do y convencimiento de igualdad jurídica y política entre hombres y mujeres, no como seres enfrentados entre sí por la titularidad y el ejercicio del poder, tanto público como privado, sino como entes complementarios, como seres indispensables ambos, hombres y mujeres, para la supervivencia de la humanidad y para la existencia y la consolidación de todo Estado de derecho, constitucional y democrático.

Solo como dato adicional cabe señalar que en las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se tuvo presente que, en esa época (1953), la población femenina en México representaba el 54% del total de la población.

### 3. *Diputados de partido*

Seguramente ante la crítica reiterada del prevaleciente sistema político-electoral de partido único, en el ejercicio del poder público, triunfador permanente en todas las elecciones, a grado tal que en la picaresca política se hizo común la expresión “carro completo” para manifestar que el partido en el poder no había dejado lugar a triunfo alguno a favor de los partidos de oposición, en las correspondientes elecciones populares, con las reformas publicadas en el *DOF* el 22 de junio de 1963, vigentes cinco días después de su publicación, se modificó el método de integración de la Cámara de Diputados, al instituir, además de las diputaciones de MR, a las denominadas “diputaciones de partido”, a fin de dar presencia en el Poder Legislativo fe-

mos o posiciones políticas y partidistas parciales, interesadas y comprometidas), porque esta ejecutoria fue dictada en contravención evidente del entonces vigente texto expreso del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CFIPE).

No obstante que las fórmulas de candidatos a senadores y a diputados, por el principio de mayoría relativa (MR), para el procedimiento electoral federal ordinario 2011-2012, postuladas por los partidos políticos, fueron electas mediante procedimientos democráticos, según los estatutos de los partidos políticos participantes, cuya constitucionalidad y legalidad fue calificada previamente y en su oportunidad por el IFE, la Sala Superior del TEPJF impuso a los institutos políticos, peticionarios del registro de candidatos, el deber jurídico de modificar sus listas de candidatos de MR, a fin de cumplir dos imperativos carentes de fundamento jurídico, e incluso contravectores, del texto expreso de la ley: 1) 40% como mínimo de candidatos deben ser de un género y 60% como máximo de candidatos deben ser del otro género, y 2) tanto el candidato a diputado o a senador propietario como el candidato a diputado o a senador suplente, obvio es, de la misma fórmula de candidatos de MR, deben ser del mismo género.

Para cumplir estos mandatos jurisdiccionales, los partidos políticos tuvieron que sustituir por mujeres a sus candidatos hombres, que devinieron en novedosos “Juanitos”, por orden judicial inimpugnable e inmutable; no obstante que fueron electos democráticamente, según el estatuto del partido político y de lo establecido expresamente en el CFIPE, como ha quedado precisado.

deral, y, por ende, voz y voto, para analizar, opinar, discutir y decidir, a los partidos políticos minoritarios, frente al Partido Revolucionario Institucional, aun cuando esta presencia fuera sin mengua, trascendente e inmediata, para la hegemonía del partido político en el poder.

Conforme al nuevo texto del artículo 54 de la CPEUM, todo partido que obtuviera como mínimo el 2.5% de la votación total en el país, en la elección de diputados, tenía derecho a que se le “acreditaran” a cinco diputados propietarios, de acuerdo con su lista de candidatos, siempre que hubieren obtenido el más alto porcentaje de votación, después del triunfador. Por cada 0.5% de votación adicional al 2.5%, el partido tenía derecho a la asignación de un diputado más, hasta sumar un máximo de veinte.

En el acto de asignación de “diputados de partido” se podía combinar este sistema con los triunfos obtenidos, por los candidatos del partido político beneficiario, en la elección de diputados de MR, siempre que el total de las diputaciones no pasara del límite de veinte, combinando ambos sistemas: diputados de partido y diputados de MR.

Cabe destacar que las diputaciones de partido solo se podían asignar a los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro, ante la autoridad electoral competente, con un año de anticipación, como mínimo, al día de la respectiva jornada electoral. Constitucionalmente, los diputados de partido y los de MR eran considerados iguales, representantes de la Nación, con los mismos derechos y deberes.

Con motivo de esta reforma constitucional, que instituyó el sistema electoral mixto, con preponderancia de diputados de MR, pero con respeto al derecho de representación de las minorías, por vez primera, en la historia de México, se introdujo en el texto de la CPEUM la expresión “partidos políticos”.

Dado que en las elecciones federales de 1967 y 1970 algunos partidos políticos de oposición no alcanzaron el umbral mínimo de 2.5% de la votación nacional, no pudieron ejercer su derecho a la asignación de “diputados de partido”; en consecuencia, con el nuevo decreto de reformas constitucionales del 8 de febrero de 1972, publicado en el *DOF* el 14 de febrero, se disminuyó el requisito correspondiente, del 2.5% al 1.5% de la votación total en el país, en la respectiva elección de diputados federales.

Además, con este nuevo decreto del PRPC, se incrementó el derecho a tener diputados de partido, de veinte a veinticinco. También se mantuvo la posibilidad de combinar el sistema de elección de diputados de MR con la asignación de “diputados de partido”, en claro beneficio de los partidos políticos minoritarios, que podían ejercer el derecho de tener voz y voto en el Congreso de la Unión, por esta vía, con la presencia de hasta veinticinco diputados en la legislatura respectiva.

#### 4. *Jóvenes: derecho a votar y ser candidatos a diputado o senador*

Sin duda alguna, como consecuencia del movimiento estudiantil-popular de 1968, de triste memoria por algunos hechos injustificados e injustificables, pero determinante para la nueva etapa en la vida de México, con las reformas constitucionales de 1969, siendo aún presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, se incorporó a los jóvenes, hombres y mujeres, a la vida política-electoral formal de la República, al reconocer el derecho de voto activo a favor de todos los mexicanos y las mexicanas mayores de 18 años de edad, con independencia de su estado civil, con lo cual quedó claramente reconocida su capacidad jurídico-política para ejercer sus derechos político-electorales.

Para completar esta incorporación de los jóvenes a la vida jurídico-político-electoral de la República, antes de que transcurrieran dos años, se llevó a cabo una nueva reforma constitucional, para reducir la edad mínima para acceder al cargo de diputado federal y al de senador de la República.

