

## EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA ENTRE 1977 Y 1997

Ángel Rafael DÍAZ ORTIZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Partidos políticos*. III. *Integración del Congreso*. IV. *Calificación electoral*. V. *Autoridad electoral administrativa*. VI. *Derechos político-electorales del ciudadano*. VII. *Elecciones locales*. VIII. *Distrito Federal*. IX. *Conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN

En la construcción de la vida democrática de un pueblo, el respeto pleno de la voluntad ciudadana es el cimiento; pero la piedra angular la constituye el enriquecimiento cultural constante de quienes con su voto, en el procedimiento democrático, deciden el destino de la cosa pública, porque sólo la cultura previene a las democracias de su peor riesgo: la demagogia.

Por ello, un foro como el que nos reúne es una gran oportunidad para contribuir en dicha tarea. En consecuencia, esta intervención pretende hacerlo con la presentación resumida de los cambios ocurridos en el derecho electoral mexicano de los veinte años que van de 1977, año de la adopción del principio de representación proporcional para la integración de un segmento de la Cámara de Diputados y de la institución constitucional del primer medio de impugnación en la materia, a 1997, año de la más reciente de las elecciones federales.

El propósito que anima esta participación nació de una reflexión en torno al principio formulado por Jürgen Habermas, en el sentido de que el conflicto social nunca es un enfrentamiento completo total, pues no existe sin referencia cultural común a por lo menos dos adversarios. Pos-

\* Coordinador de la Unidad Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

tulado que ha llevado a sostener, por una parte, “que la democracia es posible porque los conflictos sociales oponen a actores que, si bien se combaten, se refieren a los mismos valores a los cuales tratan de dar formas sociales opuestas”; y por otra, que “el debate democrático siempre combina tres dimensiones: el *consenso*, que es la referencia a las orientaciones culturales comunes; el *conflicto*, que opone a los adversarios; y el *compromiso*, que combina ese conflicto con el respeto a un marco social —en particular jurídico— que lo limita”.<sup>1</sup>

Nuestra tarea, en esta ocasión, consiste en dar cuenta en blanco y negro de los “compromisos” alcanzados por los actores políticos mexicanos durante el periodo referido, que por su trascendencia, han sido incorporados al pacto federal, y constituyen hoy por hoy la historicidad compartida de ellos y de todos los mexicanos.

De las reformas constitucionales en la materia realizadas durante el lapso que nos ocupa destacan siete, las que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de los días 6 de diciembre de 1977, 22 de abril de 1981, 15 de diciembre de 1986, 6 de abril de 1990, 3 de noviembre de 1993, 19 de abril de 1994 y 22 de agosto de 1996. Cada una de ellas significó importantes cambios en la legislación secundaria correspondiente, incluso la promulgación de ordenamientos jurídicos completos como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1977; el Código Federal Electoral, del 12 de febrero de 1987; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 15 de agosto de 1990; y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, del 22 de noviembre de 1996; no obstante, en esta ocasión vamos a referirnos exclusivamente, en la medida de lo posible, al ámbito de la Constitución, salvo en el caso de la autoridad electoral administrativa.

Hecho lo anterior, podremos pronunciarnos respecto de la cuestión destacada por algunos autores, en el sentido de que el cambio continuo de la legislación electoral podría constituir un problema de falta de eficacia del derecho electoral de una nación, y en concreto del caso de México.<sup>2</sup>

1 Touraine, Alain, *Crítica de la modernidad*, trad. Alberto Luis Bixio, Buenos Aires, FCE, 1994, p. 332.

2 Cfr. Cabo de la Vega, Antonio, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 98-103, así como las diversas obras que en la misma se refieren respecto a la cuestión señalada. De igual modo: Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 242-249, específicamente por lo que hace al sistema electoral.

También es necesario destacar que el hilo conductor de nuestra exposición lo constituye la consideración de los cambios de mérito en siete grandes temas: partidos políticos, integración del congreso, calificación electoral, autoridad electoral administrativa, derechos político-electorales de los ciudadanos, elecciones locales y Distrito Federal.

## II. PARTIDOS POLÍTICOS

El texto original de la Constitución de 1917 no se ocupó de regular la figura de los partidos políticos, a pesar de haber establecido al sufragio popular como el mecanismo para la integración de determinados puestos de gobierno. No sería sino hasta la reforma de 1977 que se ocuparía de ellos, conceptualizándolos como entidades de interés público, cuyas formas específicas de intervención en el proceso electoral estarían determinadas en la ley reglamentaria correspondiente (artículo 41, párrafo segundo).

Pero el texto de 1977 no quedó en eso, además, estableció que la finalidad de los partidos políticos era la de *promover* la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, *hacer posible el acceso* de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con sus programas y principios, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, se dispuso que los partidos políticos tendrían derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos establecidos en la ley, e, incipientemente, se estableció que en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberían contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Como colofón se estableció que los partidos políticos nacionales tendrían derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Este reconocimiento constitucional de los partidos políticos, parte medular de aquella reforma política, los convirtió, a partir de entonces, a decir de José Woldenberg, “en los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Woldenberg Karakowsky, José, *Los partidos políticos en México*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 24. Desde luego, esa idea recoge lo que ya Maurice Duverger había señalado desde 1951, en los términos siguientes: “El hecho de la elección, como la doctrina de la represen-

Este mismo autor identifica la reforma política como una consecuencia de la “conflictividad creciente” vivida en México a partir de 1968, lo mismo que como el nuevo cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos e ideologías entonces imperante.

Como quiera que haya sido, la reforma referida, en relación con el tema “partidos políticos”, fue tan importante que sus disposiciones perduraron hasta 1996, salvo la reforma de 1993, por la que se dispuso que la ley establecería las reglas a las que se sujetarían el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Aquí es conveniente señalar que, respecto a su regulación constitucional, los propios partidos políticos nacionales, en el acuerdo para la reforma electoral de 1996 convinieron en agregar, que sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; y que la ley señalaría las reglas respecto al financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar el prevailecimiento de los recursos públicos sobre los de origen privado.

El detalle respecto del financiamiento se dejaría a la ley; no obstante, la Constitución previno que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, habrá de componerse de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a la ley, bajo las bases siguientes:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30 % de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje

tación, han sido profundamente transformados por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección”, en Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trads. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1992, p. 378.

de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.<sup>4</sup>

### III. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

Para referir los cambios que ha sufrido la regulación de integración del Congreso de la Unión durante el tiempo que nos ocupa, hemos optado por considerar separadamente los relativos a cada Cámara. Así, comenzamos con los de la Cámara de Diputados y concluimos con los de la Cámara de Senadores.

