

APARTADO I
PERSPECTIVA DE ACTORES POLÍTICOS
Y AUTORIDADES ELECTORALES

UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN

JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA

SUMARIO: I. Del memorial de 1988. II. El antecedente remoto (1947) de iniciativa legislativa. III. Los órganos de “un cuarto poder”. IV. Rompiendo los añejos paradigmas. V. Y luego del Código Azul al COFIPE.

I. DEL MEMORIAL DE 1988

Considero pertinente hacer una advertencia preliminar: las notas que el lector tiene en sus manos, contienen reflexiones sobre acontecimientos en los que fui actor y que me comprometieron junto con quienes asumimos tesis, posturas y decisiones en la LIV Legislatura de la que formé parte, luego de las definitivas elecciones de julio de 1988. Por consiguiente, pueden ser juzgadas más que como un testimonio en sentido estricto, a la vez que las otras reflexiones de excolegas de legislatura que aquí también aparecen. Recuerdo bien que el 8 de septiembre de ese año, Manuel J. Clouthier acudió de forma inédita ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados—erigida en Colegio Electoral que calificaría la elección presidencial—, “para presentar alegatos en defensa de la democracia y ofrecer las pruebas en las que se funda la demanda popular de que se declare

nula la elección presidencial del pasado 6 de julio y por consecuencia se convoque a una nueva”, y para poner a su consideración “las bases intransigibles para formular un Acuerdo Nacional que le asegure una transición pacífica a estadios de democracia aceptables para todos”, entre las que mencionó las que le propusimos horas antes un puñado de legisladores de Acción Nacional (novelas la mayoría) que me encargó coordinar el Dip. Abel Vicencio Tovar: una adición constitucional para elevar a la categoría de garantías individuales los derechos políticos de los ciudadanos y otorgamiento de su protección jurisdiccional, y la creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo, con plenitud de jurisdicción y cuyas resoluciones fueran definitivas e inatacables, entre otras propuestas. Dicha comparecencia se enmarcó dentro de la tozuda y civilizada tradición panista de agotar todas las instancias legales.

Al día siguiente, el 8 de septiembre, me correspondió formular el voto particular del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, en el pleno de la Cámara constituida en Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial, con el cual manifestamos nuestro disenso de la resolución adoptada por los integrantes del PRI excluyente y prematuramente, porque éstos sostuvieron en forma reiterada “que la calificación de la elección presidencial no es un acto materialmente jurisdiccional, contraviniendo nuestro orden jurídico, pretendiendo desconocer que este Colegio Electoral tiene la naturaleza de un tribunal político, con plenitud de jurisdicción, que al calificar la elección presidencial tiene atribuciones para declarar la nulidad de la votación presidencial, tanto de la recibida y computada en las casillas electorales, como de los actos de cómputo celebrados en los comités distritales electorales y, si fuera el caso, declarar también la nulidad de la elección presidencial si se realizan las hipótesis previstas en los artículos 336 y 337, en relación con el artículo 338 del Código Federal Electoral, cuando la nulidad, en los casos a que se refieren los dos primeros artícu-

los, se declare existente en un 20% o más de los 300 distritos electorales en que se dividió la República, y sean determinantes en el resultado de la elección para Presidente de la República en todo el país”.

Es más, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, al resolver las quejas interpuestas contra los resultados formulados en los Comités Distritales Electorales, declaró la procedencia y fundamentación de dichos recursos proponiendo la modificación parcial de las actas de cómputos distritales, en algunos casos, y en otros dejó a salvo los derechos de los partidos políticos para hacerlos valer ante este Colegio Electoral, por diversas razones, entre otras, porque los comités distritales electorales, dolosamente, no remitieron las documentales públicas que habían sido ofrecidas por los quejosos, o porque el Tribunal de lo Contencioso Electoral consideró que las pruebas ofrecidas no podían ser desahogadas por él en virtud de que las mismas estaban bajo custodia de la Cámara de Diputados y debería ser ésta, erigida en Colegio Electoral, la que al calificar la elección, desahogara y valorara las probanzas. Por eso sostuvimos ante éste órgano colegiado que “La Comisión pretende desconocer los derechos de los partidos recurrentes violando con su proceder” artículos constitucionales y legales específicos.