De acuerdo con el decreto de reformas y adiciones del 8 de febrero de 1972, promulgado por el presidente de la República al día siguiente y publicado en el *DOF* el 14 de febrero, veinte cinco días después de su publicación, el PRPC determinó que para ser diputado se requiere tener 21 años cumplidos al día de la elección y 30 años para ser senador de la República (artículos 54, 55 y 58 de la CPEUM).

#### 5. *Reforma de 1977*

Sin duda alguna, la más importante reforma político-electoral en el texto constitucional y en el legal, que ha dado origen a la nueva o moderna etapa del derecho electoral mexicano, sustantivo y procesal, es la de 1977. Por decreto del 1o. de diciembre de ese año, promulgado al día siguiente por el presidente de la República y publicado en el *DOF* el 6 de diciembre, vigente a partir del 7 de diciembre, por disposición expresa de su artículo segundo transitorio, el PRPC determinó reformar y adicionar los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la CPEUM.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional, mediante decreto legislativo del 27 de diciembre de 1977, promulgado por decreto del 28 de diciembre, emitido por el presidente de la República, José López Portillo, con el refrendo del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, se expidió la reglamentaria Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), publicada en el *DOF* el 30 de diciembre de 1977, vigente a

partir del día siguiente de su publicación, por disposición expresa de su artículo segundo transitorio.

Esta reforma constitucional y legal se caracteriza por los siguientes aspectos: 1) constitucionalizar la existencia de los partidos políticos, además de precisar su naturaleza jurídica y sus fines específicos; 2) haber establecido la posibilidad de registrar nuevos partidos políticos; 3) derogar el sistema de diputados de partido e instituir el sistema mixto para la elección de diputados, 300 por el principio de mayoría relativa (MR) en igual número de distritos electorales uninominales, y 100 por el principio de representación proporcional (RP), hasta en cinco circunscripciones electorales plurinominales, y 4) establecer el recurso de reclamación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para controvertir los actos y las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al calificar la elección de sus integrantes.

#### A. *Partidos políticos*

Al adicionar cinco párrafos al artículo 41 de la CPEUM, el PRPC reconoció que los partidos políticos son “organizaciones de ciudadanos”, lo cual no constituyó novedad alguna; sin embargo, por tener esta calidad jurídica determinó que “son entes de interés público”, entes de derecho ubicados entre el Estado y los ciudadanos; organizaciones con derecho de intervenir en los procedimientos electorales federales, estatales y municipales, en las formas y términos que establezcan las leyes aplicables.

Igualmente, el PRPC precisó que son fines de los partidos políticos: promover la participación permanente del pueblo en la vida democrática del país; contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con lo previsto y propuesto en los programas de acción, estatutos y declaración de principios, e ideas de esas organizaciones políticas, todo ello mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos.

El PRPC reconoció a los partidos políticos el derecho de acceder, con carácter permanente, a los medios de comunicación social, en especial a radio y televisión,<sup>3</sup> conforme a los términos y procedimientos previstos en la legislación reglamentaria; además, es un derecho de interés público, cuyo ejercicio debía contribuir a la adecuada información y formación política y cívica, pluripartidista y democrática, de los ciudadanos. También quedó pre-

<sup>3</sup> El derecho de acceso de los partidos políticos a radio y televisión ya estaba previsto en el artículo 39 de la Ley Federal Electoral de 1973, pero solo para el periodo de campaña electoral.

visto en la CPEUM el derecho de los partidos políticos de contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para la realización de las actividades necesarias y conducentes para obtener el voto de los ciudadanos, durante las correspondientes elecciones populares.

Ante la posibilidad instituida en la LFOPPE, en beneficio de las organizaciones políticas de ciudadanos, de constituirse como partido político nacional y obtener el registro correspondiente, ya con carácter definitivo o condicionado a los resultados de la elección inmediata posterior a su registro, en mayo de 1978 el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) obtuvieron su respectivo registro condicionado, para sumarse a los preexistentes partidos políticos registrados: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

De esta manera, con un auténtico interés y fin democratizador del sistema jurídico-político vigente en esa época, se dio cauce institucional a la participación política que, en el transcurso de varios años precedentes, había dado origen a la existencia de genuinas organizaciones de oposición al gobierno y al partido político hegemónico, el de la revolución institucionalizada.

### *B. Diputados de MR y RP*

La instauración del sistema mixto en la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa (300 diputados) y de representación proporcional (100 diputados), para hacer un total de 400, fue para dar mayor apertura al pluralismo político y para el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, además de considerar que el sistema de diputaciones de partido, que en su momento fue un gran avance, estaba ya agotado (había cumplido su misión histórica), y debía ser sustituido.

Para que el pensamiento de las minorías pudiera tener presencia eficaz y significado político real, además de una auténtica influencia, desde el Poder Legislativo federal, en la toma de decisiones del gobierno y para que este tuviera interlocutores genuinos y confiables de los más diversos sectores de la sociedad mexicana, en especial de los partidos políticos con menor fuerza electoral, se instituyó el sistema de elección de diputados por el principio de representación proporcional, en función del porcentaje de votos obtenidos por cada partido político, del total nacional de votos emitidos por los ciudadanos.

Este sistema de representación proporcional estaba previsto para coexistir, en la conformación de la Cámara de Diputados, con el sistema preponderante de elección por el principio de mayoría relativa, con lo cual se pretendía reflejar, con una mayor fidelidad, en la integración de la Cámara de los representantes de la Nación, la pluralidad de tendencias políticas que existe en la realidad social.

El sistema electoral mixto quedó previsto, en términos del reformado artículo 115 de la CPEUM, para la integración de los congresos locales, con diputados de MR y diputados de minoría, además de prever la elección de integrantes de los ayuntamientos por el principio de representación proporcional, para los municipios cuya población fuera de 300 000 habitantes o más.