#### 1. *La Cámara de Diputados*

En lo fundamental, lo relativo a la integración de la Cámara de Diputados se regula en los artículos 51 a 55 de la Constitución General de la República. Al respecto, el Constituyente del 17 dispuso que se integraría de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años (el periodo se extendería a tres años en la reforma de 1933). La determinación del número de diputados a elegir atendía a un factor estrictamente demográfico, situación que obligó a la reforma del artículo correspon-

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, artículo 41, pfo. dos, base II.

diente (52), durante los años de 1928, 1942, 1951, 1960, 1972 y 1974, para aumentar paulatinamente el número de habitantes por los que habría de elegirse un diputado, llevándolo desde 60 mil hasta 250 mil.<sup>5</sup>

Hasta antes de la reforma de 1977, el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorios (este último había desaparecido en la reforma de 1974) eran la base para la distribución correspondiente. La reforma de 1977 cambió el criterio, estableciendo de entrada un número fijo de curules que sería, en principio, de 400; 300 de ellos electos conforme al principio de mayoría relativa, en otro tanto de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales.

En la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente se argumentó en el sentido de que, la adopción de un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluyera el principio de representación proporcional, permitiría en la Cámara la presencia del mosaico ideológico de la República, mejorando la representación de los habitantes, al posibilitar la presencia del modo de pensar de las minorías en las decisiones de las mayorías.

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, base de la elección de los diputados de mayoría relativa, resultaría de dividir la población total del país entre el número de aquéllos. La base para la división sería, a partir de entonces, el censo general de población (artículo 53, párrafo primero).<sup>6</sup>

Para la elección de los diputados por el principio de representación proporcional, y bajo el sistema de listas regionales, se ordenó la constitución de hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales. Para que un partido político nacional pudiera registrar sus listas regionales debía de acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

No obstante, sólo participarían en la asignación correspondiente los partidos que no hubieren obtenido 60 o más constancias de mayoría y alcanzaren por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. Sin

5 Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana a final del siglo XX*, 2a. ed., México, Las Líneas del Mar, 1995, pp. 272-274.

6 *Idem*, p. 274.

embargo, también se dispuso que, en el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto el 50% de las curules que debieran asignarse por el principio de representación proporcional. La finalidad de esta última disposición era, se dijo en la exposición de motivos de la iniciativa, que la Cámara de Diputados contara siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones en uno o en otro sentido.

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 15 de diciembre de 1986 introdujo cambios en el anterior esquema. Comenzó por aumentar a 200 el número de diputados a elegir por el principio de representación proporcional, y por establecer definitivamente en cinco el número de circunscripciones plurinominales.

Asimismo abrió la puerta al partido mayoritario para que también tuviera derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, y no obstante que limitó a 350 el número máximo de diputados que un partido podría alcanzar (aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior), dispuso que si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias le serían asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

La reforma del 6 de abril de 1990, en relación con el tópico que nos ocupa, duplicó el número de distritos uninominales en los que los partidos tendrían que acreditar su participación con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa para poder registrar sus listas regionales, al aumentarlo a 200.

De igual modo dispuso que si ningún partido político obtenía por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que habiendo registrado listas regionales hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida para dichas listas, les serían otorgadas constancias de asignación por el número de diputados requerido para que su representación en la Cámara, por ambos principios, correspondiera en su caso, al porcentaje de votos obtenidos.

Asimismo, previno que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el de 35% o más de la votación na-

cional, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarían también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de la votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%.

Finalmente, dispuso que, el partido que obtuviera entre el 60% y el 70% de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría representara un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputaciones obtenidas por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.

Por su parte, la reforma del 3 de septiembre de 1993 dispuso que en ningún caso un partido podría contar con más de 315 diputados por ambos principios. De igual modo, ordenó que ningún partido político que hubiera obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados por ambos principios; pero, el partido que hubiera obtenido más de dicho porcentaje de la votación nacional emitida, tendría derecho a que se le asignaran diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios fuere igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el número de los 315.

En consecuencia con lo anterior, en la propia reforma se dispuso que las diputaciones de representación proporcional sobrantes, luego de asignar las correspondientes al partido que se viera afectado por el límite de 300 o 315, según el caso, se adjudicarían a los demás partidos políticos con derecho a ello.

La culminación de los cambios en el procedimiento para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso General se daría en la reforma de agosto de 1996, en la que se limita a 300 el número máximo de diputados que por ambos principios puede alcanzar un partido político, y se eleva al 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones, el requisito de votación para que un partido político pueda participar en la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

Como se recordara, el porcentaje exigido hasta ese entonces había sido de 1.5%; pero, “en atención a la mayor capacidad de convocatoria de los



partidos”, reflejada, a juicio de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara,<sup>7</sup> en el hecho de que el porcentaje de votación alcanzado por los partidos políticos representados en ésta, durante la elección más reciente, en ningún caso había sido menor al 2.5% en la elección de diputados de representación proporcional, se decidió aumentarla hasta el porcentaje ya señalado.

En la última reforma se dispuso que en ningún caso,

un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, aunque tal prohibición no afecta al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

## 2. La Cámara de Senadores

En cuanto a la integración de la Cámara de Senadores, el número de cambios ha sido menor, aunque no menos trascendente. En efecto, el Constituyente de 1917 destinó los artículos que van del 56 al 59 de la Constitución General de la República para disponer que dicha Cámara se integraría por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa para un periodo de cuatro años, siendo renovable por mitad cada dos años.

Salvo el caso de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933, que amplió a seis años el periodo correspondiente, ordenó la renovación total de la Cámara también cada seis años, y prohibió la reelección de diputados y senadores al Congreso de la Unión para el periodo inmediato, los artículos relativos no serían reformados sino hasta 1986, año en el que se estableció la renovabilidad de la Cámara por mitad cada tres años.<sup>8</sup>

7 “Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, recaída a Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *cfr.* “Génesis de la reforma política electoral de 1996”, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, Toluca, México, núm. 3, diciembre de 1996, p. 92.

8 *Cfr.* Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *op. cit.*, nota 5, pp. 281 y 282.

No obstante, la reforma del 3 de noviembre de 1993 restableció la renovación total de la Cámara cada seis años y aumentó a cuatro el número de senadores a elegir en cada Estado, lo mismo que en el Distrito Federal, de los cuales tres corresponderían al principio de mayoría relativa y uno al de primera minoría.

Finalmente, la más reciente de las reformas en la materia, que data del 22 de agosto de 1996, si bien mantuvo en 128 el número de senadores a elegir para la integración total de la Cámara, restringió a tres el número de ellos a elegir en cada Estado y en el Distrito Federal: dos de mayoría relativa y uno de primera minoría; y ordenó que los restantes 32 senadores sean electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

#### IV. CALIFICACIÓN ELECTORAL

En materia de calificación electoral, el Constituyente de 1917 fue escueto: “*Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable*”. Tal disposición, contenida en el artículo 60 de la carta magna, se dijo, procuraba salvaguardar el principio de autonomía del Poder Legislativo, al evitar que en el acto relevante de la composición de cada Cámara intervinieran entidades ajenas. No obstante, la cuestión iba más allá, dado que lo dispuesto en la fracción I del artículo 74 de la propia Constitución atribuía en exclusividad a la Cámara de Diputados la facultad de *erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones señaladas por la ley respecto a la elección de presidente de la República*.