### *C. Calificación de elecciones y recurso de reclamación*

En cuanto a la calificación de las elecciones, en el reformado artículo 60 de la CPEUM se conservó el sistema de autocalificación de la elección de diputados y senadores, tradicional en la historia de México, así como el sistema contencioso político para la resolución de las controversias emergentes de los procedimientos electorales y de la calificación electoral misma, con las siguientes características:

- 1) La calificación en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión estaba a cargo de un Colegio Electoral (CE).
- 2) El CE de la Cámara de Diputados se debía integrar con los 60 “presuntos diputados” de MR, que hubieran obtenido el mayor número de votos, y con los 40 “presuntos diputados” de RP, electos en las circunscripciones plurinominales que obtuvieran la votación más alta.
- 3) El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraba con los “presuntos senadores que obtuvieran declaratoria de senador electo”.
- 4) Se instituyó el recurso de reclamación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para impugnar las resoluciones del CE de la Cámara de Diputados.

Del recurso de reclamación se debe advertir que no tenía naturaleza jurídica de un auténtico medio de impugnación jurisdiccional, ya que las decisiones de la SCJN, al “resolver” ese recurso, no tenían naturaleza jurídica de sentencias, sino que eran simples opiniones o recomendaciones, solo sustentadas en el prestigio y la fuerza moral de la Suprema Corte, que el

CE de la Cámara de Diputados podía aceptar, rechazar e, incluso, ignorar al momento de dictar la nueva resolución que considerara procedente; esta última decisión del CE, conforme al sistema político de autocalificación, por disposición expresa del reformado artículo 60 de la CPEUM, era “definitiva e inatacable”.

En las sesiones previas que se llevaron a cabo durante las audiencias públicas, celebradas con motivo de la propuesta de reformas constitucionales, al abordar el tema de la calificación electoral, el ahora ministro en retiro Mariano Azuela Güitrón sugirió, para ese efecto, la institución de “tribunales electorales”, constituidos paritariamente con los representantes de los partidos políticos registrados, cuyas resoluciones podrían ser impugnadas, mediante juicio sumario, ante el Pleno de la SCJN. Esta idea, con sus variantes, fue respaldada por Heberto Castillo, representante del Partido Mexicano de los Trabajadores, y por Samuel I. del Villar.

Diez años después, la idea de instituir tribunales electorales, evidentemente con diversa integración y ámbito de competencia, se hizo realidad; además, se previó la existencia de un órgano jurisdiccional electoral, que la legislación ordinaria denominó “Tribunal de lo Contencioso Electoral”.

## 6. *Reforma de 1986-1987*

De la reforma a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la CPEUM, según el decreto del PRPC del 11 de diciembre de 1986, promulgado el mismo día por el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, con el refrendo del secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, publicado en el *DOF* el 15 de diciembre, en vigor a partir del día siguiente de su publicación oficial, cabe destacar los siguientes aspectos:

### A. *Cláusula de gobernabilidad*

La reforma constitucional y legal que se analiza mantuvo el sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputados, con 300 miembros de MR, electos en igual número de distritos electorales uninominales, más 200 diputados de RP, electos en cinco circunscripciones plurinominales, para hacer un total de 500 diputados propietarios federales.

En términos del reformado artículo 54 de la CPEUM se instituyó la denominada “cláusula de gobernabilidad”, con la finalidad de garantizar, al partido político que obtuviera el 51% o más de la votación nacional efectiva, que los diputados que tuviera por ambos principios fuera en un porcentaje igual o mayor del total de los 500 diputados integrantes de la Cámara.

Si el partido político con mayor fuerza electoral no obtenía, como mínimo, el 51% de la votación nacional efectiva y su número de constancias de MR era inferior a la mitad más uno de los diputados integrantes de la Cámara, se le debían asignar tantos diputados de RP como fueren necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de los 500 diputados, es decir, 250 más uno (251).

En contraposición, se estableció una limitante insuperable, donde ningún partido político podía tener más de 350 diputados del total de 500, es decir, del equivalente al 70% del total de integrantes de la Cámara, aun cuando su votación total nacional excediera de ese porcentaje máximo.

Con la reforma de 1986-1987 se determinó que la integración de la Cámara de Diputados sería con 500 miembros: 300 electos por el principio de MR (60%), en igual número de distritos electorales uninominales, y 200 electos por el principio de RP, en cinco circunscripciones electorales plurinominales.

#### *B. Renovación escalonada de senadores*

Con la reforma de 1986 se estableció la renovación escalonada de la Cámara de Senadores, por mitad cada tres años; por tanto, en el procedimiento electoral 1987-1988, en cada entidad federativa se eligió a un senador para un periodo de tres años y un senador por seis años.

#### *C. Colegios electorales*

Conforme al nuevo texto del artículo 60 de la CPEUM, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraba con todos los “presuntos diputados” que habían obtenido su constancia de mayoría (MR) o de asignación (RP); en tanto que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se constituía con los senadores que permanecieran en el desempeño del cargo y los “presuntos senadores” que hubieren obtenido su constancia de validez de la elección.

#### *D. Elecciones, medios de impugnación, reclamación y Tribunal Electoral*

En el artículo 60 de la CPEUM se mantuvo la declaración formal de que “Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”; es decir, que las elecciones son una función o facultad del gobierno federal, que la lleva a cabo por conducto de los organismos

electorales establecidos en la ley, con la intervención y corresponsabilidad de los partidos políticos nacionales registrados y de los ciudadanos.

En el mismo precepto constitucional se dispuso que en la ley reglamentaria se establecieran los medios de impugnación, necesarios para garantizar que todos los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto en la ley suprema de la Federación y en las leyes ordinarias correspondientes.

Pero, sin duda alguna, se puede aseverar que la reforma de 1986-1987 tuvo como tema de especial importancia la derogación del mencionado recurso de reclamación, ante la SCJN, establecido con la reforma de 1977, así como la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE), constitucionalmente naturalizado como órgano jurisdiccional del Estado, aun cuando en el Código Federal Electoral (CFE) de 1987 se le haya calificado como organismo administrativo autónomo, competente para resolver los recursos de apelación y de queja previstos en el mismo Código.

El aspecto negativo de este primer tribunal electoral federal es que sus sentencias, dictadas por profesionales del derecho, con motivación y fundamentación, salvo prueba en contrario, por disposición constitucional, quedaron supeditadas a la libre revisión, modificación e, incluso, revocación de los colegios electorales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, órganos político-legislativos, evidentemente no jurisdiccionales, investidos constitucionalmente del carácter de última instancia en la calificación de las elecciones federales.

Con motivo de las elecciones de 1988, los CE ejercieron plenamente su facultad constitucional de revocación de las sentencias dictadas por el TCE, e hicieron nugatoria la facultad de control de constitucionalidad y de legalidad de las elecciones, atribuida a ese primer tribunal electoral federal, cuya existencia y extinción, por las circunstancias políticas que prevalecían, fue sin pena ni gloria, como reza el refrán popular.

El trabajo jurisdiccional del TCE pasó casi desapercibido para los políticos, partidos políticos, juristas y ciudadanos en general, no por culpa o indebida actuación del tribunal, sino por el sistema jurídico-político que no podía permitir la injerencia trascendente de un órgano jurisdiccional autónomo en la función calificadora de los colegios electorales, ubicados en el contexto del sistema de autocalificación política de diputados y senadores al Congreso de la Unión, y en el sistema de calificación política de la elección de presidente de la República.

No obstante, la semilla del derecho procesal electoral, para la institución del sistema mixto de calificación electoral, con un apartado de naturaleza jurídica administrativa y una parte de carácter contencioso-jurisdiccional, a cargo de un auténtico tribunal electoral, ya estaba sembrada, solo había que

dar pasos decisivos para su plena institución y consolidación en la vida jurídica y política de México, como sucedió en los inmediatos años siguientes.

### 7. *Reforma de 1990*

A pesar de la trascendencia de las ya comentadas reformas, seguramente la más importantes de ellas en el contemporáneo sistema electoral mexicano, después de la de 1977, es la expedida por el decreto legislativo del 4 de abril de 1990, promulgada al día siguiente por decreto del presidente de la República, publicada en el *DOF* el 6 del mismo mes y año, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, por disposición de su artículo primero transitorio.

Mediante decreto legislativo del 14 de agosto de 1990, promulgado en la misma fecha por el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, con el refrendo del secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CFIPE), publicado en el *DOF* al día siguiente, en vigor a partir del 15 de agosto de 1990, por disposición expresa de su artículo primero transitorio.

Por mandato constitucional (artículo 41, párrafo séptimo), la organización de las elecciones federales dejó de ser una función del gobierno, para asumir la importante naturaleza jurídica de “función estatal”, que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, en los términos previstos en la legislación ordinaria.

Conforme a esta nueva reforma constitucional y a la legislación ordinaria se instituyó el Tribunal Federal Electoral (TFE) y el Instituto Federal Electoral (IFE), en sustitución, respectivamente, del TCE y de la Comisión Federal Electoral, con la finalidad de dar certidumbre, imparcialidad y limpieza a las elecciones, según dijo Carlos Salinas de Gortari, en su discurso del 1.º de diciembre de 1988, al tomar posesión del cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (EUM).

Al IFE, como persona, autoridad en la materia y “organismo público”, se le otorgó la atribución de realizar la “función estatal” de organizar las elecciones, debiendo ser “profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”, con el deber jurídico de tener a la certeza, a la legalidad, a la imparcialidad, a la objetividad y al profesionalismo como “principios rectores en el ejercicio de esta función estatal”.

El TFE quedó instituido como un auténtico órgano jurisdiccional del Estado, con autonomía constitucional, competente para resolver los medios de impugnación previstos en el CFIPE, por conducto de las cinco salas regio-

nales que lo constituían, una por cada circunscripción electoral plurinominal en que se dividía el territorio y la población nacional, para elegir a los 200 diputados de RP, con los que se debía integrar la Cámara correspondiente, sumados a los 300 diputados de MR, electos en igual número de distritos electorales uninominales.

La Sala Central del TFE tenía su sede en el Distrito Federal y era de carácter permanente, en tanto que las salas regionales restantes eran de carácter temporal, y solo se instalaban y funcionaban durante los procedimientos electorales federales, y tenían su sede en las ciudades de Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca, sendas cabeceras de circunscripción plurinominal.

Las sentencias del TFE, dictadas al resolver los recursos de apelación, tenían naturaleza y autoridad de cosa juzgada; sin embargo, las sentencias dictadas para resolver los recursos de inconformidad, a fin de controvertir la validez de las elecciones o solo los resultados de los cómputos respectivos, continuaron supeditadas a la revisión de los CE de las cámaras del Congreso de la Unión, aun cuando ya no con la libertad de modificación y revocación vigente con la reforma de 1986-1987, sino limitada a demostrar que la sentencia hubiera sido dictada contra derecho.

Por tal razón, los CE de las cámaras de Diputados y Senadores, en 1991, al calificar la elección de sus integrantes, a pesar de que procedieron a revisar algunas de las sentencias dictadas por las salas del TFE, en ningún caso las modificaron y menos aún las revocaron, sino que todas subsistieron como fueron emitidas por el Tribunal, contrariamente a lo sucedido en 1988 con las sentencias del TCE.

Solo con la finalidad de hacer evidente la autonomía constitucional del TFE, resulta pertinente reiterar que, en términos del párrafo décimo primero *in fine* del artículo 41 de la CPEUM, se dispuso literalmente que las salas del Tribunal, para el ejercicio de sus funciones, estarían integradas con “cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley”.

Finalmente se debe decir que, por vez primera, en el texto constitucional se dispuso que en materia electoral se debía establecer, en la legislación reglamentaria, “un sistema de medios de impugnación”, que sería del conocimiento del organismo público autónomo y de un tribunal electoral también de carácter autónomo.

## 8. Reforma de 1993-1994

Como al llevar a cabo la reforma de 1990 no se logró el consenso de todos los partidos políticos, principalmente por la disidencia del PRD, ade-

más de la fuerte impugnación de la elección de diputados en 1991, la necesidad de una nueva reforma era evidente, a fin de garantizar elecciones libres, transparentes, creíbles y auténticas, conforme a derecho, sin manipulaciones ni fraudes, para elegir al nuevo presidente de la República en 1994, entre otros depositarios del poder público. Así, se expidieron los decretos de reformas constitucionales publicados en el *DOF* el 3 de septiembre y 25 de octubre de 1993, con las consecuentes reformas, adiciones y derogaciones al CFIPE publicadas en el *DOF* el 24 de septiembre y el 23 de diciembre de 1993.

Sin embargo, el movimiento armado que inició el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, el 1o. de enero de 1994, fue determinante para la firma, el 27 de enero, del Acuerdo Nacional para la Paz, la Justicia y la Democracia, por ocho de los nueve candidatos a la presidencia de la República, por el presidente de su respectivo partido político y por el secretario de Gobernación.