Ese estado de cosas se mantuvo inalterado en la Constitución hasta el año de 1977, salvo por la reforma del 6 de julio de 1971, que amplió las facultades del colegio electoral de la Cámara de Diputados, para que pudiera conocer también respecto de las elecciones de ayuntamientos en los territorios, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales.<sup>9</sup> Pero, desde luego, eso, aunque resaltante, queda al margen de nuestra atención, merced a que en nuestro país ya no existe la categoría jurídica de territorios.

<sup>9</sup> *Idem*, pp. 282 y 311.

Volviendo a lo que nos interesa, nos ubicamos en 1977. La reforma de ese año, no sólo modificó la integración de la Cámara de Diputados en los términos que ya comentamos, también alteró parte del sistema de calificación de la elección de sus miembros, disponiendo la integración del colegio electoral correspondiente con sesenta presuntos diputados electos según el principio de mayoría relativa, y cuarenta presuntos diputados electos de acuerdo con el entonces también adoptado principio de representación proporcional. En el primero de los casos, los sesenta presuntos diputados serían aquellos que, habiendo obtenido el registro de su constancia de mayoría de la Comisión Federal Electoral, hubieren logrado la más alta votación; en el segundo, aquellos electos en las circunscripciones plurinominales que hubieren obtenido la votación más alta.

El nuevo dispositivo pretendía evitar las inconveniencias materiales que representaba la integración de una asamblea de hasta 400 miembros. La legitimidad del cuerpo calificador se pretendía derivar de la “mayor” representatividad que asistía a los más votados. Por otra parte, al vedar el acceso del partido mayoritario a la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se garantizaba la presencia de la oposición en por lo menos un 40% del total del órgano calificador, amén de las posiciones que pudieran corresponderle por triunfos conforme al otro principio.

Asimismo, es de destacar que, como un primer intento por imprimir una mayor objetividad en los resultados de la elección, la reforma que se comenta instituyó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma. No obstante, aunque la Corte considerara que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, sólo estaba facultada para hacerlo del conocimiento de la Cámara, a quien correspondería emitir una nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable (artículo 60, párrafo tercero).

Por la misma reforma, en el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, se estableció que la Suprema Corte de Justicia estaría facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos violatorios del voto público en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección, de alguno de los

poderes de la Unión. No obstante, también se estableció que los resultados de la investigación se harían llegar oportunamente a los órganos competentes.

En relación con estos tópicos, la propia exposición de motivos de la iniciativa de reforma que se comenta expresó:

Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.

Los demás puntos antes señalados permanecieron idénticos, aunque esta vez se especificó que en la Cámara de Senadores, el colegio electoral se integraría con aquellos que obtuvieren, de la legislatura de la entidad correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, declaratoria de senador electo.

La reforma de 1981 se ocupó nuevamente de la estructura y composición del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, precisando que se conformaría con 60 diputados electos en distritos uninominales, y designados por aquel partido que mayor número de constancias de mayoría hubiere obtenido, y por 40 diputados de representación proporcional designados por los partidos, en proporción al número que de ellos les hubiere reconocido la Comisión Federal Electoral, según su porcentaje de votos. De acuerdo con ello, la reforma respetaba los números anteriores, pero introducía un cambio que garantizaba al partido mayoritario el control del órgano.

La reforma de 1986 significaría un gran avance en materia de calificación, debido a que adoptó por vez primera un sistema de medios de impugnación e instituyó un tribunal encargado de la resolución de éstos, desapareciendo el poco feliz recurso de reclamación ante la Corte. No obstante, dicha reforma dejaba en poder del colegio electoral de cada Cámara la última palabra en la materia.

Asimismo, dicha reforma modificó la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para incluir a todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal

Electoral, por estimar que ese era el mecanismo para una auténtica “autocalificación”; de igual modo, dispuso que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrara, además de con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la correspondiente legislatura estatal y de la Comisión Permanente del Congreso, en el caso del Distrito Federal, con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo. Ello se entiende, si se advierte que en esa misma reforma se ordenaba la renovación del Senado por mitad cada tres años.

El que los colegios electorales pudieran resolver en definitiva bajo un criterio político las impugnaciones resueltas jurídicamente en primera instancia por el tribunal, fue motivo de polémica.

La reforma de 1990 introdujo nuevas reglas, como resultado de la iniciativa impulsada por los propios partidos políticos, a través de sus respectivos grupos parlamentarios. Ésta se caracterizó por regresar al sistema de colegios electorales de cien miembros para la Cámara de Diputados, esta vez nombrados por los partidos, en proporción a las constancias que les hubiesen sido otorgadas; toda vez que la Cámara de Diputados se encontraba integrada por 500 miembros, constituyendo un cuerpo extremadamente amplio. Los 100 presuntos legisladores que conformaban el colegio electoral, tenían un carácter pluralista, ya que éstos eran nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondía respecto del total de las constancias otorgadas en la elección respectiva; lo anterior, estaba sustentado con el argumento de que ya no quedaría al azar de un porcentaje la designación de los miembros que integrarían el colegio electoral, sino que obedecería al derecho de los partidos políticos de designar a sus mejores hombres, de acuerdo con los resultados de la representación proporcional o mayoritaria obtenida. Por su parte, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores continuó integrándose de la misma manera que en 1986, con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración correspondiente y los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

El principio de la autocalificación se matizaría aún más con la creación del Tribunal Federal Electoral, instituido por el artículo 41 de la carta magna. Las resoluciones de dicho órgano sólo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se dedujera

que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando éste fuera contrario a derecho. Es decir, los colegios electorales continuaban siendo la última instancia en la materia.<sup>10</sup>

No obstante, durante 1993 se lograría un avance considerable con el robustecimiento de dicho Tribunal, al disponerse que las resoluciones de sus salas, en materia de declaración de validez, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y senadores, sólo podrían ser revisadas por la sala de segunda instancia del propio Tribunal.