Como consecuencia de ello, por decreto del 15 de abril de 1994, promulgado el 18 de abril por el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, con el refrendo del secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, publicado en el *DOF* el 19 de abril, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, el PRPC reformó los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la CPEUM, lo cual motivó las consecuentes reformas al CFIPE.

De las importantes reformas electorales de 1993 y 1994 cabe destacar, solo como botones de muestra, los siguientes aspectos.

#### *A. Elecciones: función estatal*

A semejanza de lo dispuesto con la reforma constitucional de 1990, en 1994 se conservó la naturaleza jurídica de las elecciones, al reiterar que su organización “es una función estatal”, pero se adicionó una gran diferencia: en 1990 se establecía que el ejercicio de esta función correspondía a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; en cambio, con la reforma de 1994 quedó previsto que se realiza directamente por “un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica”, con el carácter de “autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”; es decir, por un organismo público dotado de autonomía constitucional, que forma parte del poder público, pero independiente de los tres clásicos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Igualmente, se reiteró y se reformó el texto constitucional al señalar que la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad son los principios rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales.

### B. *Consejeros, consejeros ciudadanos y representantes de partido*

A diferencia del texto constitucional reformado en 1990, en cuyo artículo 41, párrafo octavo, se estableció que el Consejo General (CG) —órgano superior de dirección del IFE— estaría integrado, entre otros, por consejeros magistrados, como peritos en derecho, que para ser designados debían satisfacer más requisitos que los previstos para ser ministro de la SCJN, con la reforma de 1994 se cambió esta concepción y se sustituyó a los consejeros magistrados por seis consejeros ciudadanos, aun cuando se estableció como requisito legal tener conocimientos en materia electoral. Para designar a los consejeros ciudadanos, la propuesta debía ser de los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados y ya no a propuesta del presidente de la República.

En cuanto a la designación de los consejeros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la Unión, no cambiaron las reglas previstas con la reforma de 1990; en cambio, con la reforma legal de 1994 si hubo modificación sustancial con relación a los representantes de los partidos políticos nacionales, porque perdieron el derecho de voto y solo conservaron su derecho de voz en las sesiones del CG, y también se abandonó, en consecuencia, la representación plural, según la fuerza electoral de los partidos políticos, a cambio se asumió la representación paritaria unipersonal por cada partido registrado. Por otra parte, el presidente del CG perdió el voto de calidad para el caso de empate en la votación.

Así, el CG del IFE quedó integrado con once miembros, con derecho a voz y voto por igual: el consejero del Poder Ejecutivo, que lo presidía; cuatro consejeros del Poder Legislativo (2 senadores y 2 diputados), más los seis consejeros ciudadanos. A ellos se sumaba un representante por partido político, con derecho a voz, pero sin derecho a voto. La demanda de ciudadanizar a los órganos electorales había triunfado. El nuevo CG del IFE se instaló formalmente el 3 de junio de 1994, bajo la presidencia del secretario de Gobernación, Jorge Carpizo.

### C. *Derogación del sistema de autocalificación*

Con la reforma de 1993 al artículo 60 de la CPEUM y la adición de las disposiciones ordinarias en el CFIFE se dio fin a casi 181 años de historia de autocalificación política de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión. La facultad de calificar jurídicamente la elección de diputados de MR se otorgó a los consejos distritales del IFE, en tanto que la calificación de la elección de senadores se atribuyó a los consejos locales,

reservando al CG del IFE la competencia para calificar la elección de diputados y senadores de RP.

#### *D. Sala de Segunda Instancia del TFE*

Como consecuencia de la derogación del sistema de calificación política de las elecciones, se instituyó, en los artículos 41 y 60 de la CPEUM, una Sala de Segunda Instancia (SSI) en el TFE, integrada por el presidente del Tribunal y cuatro miembros de la judicatura federal, electos para cada procedimiento electoral, por mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la SCJN. De no obtener esa mayoría en primera votación, se debería repetir el procedimiento con nuevas propuestas; de no alcanzar la aludida mayoría calificada en segunda votación, la elección se debería hacer por mayoría simple de entre todos los candidatos propuestos.

Toda sentencia de fondo dictada por la Sala Central y las salas regionales para resolver los recursos de inconformidad (RIN) promovidos para impugnar las elecciones se podía controvertir ante la SSI mediante el recurso de reconsideración (REC), que era de estricto derecho y no admitía la suplencia ante la deficiente expresión de agravios. Por tanto, el TFE quedó instituido como tribunal biinstancial para impugnar las elecciones. Las sentencias dictadas por la SSI adquirirían la naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

Así quedó derogada la revisión política por los CE, ya inexistentes, con la derogación de la autocalificación política; sin embargo, nada se dispuso sobre la calificación de la elección de presidente de la República.

#### *E. Observadores electorales*

Con la reforma legal de 1993, por vez primera en la legislación electoral mexicana se reconoció la facultad exclusiva de los ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, de llevar a cabo la observación de las elecciones, aun cuando estaba reducida a la jornada electoral. Este derecho, con la reforma de 1994, se amplió a la observación de la etapa preparatoria y a la jornada electoral, hasta la entrega de paquetes electorales en los Consejos Distritales, en todo el territorio nacional, con lo cual se dotó de transparencia a las elecciones y se favoreció el derecho de los ciudadanos de acceder a la información electoral, con las excepciones previstas conforme a derecho.

A los observadores se les impuso el deber jurídico de solicitar y obtener su registro en un Consejo Distrital o Local del IFE; actuar conforme a los

principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad; no tener vínculos con partido u organización política alguna; además, no ser ni haber sido candidato a un cargo de elección popular en los últimos tres años, y tampoco, en ese plazo, ser o haber sido miembro de los órganos de dirección nacional, estatal o municipal de un partido u organización política.

Igualmente, se impidió a los observadores, individuales y organizados en grupo, hacer propaganda política y electoral a favor o en contra de un candidato o de un partido político, y aun cuando se les permitió presentar sus informes de actividades a las autoridades electorales, se dispuso expresamente que “En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados” (artículo 5o., párrafo 3, inciso j, del CFIPE).

#### *F. Invitados extranjeros*

A pesar de todas las opiniones en contrario, por entenderla como una vulneración a la soberanía nacional, se consideró pertinente obsequiar la propuesta y petición de quienes pensaban que la observación electoral por extranjeros era no solo pertinente, sino necesaria para la credibilidad de las elecciones. No obstante que establecer la normativa reglamentaria y hacer las invitaciones se previó como una facultad del CG del IFE (artículo 82.2 del CFIPE), en la práctica se dejó a la iniciativa y libertad de los partidos políticos hacer las invitaciones correspondientes, tanto a personalidades como a organizaciones extranjeras e internacionales, a fin de que asistieran, como “visitantes extranjeros”, a observar las elecciones federales en México.

#### *G. Credencial para votar con fotografía*

El nuevo modelo de credencial para votar, caracterizado por tener la fotografía del ciudadano, tuvo su origen en el acuerdo del CG del IFE del 3 de julio de 1992; sin embargo, por decreto del 12 de julio, promulgado por decreto del Ejecutivo dos días después, publicado en el *DOF* el 17 de julio de 1992, vigente a partir del 18 de julio, la credencial para votar con fotografía se incorporó al texto del CFIPE, en términos de los artículos transitorios decimoséptimo y decimooctavo.

Con la reforma publicada en el *DOF* en 1993, se incorporó al texto permanente del CFIPE, entre otros, en los artículos 143, 144, 150 y 151, el derecho de los ciudadanos y el deber del Registro Federal de Electores de expedir la credencial para votar, caracterizada por tener incorporada la fotografía del ciudadano interesado.

## 9. *Reforma de 1996*

En el *DOF* del 22 de agosto de 1996 se publicó el decreto del día anterior, por el cual el presidente de la República promulgó el decreto legislativo de la misma fecha, donde el PRPC reformó, adicionó y derogó diversos artículos de la CPEUM, en materia política y electoral.

Por decreto legislativo del 19 de noviembre de 1996, publicado en el *DOF* el 22 de noviembre, el Congreso de la Unión expidió la normativa reglamentaria, con reformas, adiciones y derogaciones al CFIPE, a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM, a la Ley Orgánica del PJE, al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y promulgó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

De esa reforma tan importante para el Estado de derecho constitucional y democrático mexicano solo hacemos los siguientes breves apuntes.

### A. *Incorporación del TFE al PJE*

Quizá el momento de mayor trascendencia en todas las etapas de la aún breve existencia del Tribunal Electoral Federal (1987-2013) ha sido la reforma constitucional y legal de 1996, cuando dejó de ser un tribunal con autonomía constitucional, porque fue incorporado al Poder Judicial de la Federación (PJE), según el criterio determinante, en ese momento, para darle mayor legitimación, autoridad moral, estabilidad y fortaleza jurisdiccional.

Este error de apreciación, trasladado a la legislación, ha sido copiado, lamentablemente, en varios estados de la República, que han incorporado al tribunal electoral local al respectivo Tribunal Superior de Justicia, en ocasiones al extremo de convertirlo en Sala Electoral, al nivel de las Salas de Apelación: Civil, Penal o Familiar; en otras, inclusive, tornándolo en tribunal mixto; por ejemplo, electoral-administrativo.

### B. *Calificación judicial de la elección presidencial*

En múltiples estudios se afirma que el sistema de autocalificación y calificación política de las elecciones en México, especialmente la de presidente de la República, quedó agotado en 1988, cuando la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en CE, con el 50.74% de los votos válidos emitidos en todo el país, declaró presidente electo a Carlos Salinas de Gortari. Este sistema, que se aplicó todavía en 1994, quedó derogado en 1996,

al otorgar a la Sala Superior del TEPJF la facultad de calificar jurídicamente la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, atribución que ejerció por vez primera en 2000, cuando declaró triunfador al candidato postulado por el PAN, Vicente Fox Quezada. Las restantes calificaciones datan de 2006 y 2012.

### C. *Derecho procesal electoral*

Bajo un título solo comprensible por el momento de su promulgación, en el contexto de la reforma de 1996 se expidió la LGSMIME, a fin de establecer reglas comunes a todos los medios de defensa electoral, así como su normativa específica. Con el transcurso del tiempo y la cotidiana práctica jurisdiccional, la ley en cita se ha tornado asistemática e insuficiente, por lo cual urge expedir una Ley Federal Procesal Electoral y sus correlativas en las entidades de la República. Un gran mérito de esta ley especializada es haber dado motivo para sustentar mejor la existencia, el contenido, la autonomía e, incluso, la necesidad del derecho procesal electoral en el contexto del derecho mexicano.

### D. *Lista nominal con fotografía*

Por acuerdo del 7 de abril de 1995, de manera excepcional, solo para las elecciones extraordinarias de diputados de MR, a celebrarse el 30 de ese mes y año en los distritos electorales federales IV de Puebla y XXII de Veracruz, el CG del IFE aprobó la elaboración de listas nominales de electores con la fotografía de los interesados. Con el decreto de reformas de 1996 se incorporó al texto del CFIPE el deber de elaborar listas nominales de electores con la fotografía de los ciudadanos inscritos en la sección respectiva (artículos 161 y 217, entre otros).

### 10. *Una nota explicativa*

Conforme al refrán popular, a explicación no pedida culpa manifiesta; sin embargo, como toda regla admite excepción, se anota la siguiente innecesaria explicación, con la convicción de que se debe ubicar no en la mencionada regla, sino en la excepción. Lo apuntado en este trabajo no es un estudio para justificar las siete décadas de presencia hegemónica del PRI, con sus variantes estructurales, nominativas e, incluso, ideológicas, sino que solo pretende ser un análisis objetivo de los cambios positivos que se dieron en

esos setenta años en materia política-electoral, tanto en la legislación constitucional como en la legal federal.

La única finalidad es explicar que México no es una democracia emergente, menos aún que haya surgido a la vida democrática en 2000; es una democracia consolidada, con todos los defectos que se le puedan atribuir, con o sin razón, teniendo presente que no existe democracia perfecta, aun cuando lo deseable es transitar hacia tal perfeccionamiento. Muchos ayeres preceden al hoy que, naturalmente, será el ayer de mañana: el nuevo tiempo presente.