Sin embargo, la propia Cámara de Diputados seguía conservando la facultad de erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señalara respecto a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero los cambios de 1996 habrían de ser muy significativos, pues no sólo desaparecieron la calificación de la elección de presidente de la República por la Cámara de Diputados, haciéndola de la competencia exclusiva del Tribunal Federal Electoral, sino que modificaron la misma estructura y composición de este órgano, para que, como culminación de su proceso evolutivo, su autonomía se viese consolidada incorporándolo al Poder Judicial de la Federación, y sometiendo la designación de sus magistrados a un procedimiento que implica: la propuesta por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la aprobación de por lo menos dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos de la Comisión Permanente (en la primera integración, incluso, un artículo transitorio de la propia reforma exigiría el voto aprobatorio de tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado).<sup>11</sup>

10 La disposición correspondiente se identificó como un intento del constitucionalismo mexicano por “armonizar el principio de legalidad con el principio de autocalificación, a efecto de transitar de un sistema de autocalificación simple, a un sistema de autocalificación normada por el principio de legalidad”; Patiño Camarena, Javier, “El Estado de derecho y la calificación de las elecciones”, conferencia del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, UNAM, 1993, p. 856.

11 Sobre la cuestión del contencioso electoral, es conveniente recordar lo dicho por Antonio Cabo de la Vega, en el sentido de que “si el derecho electoral es el intento de juridicidad de las vías de acceso al poder mediante la legitimación democrática, sólo nos encontraremos ante un esquema acabado de sometimiento al derecho cuando exista una verdadera justicia electoral independiente. Por ello, puede decirse que es condición *sine qua non* de un derecho electoral plenamente democrático el que existan órganos independientes que entiendan de las reclamaciones electorales”. Cabo de la Vega, Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 126.

Por otra parte, de la impugnación de las resoluciones emitidas por las salas regionales ya no conocería una sala de segunda instancia, sino la Sala Superior del ahora Tribunal Federal Electoral, a la que además se le confirió la facultad de conocer en única instancia las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de la República. Asimismo, se le facultó para que en su oportunidad formule la declaración de validez de dicha elección y declare presidente electo al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Por otra parte, y como comentaremos más adelante, el ámbito competencial del propio Tribunal se vio aumentado con la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias surgidas durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Más aún, también se confería a la Corte la facultad de conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear una contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, incluidas desde luego las de la materia electoral.

## V. AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA

El tema de la autoridad electoral administrativa sólo ha sido el centro de la atención y de las demandas de los actores políticos mexicanos durante años recientes. Sin embargo, los cambios al respecto han sido enormes.

En efecto, a nivel constitucional no fue sino hasta la reforma de 1986 que se agregó un párrafo al artículo 60 de la Constitución General, para atribuir constitucionalmente al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, dejando a la ley reglamentaria correspondiente la delicada tarea de determinar los organismos que tendrían a su cargo dicha función. La propia ley habría de establecer, según el precepto señalado, “la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos” en la función señalada.

No obstante, dado el enorme interés que, para la integración democrática de los órganos de gobierno del Estado representa la organización de las elecciones, por única vez en esta intervención, vamos a ir más allá



del marco constitucional y entraremos al análisis de la legislación secundaria que ha regulado a la autoridad electoral administrativa de nuestro país en los momentos más importantes de su proceso evolutivo. Pues sólo ello nos ayudará a advertir la importancia de los cambios.

Asimismo, al ir incluso más allá de los veinte años a los que en principio dedicamos este análisis, seguiremos la regulación que del órgano señalado se ha hecho en las leyes electorales federales desde 1946 hasta nuestros días.<sup>12</sup>

### 1. *Ley Electoral Federal (7 de enero de 1946)*

El antecedente más importante lo encontramos en la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946. Esta Ley, que introdujo cambios sustanciales en la forma en que hasta aquel entonces se habían venido organizando las elecciones de las autoridades federales, se reputaba reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final; 60, 74; fracción I, y 97 parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en ella se desprendió de los poderes local y municipal la facultad de organizar las elecciones federales y se creó por vez primera un organismo con competencia nacional para tal efecto. Hasta entonces, dicho proceso electoral había estado en manos de los gobiernos municipales y locales quienes habían realizado a través de diversas instituciones las funciones que ahora se encomendaban a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Tratar de explicarnos la creación de la nueva estructura electoral que habría de ser encabezada por dicha Comisión, “nos lleva a pensar, de inmediato, en el inicio del periodo de la consolidación institucional; en un país comunicado y en el debilitamiento de los centros locales de poder”.<sup>13</sup>

La Ley en comentario estableció que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral estaría integrada por el secretario de Gobernación, quien la presidiría, y por otro miembro del gabinete, ambos como comisionados del Poder Ejecutivo; por dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comi-

12 El análisis de las leyes anteriores al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de agosto de 1990, ha sido realizado con base en la compilación que de las mismas se presenta en la obra de García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3a. ed., México, ADEO-Editores, 1989.

13 *Idem*, p. 32.



sión Permanente; por dos comisionados de partidos políticos nacionales y por un secretario, que sería el notario público con más antigüedad de los autorizados para ejercer en la ciudad de México.

De igual modo, aquella ley estableció que el desarrollo del proceso electoral para la elección de los poderes de la Unión estaría dirigido en las diversas entidades federativas, Distrito Federal y territorios federales, por otros organismos electorales denominados comisiones locales electorales y comités electorales distritales.

Así pues, no puede soslayarse la importancia de las modificaciones introducidas por dicho ordenamiento, en virtud de las cuales se inició la tendencia a concentrar en órganos federales la responsabilidad de la organización de los comicios federales.

En cuanto a la cuestión contenciosa, la ley que venimos comentando facultó a la Comisión Nacional de Vigilancia para que resolviera las controversias que se presentaran con motivo del funcionamiento de las comisiones locales electorales, y para desahogar las consultas que sobre los asuntos de su competencia fueran formuladas por los ciudadanos y partidos políticos. En 1949 se le facultaría también para resolver las inconformidades que presentaran los partidos políticos, respecto de la integración de los comités electorales a nivel distrital.

Por su parte, las comisiones locales electorales fueron facultadas para resolver las controversias que se presentaran en relación con el funcionamiento de los comités electorales distritales.

En cuanto a las tareas relativas a la formación y revisión de los padrones electorales, la ley instituyó el organismo denominado Consejo del Padrón Electoral que se integraría por el director general de Estadística, el director general de Población y el director general de Correos. Respecto a la integración del mismo padrón, la ley contempló la posibilidad de impugnar sus inexactitudes, facultando a los comités distritales electorales a modificarlo para incluir a los votantes que así lo reclamaran, hasta quince días antes de la elección.

Para el cómputo de los votos la ley establecía la figura de juntas computadoras de votos en cada distrito electoral.

## *2. Ley Electoral Federal (4 de diciembre de 1951)*

El segundo antecedente lo hallamos en la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, este ordenamiento cambió el nombre de la Comi-

sión Federal de Vigilancia Electoral por el de Comisión Federal Electoral, que habría de perdurar hasta el año de 1990 y modificó la composición de la Comisión, aumentando a tres los comisionados de los partidos, limitando a la presencia del secretario de Gobernación la representación del Poder Ejecutivo al dejar de exigir que el secretario de la Comisión fuese el notario con más antigüedad en el ejercicio de la función en la ciudad de México, al disponer que lo sería el que la propia Comisión designara de entre los que tuviesen más de diez años en el desempeño de dicha profesión. Al amparo de dicha ley, pero sólo a partir de su reforma en 1963, se tomó el resultado de la última elección como criterio para la designación de los tres comisionados de los partidos.

### *3. Ley Federal Electoral (5 de enero de 1973)*

La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 reguló en términos semejantes a la Comisión Federal Electoral, con la variante de haber otorgado voto a los partidos políticos en las deliberaciones de ésta.

### *4. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977)*

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977 dispuso que cada partido político nacional tendría derecho a designar a un comisionado; pero determinó que los comisionados por los partidos políticos que contaran con registro condicionado sólo tendrían voz y no voto; el secretario de la Comisión se designaría de entre los que en una terna fuesen propuestos por el Colegio de Notarios del Distrito Federal. Por lo demás, corresponde señalar que este ordenamiento conservó en sus términos la regulación que de la Comisión contenían los ordenamientos antes referidos.

### *5. Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987)*

Por su parte, el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, que también conservó a la Comisión Federal Electoral como el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales y legales tendientes a garantizar el derecho de organización política de los ciudadanos

mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, introdujo una modificación sustancial en la forma de integración de ésta, al disponer en su artículo 165 la modificación de los términos en los que se había venido regulando la participación de los partidos políticos.

En efecto, la participación referida se reguló de la manera siguiente: a) un comisionado por cada partido político nacional registrado que hubiese conseguido hasta 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa; b) un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de esa misma votación nacional; c) cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendría derecho a tantos comisionados en total, como veces contuviera su porcentaje el 3% de la votación referida; d) ningún partido podía acreditar más de 16 comisionados; e) los partidos políticos con más de un comisionado, podían designar a un representante común para que actuase ante la comisión. Finalmente, confirmó el derecho de voto a todos los comisionados.

## 6. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*

La reforma constitucional de 1989 se distinguió por haber adicionado al texto del artículo 41 con los preceptos que habrían de regir: la definición del proceso electoral como una función pública; la creación de un organismo público profesional con personalidad jurídica y patrimonio propios encargado del desarrollo del servicio público electoral profesional; los lineamientos de un sistema de medios de impugnación electoral; y un tribunal electoral autónomo.

Dichos conceptos habrían de ser desarrollados por la legislación secundaria, que sería el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de agosto de 1990.

Este ordenamiento estructuró por vez primera al Instituto Federal Electoral, dotándolo de órganos centrales, órganos delegacionales y órganos en los distritos electorales uninominales, amén de la regulación de las mesas directivas de casillas (presente en todos los ordenamientos electorales anteriores), y de las comisiones de vigilancia, que existirían en cada uno de los tres ámbitos que el Código contemplaba para la organización de las elecciones, es decir, el nivel nacional, el nivel local y el nivel distrital.

En cuanto a los órganos centrales, el Código estableció como tales al Consejo General, La Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El Consejo General se integraría por un consejero del Poder Ejecutivo, que sería el secretario de Gobernación, quien fungiría como presidente; cuatro consejeros del Poder Legislativo, que serían dos diputados y dos senadores, la mitad de ellos propuesta por la mayoría, y la restante por la primera minoría; seis consejeros magistrados electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República; y representantes de los partidos políticos nacionales.

La Junta General Ejecutiva se integró con el secretario general del Instituto y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral, de capacitación electoral y educación cívica, y de administración, bajo la presidencia del director general, quien tenía a su cargo la coordinación de la misma y la conducción de la administración y supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Respecto de los órganos delegacionales, el Código estableció que en cada una de las entidades federativas el Instituto contaría con una delegación integrada por: a) la junta local ejecutiva; b) el vocal ejecutivo; y c) el Consejo Local.

En cuanto a los órganos del Instituto en los distritos electorales uninominales, el Código estableció que en cada uno de ellos el Instituto contaría con los órganos siguientes: a) La junta distrital ejecutiva; b) El vocal ejecutivo y, c) El consejo distrital.

En cuanto a las comisiones de vigilancia, se dispuso que estarían integradas por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los vocales correspondientes de las juntas locales o distritales ejecutivas, quienes las presidirían; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el respectivo presidente, de entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral.

Las reformas legales del 18 de mayo de 1994 regularían la reforma constitucional de abril del mismo año, por la que se sustituyó, en el Consejo General, la figura de los consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos, que serían electos por la Cámara de Diputados, mediante el

voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de cada grupo parlamentario. Éstos tendrían derecho a presentar hasta cuatro candidatos (artículo 74, párrafo 5).

Con la estructura hasta aquí señalada, el Instituto Federal Electoral organizó las elecciones federales de 1994. No obstante, a partir de la conclusión de dicho proceso, los partidos políticos propugnaron nuevamente por la modificación de las reglas respectivas. Del proceso entonces iniciado emergería el esquema actual de la autoridad electoral administrativa.

## 7. *Derecho vigente*

Hoy en día, por disposición constitucional (artículo 41 de la Constitución General), el Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. Con tal propósito, el propio texto constitucional vigente le confiere la calidad de autoridad en la materia, estableciendo que en cuanto tal será profesional en su desempeño e independiente en sus decisiones y funcionamiento.

Las tareas que la carta magna atribuye al Instituto tienen que ver, por tanto, con todas y cada una de las etapas del proceso electoral. Por ello, se le ha facultado para que en forma integral y directa desarrolle actividades relativas a la geografía electoral; el padrón y la lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos en términos de ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, así como la capacitación y educación cívica.

El análisis de las facultades referidas se realizará en otro momento, por ahora es suficiente destacar que todas ellas se confieren al Instituto, para que sea éste quien como autoridad en la materia, en el marco legal correspondiente, y con apego pleno a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (que invariablemente deben regir su actuar), disponga los medios necesarios para garantizar la renovación periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo de

la Unión mediante elecciones libres y auténticas, a fin de que el pueblo pueda ejercer su soberanía por conducto de ellos.

Ahora bien, debe destacarse que, merced a lo trascendente que para la vida nacional es el ejercicio de las facultades conferidas al Instituto, para su integración se ha dispuesto un mecanismo especial que contempla la concurrencia tanto del Poder Legislativo como de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.<sup>14</sup>

En efecto, vamos a ver cómo dicha participación se da en la integración del Instituto, pero antes nos referiremos al modo en que la Constitución exige que se configure su estructura. Así, dispone que el Instituto contará en ésta con órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia, tal y como lo había dispuesto ya anteriormente.