Es claro que en México se ha vivido una democracia evolutiva. En el devenir de su historia se han asumido decisiones de cambio firmes, democratizadoras, aun cuando quizá no siempre con la oportunidad y la celeridad deseable; probablemente no con acciones previsoras o adelantadas, sino solo como reacciones a la realidad social. Los cambios están registrados en la historia documentada de México. El carácter evolutivo e, incluso, involutivo, progresivo o regresivo, así como los aciertos y desaciertos, de los cambios están en la mente y en la pluma de quienes han hecho el análisis contemporáneo o histórico de ellos. Además, estos cambios son acontecimientos que no se pueden ni deben ocultar, sino estudiar y valorar para someterlos al conocimiento y escrutinio público.

### III. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SU CONSEJO GENERAL

Después de las elecciones federales de 1988 —tan analizadas, controvertidas y controvertibles, de un estudio aún no concluido a la fecha, especialmente en cuanto a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos— la nueva actuación de la llamada “sociedad civil” se intensificó evidentemente, además de que se tornó mucho más crítica y propositiva hacia el cambio, especialmente respecto de la demanda para la denominada “ciudadanización” de los órganos del Estado encargados de preparar y llevar a cabo las elecciones populares.

Lo que se pretendía en el fondo con ese movimiento “ciudadanizador” era que los representantes de los poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, fueran excluidos de la estructura interna y toma de decisiones de los organismos electorales encargados de preparar y llevar a cabo las elecciones populares, dada la desconfianza y la falta de credibilidad en la actuación de la Comisión Federal Electoral presidida, desde su origen en 1946, por el presidente de la República, representado para ese efecto por el secretario de Gobernación.

La falta de confianza y credibilidad en la actuación de la Comisión Federal Electoral alcanzaba a las comisiones electorales locales y también a los

comités distritales electorales, lo cual se sumaba a la desconfianza en la autenticidad de los datos del Padrón Federal Electoral y en las Listas Nominales de Electores, así como a la falta de credibilidad en los resultados electorales obtenidos en las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, y en los resultados formalmente asentados tanto en las actas de escrutinio y cómputo de casilla como en las actas de cómputo distrital, estatal y nacional.

### 1. *Creación del IFE e integración de su CG*

El primer triunfo contundente de la “sociedad civil” fue la reforma constitucional de 1990 y la promulgación del CFIPE del 14 de agosto de 1990. Esta nueva legislación dio origen al IFE, que substituyó a la tan deplorada y deplorable Comisión Federal Electoral, además de instituir al TFE, en sustitución del TCE, de existencia efímera en la moderna historia del derecho electoral mexicano, sustantivo y procesal.

Conforme al decreto del 4 de abril de 1990, publicado en el *DOF* el 6 de abril, el PRPC adicionó el texto del artículo 41 de la CPEUM, en sus párrafos séptimo y octavo, para quedar al tenor siguiente:

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. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función...

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia... El órgano superior de dirección se integrará con consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos...

Como se puede advertir, si bien se calificó a la organización de las elecciones como una función del Estado, también es verdad que se determinó que su ejercicio correspondía a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, por conducto de un organismo público descentralizado, al cual el CFIPE (artículos 68, 70, 71 y 72) denominó “Instituto Federal Electoral”, dotado con órganos centrales, delegacionales (uno en cada entidad federativa) y subdelegacionales (uno por cada distrito electoral uninominal).

Al órgano superior de dirección del IFE el CFIPE lo denominó “Consejo General” (CG), que quedó presidido con un consejero presidente, cargo que recaía, una vez más, sin variante en la historia desde 1946, en el presidente de la República, por conducto del secretario de Gobernación. Además, el colegiado se integraba con cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores, designados uno por la mayoría y otro por la primera minoría en cada de las cámaras del Congreso de la Unión (artículo 74 del CFIPE).

También concurrían a la integración del CG los representantes de los partidos políticos nacionales, según su fuerza electoral, conforme a los resultados obtenidos en la más reciente elección de diputados de MR. Cada partido político tenía derecho a un representante si obtenía entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida; a dos si obtenían entre el 10% y el 20%; a tres si su votación era entre el 20% y el 30%, y a cuatro representantes si la votación obtenida era superior al 30% (artículo 74 del CFIPE). Cada partido político con registro, definitivo o condicionado, obtenido con posterioridad a la citada elección solo tenía derecho a un representante ante el CG, con derecho a voz, pero sin derecho a voto.

Por cada consejero del Poder Legislativo se elegían a dos consejeros suplentes, y por cada representante propietario de partido político se designaba a un suplente. A los consejeros de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, más los representantes de los partidos políticos, se sumaban seis representantes de la ciudadanía, denominados “consejeros magistrados”, que tenían el carácter de propietarios y que eran electos por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República, quien debía presentar una lista de candidatos de cuando menos el doble de consejeros magistrados a designar. La elección se hacía por el voto favorable de la mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes; de no lograr esta mayoría en una primera ronda, la elección se hacía por insaculación (artículo 74 del CFIPE). Conforme al procedimiento mencionado, la Cámara de Diputados debía elegir a ocho consejeros magistrados suplentes de una lista adicional presentada por el presidente de la República.

Si los representantes de los partidos políticos, con derecho a voz y voto, fueran más de diez, por cada representante que excediera de esta cantidad se debía adicionar un consejero magistrado suplente a las sesiones del CG del IFE, a fin de preservar eficazmente los principios de imparcialidad y objetividad, en el cumplimiento de la función estatal electoral (artículo 75 del CFIPE).

Con la excepción precisada en líneas precedentes, cabe señalar que todos los consejeros de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los con-

sejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos concurrían a las sesiones del CG con derecho a voz y voto. Si los partidos políticos con derecho a dos o más representantes designaban a un representante común, este tenía derecho a tantos votos como representantes tuviera su partido político (artículo 74 del CFIPE).

Con la incorporación de los ciudadanos, por conducto de los consejeros magistrados, en la toma de decisiones para el cumplimiento de la función estatal de organizar las elecciones populares, se dio un gran avance en el sistema democrático mexicano, a lo cual se debe adicionar el señalamiento expreso en el texto constitucional de los principios rectores a los que se debe ceñir invariablemente esta actividad del Estado, entre los que cabe destacar la “autonomía” reconocida al IFE, tanto en su desempeño como en sus determinaciones.