En cuanto a los órganos ejecutivos y técnicos, la Constitución establece que dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

Por otra parte, dispone que la integración de los órganos de vigilancia se dé mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Por lo que hace el secretario ejecutivo, la Constitución dispone que sea nombrado por las dos terceras partes del propio Consejo General a propuesta de su presidente.

### *A. Órganos de dirección*

A grandes rasgos, se puede afirmar que los consejos del Instituto son responsables del seguimiento estricto de los principios constitucionales y legales aplicables en la materia. Ellos establecen las directivas y resoluciones del Instituto en las diversas áreas de su competencia.

#### *a. El Consejo General*

El cuerpo directivo de mayor jerarquía en el Instituto es el Consejo General, que tiene su símil en cada una de las entidades federativas en

<sup>14</sup> El reclamo fundamental previo a la reforma se satisfizo con la exclusión del secretario de Gobernación del Consejo General del Instituto, y la desaparición de la figura del director general del mismo Instituto. El grueso de las facultades de este último órgano serían conferidas a la nueva figura del secretario ejecutivo, que concentraría también las del antiguo secretario general del Instituto.

la forma de consejos locales; y en cada uno de los distritos electorales, en la forma de consejos distritales. Sin embargo, mientras el Consejo General es permanente, los consejos locales y distritales sólo son instalados durante el proceso electoral.

Debe enfatizarse que los niveles local y distrital reproducen, *mutatis mutandi*, la forma plural de integración que corresponde al Consejo General.

La Constitución Federal dispone que el Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, permitiendo la concurrencia, con voz pero sin voto, de consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

Respecto a la integración del Consejo General, la Constitución exige que el consejero presidente y los consejeros electorales sean elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la comisión permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, dejando a la ley la tarea de establecer las reglas y el procedimiento correspondientes así como los requisitos que deberán reunir para su designación.

Entre las principales atribuciones del Consejo General destacan: a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles; c) Designar al secretario ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su presidente; d) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a la ley; e) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la junta general ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división de la República en trescientos distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos; f) Resolver sobre el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo; g) Registrar las candidaturas a presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional, así como las listas regionales de

candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales; y h) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas (artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

### *b. Consejos locales*

Los consejos locales son cuerpos colegiados temporales, establecidos en cada una de las entidades federativas e integrados con dos consejeros, que serán el vocal ejecutivo y el vocal secretario de la junta local ejecutiva; seis consejeros electorales; y representantes de los partidos políticos nacionales. Todos ellos con voz, pero sólo el presidente y los consejeros electorales con voto.

Dichos órganos delegacionales deberán iniciar sus sesiones a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al de la elección ordinaria.

Entre sus principales facultades se encuentran las de vigilar la observancia de la ley de la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; vigilar que los consejos distritales con sede en el territorio de la entidad se instalen en los términos legales; designar por mayoría absoluta a los consejeros electorales que integren los consejos distritales; registrar las fórmulas de candidatos a senadores y efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por los principios de mayoría y de primera minoría, dar a conocer los resultados correspondientes; y resolver los recursos de revisión de su competencia.

### *c. Consejos distritales*

Los consejos distritales también son órganos que se instalan únicamente para el año del proceso electoral, y deberán tener su primera sesión a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior al de la elección. Se integran con dos consejeros, que serán los vocales ejecutivo y secretario de la junta distrital ejecutiva; seis consejeros electorales; y representantes



de los partidos políticos nacionales. Todos ellos con voz, pero sólo el presidente y los consejeros electorales con voto.

Los consejos distritales tienen, en el ámbito de su competencia, entre otras atribuciones, las siguientes: vigilar la observancia del Código de la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; determinar el número y la ubicación de las casillas a instalarse en el distrito correspondiente; insacular a los funcionarios de casilla; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; realizar el cómputo distrital de la elección de senadores; y llevar a cabo el cómputo distrital de la votación para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## *B. Órganos ejecutivos*

Los órganos ejecutivos del Instituto Federal Electoral son los cuerpos permanentes responsables de la realización de todas las tareas técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado del proceso electoral. Los empleados de estos cuerpos colegiados son profesionales de carrera, seleccionados y entrenados en el servicio profesional electoral, tal como lo previene la ley.

### *a. Junta general ejecutiva*

El cuerpo más importante en esta área es la junta general ejecutiva, que se encuentra bajo la dirección del propio presidente del Consejo General, y se integra con el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral, de capacitación electoral y educación cívica, y de administración. Como puede colegirse, a cada una de las direcciones ejecutivas mencionadas le corresponde velar por el cumplimiento de las actividades que en el ámbito de su competencia la ley les confiere.

### *b. Junta local ejecutiva*

Las juntas locales ejecutivas también son cuerpos permanentes que ejecutan las decisiones del Instituto en cada una de las entidades federa-

tivas. Están compuestas de cinco miembros: el vocal ejecutivo, que la preside; el vocal secretario; el vocal de organización electoral; el vocal del Registro Federal de Electores; y el vocal de capacitación electoral y educación cívica.

### c. Juntas distritales ejecutivas

En cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales existentes en el territorio de la República, existe una junta distrital ejecutiva encargada del cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de las decisiones tomadas por el Instituto en sus diversas instancias. Su integración reproduce, *mutatis mutandi*, el esquema dispuesto para las juntas locales ejecutivas.

### C. Las comisiones de vigilancia

Las comisiones de vigilancia se integrarán por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los vocales correspondientes de las juntas locales o distritales ejecutivas, quienes fungirán como presidentes de las respectivas comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el respectivo presidente, de entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral.

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

Dentro de las atribuciones de las comisiones de vigilancia se encuentran: vigilar que la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo con apego a la ley; vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores, y coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral. La Comisión Nacional de Vigilancia está facultada para conocer de los trabajos que la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial.

Es indudable, por tanto, que el Instituto Federal Electoral es el resultado de un proceso evolutivo, y que, por tanto, responde a las necesidades actuales de nuestra sociedad.

Convendría por último señalar, que la propia Constitución ha establecido que las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección del Instituto sean públicas, y que, para garantizar la observancia plena de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, ha establecido un sistema de medios de impugnación llamado a dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y a garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

## VI. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

En lo fundamental, este apartado tiene que ver con las disposiciones contenidas en los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución General.

En un apretado resumen del estado de la cuestión en el texto original de la Constitución de 1917, encontramos que dicho ordenamiento reconoció la calidad de ciudadanos de la República a los mexicanos de 21 años y, excepcionalmente, a los de 18 años cuando estuvieren casados (artículo 34). Asimismo, consideró como prerrogativas del ciudadano, en lo electoral, las de votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular; asociarse para tratar los asuntos políticos del país; y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición (artículo 35). De igual modo impuso a dichos ciudadanos, entre otras, las obligaciones de inscribirse en los padrones electorales, votar en las elecciones populares en el distrito correspondiente; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, así como desempeñar los cargos concejiles del municipio de su residencia y las funciones electorales (artículo 36).

El anterior estado de cosas sólo ha sido modificado en contadas ocasiones, concretamente en los años de 1947, 1953, 1969, 1990 y 1996.

En efecto, por la reforma de 1947 al artículo 115 de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial* el 12 de febrero de ese año, se concedió a las mujeres el voto activo y pasivo en las elecciones municipales.

A través de la reforma de 1953 al artículo 34, publicada en el *Diario Oficial* del 17 de noviembre de dicho año, el derecho al sufragio activo y pasivo en favor de la mujer se extendió a las demás elecciones, al señalarse de manera expresa que eran ciudadanos de la República los varones y las mujeres que reunieran los requisitos correspondientes.

Por la reforma de 1969 al propio artículo 34, publicada en el *Diario Oficial* del día 22 de diciembre del mismo, se disminuyó el requisito de la edad para el otorgamiento de la ciudadanía, al fijarlo, sin mayor señalamiento, en el cumplimiento de los 18 años.

Las cosas no cambiarían hasta la reforma del 6 de abril de 1990, por la que en relación con la prerrogativa ciudadana de asociarse para tratar los asuntos políticos del país, se especificó que la asociación correspondiente debía de darse de manera libre y pacífica.

Por otra parte, en esa misma reforma se transformó el deber de los ciudadanos de inscribirse en los padrones electorales, para sustituirlo por el de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos. No obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2o. transitorio del decreto de mérito, en tanto no se estableciera el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberían continuar inscribiéndose en los padrones electorales.

Ese estado de cosas volvería a alterarse en 1996. Entonces, al derecho de los ciudadanos de asociarse para tomar parte en forma libre y pacífica en los asuntos políticos del país, se le aumentó el requisito de que la asociación correspondiente se diera de manera individual, reforzándose en el párrafo segundo, base I, segundo párrafo *in fine*, del artículo 41 de la Constitución, con la expresión de que sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Asimismo, a la exigencia contenida hasta entonces en el artículo 36, párrafo primero, fracción tercera, de votar en las elecciones populares en el distrito electoral correspondiente, se dejó de referir en el sentido de que el voto deba darse en el señalado distrito. Ello para permitir el ejercicio del sufragio a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, y constitucionalizar la figura de los electores en tránsito ya desarrollada en el código.

Aunado a lo anterior, con la última de las reformas se estableció, como parte del sistema de medios de impugnación, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de permitir que los ciudadanos puedan hacer efectivos sus derechos correspondientes cuando consideren que aquellos les han sido afectados.

## VII. ELECCIONES LOCALES

Las elecciones locales también han sido reguladas en parte por la Constitución Federal, en sus artículos 115 y 116. Al principio las dispo-

siciones correspondientes se contuvieron únicamente en el primero de los artículos señalados.

El texto original del artículo 115 estableció que los estados de la Federación adoptarían para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Los cambios sufridos por dicho artículo antes de 1977, prohibieron la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos y de los diputados de las legislaturas de los estados, así como la reelección absoluta de los gobernadores de elección popular (29 de abril de 1933); y confiaron el derecho de voto a las mujeres en las elecciones municipales (12 de febrero de 1947).

La reforma de 1977 ordenó la introducción a la legislación local de cada una de las entidades federativas, el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

Por su parte, la reforma de 1983 otorgó a las legislaturas locales la facultad de suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por causa legal grave.

La reforma de 1987 ordenó que las leyes de los estados adoptaran el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Esta reforma fue la primera en la que se trasladaron al artículo 116, los principios hasta entonces contenidos en el artículo 115.

También se dispuso de manera expresa, que los poderes de los estados se organizarían conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas que en ese mismo precepto se establecía y que en lo fundamental recogía los principios hasta entonces vigentes.

El anterior estado de cosas se mantendría hasta 1996, en el que habría de reformarse el artículo 116 para adicionar a los principios vigentes en la materia un grupo de reglas que como mínimo deberán observarse en las Constituciones y en las leyes de los estados en materia electoral.

A fin de garantizar el respeto de las reglas aludidas, la propia Constitución, en su artículo 105, estableció la posibilidad de ejercitar ante la Corte, acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible

contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal. Desde luego, en el concepto de norma general se incluyen no sólo los ordenamientos del orden local al que nos hemos venido refiriendo, sino también los que corresponden al ámbito federal.

Pero esta vez, respecto de la materia electoral, no sólo se abrió la posibilidad de impugnar las leyes, sino también los actos y las resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias surgidas durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Lo último, a través del juicio de revisión constitucional a ventilar ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las reglas mínimas cuya inobservancia podrá ser impugnada ante cualquiera de las instancias antes señaladas, conforme al procedimiento respectivo disponen que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

De igual modo, se estableció en la Constitución que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no deberán existir modificaciones legales fundamentales (artículo 105).

## VIII. DISTRITO FEDERAL

El tema del Distrito Federal también es uno de los que no se pueden soslayar al momento de hacer un recuento de la evolución del derecho electoral mexicano. En efecto, si bien existen posiciones para profundizar en los cambios introducidos en el Distrito Federal y califican de limitados los avances en la materia, el repaso del camino andado bien puede darnos una idea de la magnitud real de los avances.

La Constitución de 1917 en su texto original incluyó la regulación del Distrito Federal en su artículo 73, fracción VI, confiriendo al Congreso General la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. De igual modo, dispuso la división de éste en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. También dispuso que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador directamente dependiente del presidente de la República, quien podía nombrarlo y removerlo libremente.

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 15 de diciembre de 1934 desaparecieron las referidas municipalidades y se omitió la referencia a un gobernador, estableciendo, en la parte relativa del artículo referido, que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.

Así las cosas, no sería sino hasta el primero de los 20 años que comentamos, 1977, cuando se reformarían las disposiciones constitucionales vigentes en la materia. En dicha reforma se dispuso que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia (aquella en la que se legislara todo lo relativo al gobierno del Distrito Federal) serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento señalado en la propia ley.

La siguiente reforma se daría una década más tarde, el 10 de agosto de 1987, y habría de ser señera. De entrada, se hablaba ya de una ley orgánica, y, aunque en la nueva redacción del artículo en comentario ya no se mencionó el referéndum, se dispuso la institución de un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, una Asamblea integrada por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional. Dicha Asamblea sería renovable en su totalidad cada tres años. Desde entonces, los requisitos para ser representante a la Asamblea habrían de ser los mismos que para poder ser diputado federal.

En esa primera ocasión, la calificación de la elección de los miembros de la Asamblea se encargó a ella misma, para que la realizara a través de un colegio electoral a integrar por todos los presuntos representantes. Las resoluciones así recaídas serían definitivas e inatacables.