## *2. Reformas de 1993-1994*

La reforma de 1994, además de otorgar al IFE la atribución directa de ser el organismo encargado de cumplir la función estatal de organizar las elecciones, le otorgó autonomía constitucional y dispuso que la independencia es principio rector en esta materia, a fin de no dejar lugar a duda alguna, en cuanto a que el IFE no está integrado y tampoco supeditado a alguno de los tres clásicos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo, esta independencia del IFE va más allá, en cuanto que se le debe considerar como organismo público no supeditado tampoco a partido político alguno, aun cuando a la integración de su CG concurren representantes de todos los partidos políticos nacionales.

La sustitución de los consejeros magistrados por los consejeros ciudadanos en la integración del CG, órgano supremo de dirección, implicó un triunfo rotundo de la llamada sociedad civil y constituyó la máxima “ciudadanización” del IFE, porque ya solo se exigía para ser consejero ciudadano tener conocimientos en materia electoral, a diferencia del texto constitucional de 1990, que exigía la satisfacción de más requisitos que los previstos para ser ministro de la SCJN, porque la idea era tener peritos en materia jurídica y, en especial, en derecho electoral, dada la naturaleza y funciones del aludido CG. Los nuevos consejeros ciudadanos, en cambio, debían ser personas con amplio reconocimiento social, por su independencia y honestidad, aun cuando no fueran especialistas en derecho electoral, siempre que generaran confianza social y credibilidad en su actuación, lo que garantizaría imparcialidad y objetividad en la organización y desarrollo de las elecciones.

Los consejeros ciudadanos tenían el derecho de ejercer libremente su profesión y, por ende, cobrar honorarios o regalías por concepto de derechos de autor, cuidando siempre no afectar la independencia, la imparcialidad y la equidad, como principios rectores de la función estatal electoral.

La elección de los consejeros ciudadanos quedó como facultad de la Cámara de Diputados, a propuesta de hasta cuatro candidatos por cada grupo parlamentario. La comisión competente debía integrar una lista de hasta el doble de fórmulas de candidatos, para consejero propietario y suplente, del número total de consejeros ciudadanos a designar. Para la elección se podían llevar a cabo hasta tres rondas de votación. Si agotadas estas no se lograba designar al total de consejeros ciudadanos, la comisión competente debía presentar nuevas fórmulas de candidatos hasta por el doble del número total de consejeros ciudadanos que faltara designar. En términos de esta reforma, quedó derogado el sistema electoral de consejeros por insaculación.

En cuanto a los representantes de los partidos políticos nacionales, se abandonó el sistema hasta entonces vigente y se dispuso que cada partido podía designar un representante propietario y un suplente para integrarse al CG del IFE, con derecho a voz, pero sin derecho a voto. El Consejo General, integrado conforme a la nueva normativa constitucional y legal, quedó instalado el 3 de junio de 1994.

### 3. *Reformas de 1996*

Con el decreto de reformas constitucionales y legales de 1996, el CG del IFE quedó transformado radicalmente, el movimiento ciudadanizador alcanzó su triunfo supremo: el Poder Ejecutivo dejó de formar parte del CG del IFE; el secretario de Gobernación fue sustituido por un consejero presidente electo por el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad, más ocho consejeros electorales electos por el mismo método. Además, solo estos consejeros tienen derecho a voz y voto.

A la integración del CG concurren los consejeros del Poder Legislativo, propuestos en la Cámara de Diputados, uno por cada grupo parlamentario. Por cada propietario puede haber dos suplentes, quienes tienen derecho a voz, pero no a voto.

Finalmente, cada partido político tiene derecho a un representante propietario y un suplente ante el CG, con derecho a voz, pero sin derecho a voto.

#### IV. PODER ELECTORAL: FEDERAL Y LOCAL

En este periodo (mayo-noviembre de 2013), en el que tanto se analiza y discute la posible transformación del IFE en un Instituto Nacional de Elecciones (INE), con facultades para organizar todas las elecciones que se llevan a cabo en México, tanto federales como estatales y municipales, con sus correlativas en el Distrito Federal, sin lugar a duda se debe sustentar la necesidad de fortalecer la existencia, las facultades, el funcionamiento y las características de los institutos y tribunales electorales de los estados y del Distrito Federal, e incluso del IFE mismo y del Tribunal Federal Electoral. Resulta incuestionable que los institutos y los tribunales electorales, tanto federal como locales, deben tener autonomía funcional e independencia institucional, orgánica y presupuestal.

Dada la naturaleza de los litigios de su competencia, en la cual subyace la materia política, aun cuando sometida al derecho; teniendo presente la esencia y las características de sus funciones jurisdiccionales, los tribunales electorales, federal y locales, no deben formar parte del respectivo Poder Judicial.

Sin perder de vista que la organización y la calificación de las elecciones es una función del Estado; a fin de superar la aún prevaleciente subcultura de la desconfianza y la incredulidad en las elecciones, la cual, por cierto, no es gratuita, sin causa o solo producto del pensamiento malintencionado, es necesario y recomendable que esta función estatal se realice por órganos del Estado independientes de la clásica tripartición del poder público, por órganos federales y estatales que respondan cabalmente al sistema de República democrática, representativa y federal que se ha dado México, en términos de la CPEUM, identificada también como el “Pacto Federal”, que no se puede contradecir o incumplir por alguna de sus partes.

En este orden de ideas, el tribunal electoral federal, junto con el IFE, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), los partidos políticos y los ciudadanos, deben constituir, formal y materialmente, un nuevo poder del Estado: el poder electoral. Este poder federal debe ser replicado en cada uno de los estados de la República, en atención al vigente sistema de democracia federal que rige en México.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, reimp. 2a. ed., México, Porrúa, 2013.

- , *Federalismo electoral mexicano. Institutos y tribunales electorales locales y federales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- , *Justicia electoral. A veinticinco años de distancia. Estudios, reflexiones y anécdotas*, s.l.i., Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, s.f.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada (medio siglo de poder político en México)*, 11a. ed., México, Siglo XXI editores, 2005.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 3a. ed., 8a. reimp., México, Ediciones Era, 2006.
- MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo*, 8a. ed., México, s.e., 1982.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.