Las facultades sustantivas conferidas a la Asamblea, especialmente las relacionadas con la generación de disposiciones obligatorias de carácter general, aunque amplias en materias, eran limitadas a dictar bandos, ordenanzas y reglamento de policía y buen gobierno; a expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior; así como a iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

En materia de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se estableció el derecho de iniciativa popular respecto de las materias de la competencia de la Asamblea, aunque para ello se requería que en la presentación de la iniciativa de mérito formalmente participaran diez mil ciudadanos debidamente identificados.

El año de 1990 también traería cambios en el tema que nos ocupa, concretamente en relación con la integración de la asamblea. En aquel entonces se llevaron a la Constitución las bases que regulaban la elección de los 26 representantes de representación proporcional. Conforme a di-



chas bases, para que un partido pudiera obtener el registro de su correspondiente lista de candidatos, debía acreditar su participación con candidatos de mayoría en todos los distritos uninominales del Distrito Federal. Asimismo, todo partido que alcanzara el 1.05% del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción, tendría derecho a que le fueren asignados representantes de representación proporcional. La fórmula para la asignación correspondiente habría de establecerse en la ley, tomando en cuenta las reglas establecidas en aquel entonces en la propia Constitución para la Cámara de Diputados.

No obstante, aunque ningún partido político podía contar con más de 43 representantes por ambos principios, a aquel que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le serían otorgadas constancias de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

La organización y el contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea estaría a lo dispuesto en el artículo 41 de la propia Constitución General de la República; es decir, las hacía propias del Instituto Federal Electoral y del entonces Tribunal Federal Electoral.

La calificación de la elección de los representantes a la Asamblea seguía encargada al colegio electoral, declarando aplicables las reglas que para la calificación establecía el artículo 60 de la Constitución.

El cambio siguiente habría de llegar más rápido, el 25 de octubre de 1993. Esta vez, incluso, la naturaleza de las modificaciones obligaron el traslado de las disposiciones correspondientes a otro artículo, el 122. A partir de entonces, la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, perdería extensión y sólo referiría escuetamente a la facultad del Congreso General para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al propio Distrito, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

Por su parte, el nuevo artículo 122, hasta entonces tan parco, devendría una enumeración prolija de la nueva distribución de competencias entre el propio Congreso General y los redefinidos órganos locales de gobierno del Distrito Federal, entre los que nos interesa destacar: la ya referida Asamblea de Representantes y el jefe del Distrito Federal.

Como facultad propia, el Congreso se reservó la de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; dicho ordenamiento determinaría, entre

otras cosas, la distribución de atribuciones del Distrito Federal entre los poderes de la Unión y los órganos de gobierno de aquél, así como las bases para la organización y facultades de estos últimos, y las relativas a la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

Al presidente de la República le seguiría asistiendo la facultad de nombrar al jefe del Distrito Federal.

Por lo que toca a la Asamblea de Representantes, se dispuso que en la elección de sus miembros sólo podrían contender partidos políticos con registro nacional, y se dispuso que el máximo de representantes de un partido, por ambos principios, no podía exceder del 63% del total de integrantes, que equivalía a 41% representantes, dos menos que antes de la reforma.

Por otra parte, esta reforma confirió a la asamblea la facultad para legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en diversas materias, entre las que destaca, por su relación con nuestro tema, la de participación ciudadana.

Respecto del jefe del Distrito Federal se dispuso que sería nombrado por el presidente de la República, de entre cualquiera de los representantes a la asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, pertenecientes al partido político que por sí mismo obtuviese el mayor número de asientos en la Asamblea. No obstante, dicho nombramiento debía ser ratificado dentro de los cinco días posteriores por la propia Asamblea. Si el nombramiento no era aprobado, el presidente podía hacer uno nuevo, y en caso de falta de aprobación de este último, el nombramiento lo haría directamente el Senado.

Finalmente, la reforma de 1996 agregó cambios que habrían de ser más significativos todavía. De entrada, cambió el nombre de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y sustituyó la figura de representantes a la Asamblea por la de diputados a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, aumentaron de manera sustancial las facultades de dicho órgano de gobierno, confiriéndole entre otras la de nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al jefe de gobierno del Distrito Federal; expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal; legislar en materia administrativa pública local y en las materias civil y penal, de planeación y desarrollo y expedir su

propia ley orgánica (la ley orgánica de los tribunales, encargados de la función judicial del fuero común) y la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conservando la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Del jefe de gobierno del Distrito Federal. La más reciente de las reformas que comentamos encargó el ejercicio del Poder Ejecutivo y la administración pública en la entidad a una sola persona llamada jefe de gobierno del Distrito Federal, cargo que se sujetó a elección universal libre, directa y secreta.

## IX. CONCLUSIÓN

Con esta apretada síntesis de la evolución de la vida democrática de nuestro país durante los veinte años señalados, y su repercusión en el texto constitucional, hemos satisfecho la primera de las intenciones del presente trabajo, que se explica por sí misma. Ello, a su vez, nos permite pronunciarnos respecto de la cuestión que señalamos al inicio, en el sentido de si el cambio continuo de la legislación electoral constituye o no un problema de falta de eficacia del derecho electoral de una nación.

Nuestra posición al respecto es que en el caso de México los cambios no originan el problema aludido, antes lo evitan; pues constituyen el mejor testimonio de la maduración paulatina de la ciudadanía y de los actores políticos institucionalizados, así como de su firme compromiso de encaminar la lucha política a través de cauces civilizados que permitan la supervivencia de los contendientes y la satisfacción de las aspiraciones de la ciudadanía por una estructura jurídica y un régimen político garantes de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En este momento, con la mente puesta en la evolución que acabamos de referir; y los ojos, en el mosaico de la representación actual en nuestro país, tanto del ámbito federal como de los ámbitos local y municipal, no nos queda sino reconocer que la base del edificio está casi terminada<sup>15</sup> y

15 No debe olvidarse que la cuestión del financiamiento a los partidos políticos fue el tema en el que, al momento de la creación de la legislación secundaria de la reforma de 1996, se rompió la unanimidad conseguida para la reforma constitucional previa. Asimismo, no ha faltado quien comente que quizá la próxima batalla de los ciudadanos no tenga que ser ya por la apertura de los

que será tarea de todos los actores políticos, y especialmente de la ciudadanía, el conservar las instituciones nacionales que han dado prueba de su eficacia; y sobre todo el construir a partir de ellas el mejoramiento de la vida que reclama México.

estructuras gubernamentales del Estado, sino por la conquista de espacios al interior de los órganos de gobierno de sus propios partidos. Al respecto *Cfr.* Vargas Lozano, Gabriel, “La democracia, asignatura pendiente”, *Excélsior*, México, 25 de febrero de 1998, p. 6-A.