Luego de enlistar una serie de violaciones graves a la legalidad electoral propusimos no realizar el cómputo nacional de los votos emitidos para la elección presidencial y proceder a declarar nula la totalidad de dicha elección debiendo convocar a nuevas elecciones, constituyéndose inmediatamente el Congreso en Colegio Electoral, nombrando en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino y expidiendo el mismo Congreso, dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución General de la República.

A diferencia de los otros candidatos y de los demás partidos, nuestro candidato presidencial y nosotros sostuvimos que nadie podía demostrar legítimamente haber ganado y considerando las irregularidades comprobables, votamos por decretar la nulidad e ilegitimidad de las elecciones que para Presidente de la República se habían llevado a cabo.

El 16 de noviembre de ese mismo año, Acción Nacional desarrolló públicamente la propuesta de un “Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia”, proponiendo la discusión pública de los puntos que ahí se citaron, entre los que se mencionó “la inclusión de los derechos políticos en el marco de las garantías individuales”, la “creación de un Tribunal Federal de Elecciones como organismo autónomo, de legalidad y plena jurisdicción”, entre otros, como exigencia pública al gobierno legítimo de origen y que entraría en funciones el 1° de diciembre, para iniciar el proceso de legitimación por ejercicio y la transición a la democracia plena.

El grupo de once diputados federales panistas trabajamos a paso veloz para estar en condiciones de presentar en el mes de diciembre ante el pleno de la Cámara de Diputados, previa aprobación de los órganos internos partidistas, once iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, que junto con otras tres iniciativas presentadas en mayo y junio de 1989, dieran fundamento a un nuevo modelo político-electoral federal. Así, el 6 de diciembre de 1988 presenté ante el pleno una iniciativa de adición de un párrafo tercero al artículo 9° constitucional para **adoptar los derechos políticos como garantías individuales**. El día 21 de ese mismo mes, Antonio Lozano Gracia presentó la iniciativa de adición al artículo 41 y de reformas al 60 y al 74 con la que concebimos lo que luego sería el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, al establecer en ésta que: “La responsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales, corresponde por igual al gobierno federal,

los partidos políticos y los ciudadanos mexicanos. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo dicha función y la debida corresponsabilidad del Gobierno Federal, de los partidos políticos y de los ciudadanos. **Se instituye el Tribunal Federal de Elecciones, que tendrá a su cargo el control de legalidad de todo el proceso electoral y será el órgano que califique las elecciones de diputados y senadores con resoluciones definitivas e inatacables**. También propusimos ahí que en el procedimiento de cómputo y calificación, el Colegio Electoral de la elección presidencial debería “considerar las resoluciones pronunciadas al efecto por el Tribunal Federal de Elecciones”, entre otras previsiones que en el tiempo fueron ponderadas como gradualistas. El 28 del mismo mes, Gaudencio Vera presentó la iniciativa de adición al artículo 107 constitucional para hacer procedente el juicio de amparo en materia política; el día 22, Carmen Segura Rangel presentó la iniciativa respecto al artículo 97 para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuperase el control de la constitucionalidad en materia electoral, mediante la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones al voto público; el día 8, Juan Antonio García Villa había presentado la iniciativa de adiciones para establecer en el ámbito municipal las instituciones de Iniciativa popular, referéndum y revocación; también el día 28, Eugenio Ortiz Walls presentó la iniciativa respecto al artículo 36 para elevar a rango constitucional, como servicios de interés público, la organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de un documento único que acredite la titularidad ciudadana con efectos de cédula de identidad, de valor probatorio en cualquier instancia (la credencial de elector con fotografía y el CURP actuales). El día 15, Gildardo Gómez Verónica presentó la iniciativa para garantizar la libertad de asociación política y correlativamente para prohibir la afiliación corporativa o forzosa a partidos o agrupaciones polí-

ticas; en la misma fecha Juan José Medrano presentó la iniciativa para prohibir la utilización indebida de los recursos del Estado y el empleo de servidores públicos. El día 21, Gerardo Arellano Aguilar presentó la correspondiente a la prohibición del uso de los colores de la Bandera Nacional en los emblemas electorales de los partidos políticos; el 13, Hiram Escudero Alvarez había presentado la relativa a la integración del Senado, estableciendo un sistema mixto en su elección. También con Donaciano Ambrosio Velasco elaboramos la iniciativa de adición al artículo 41 para establecer el derecho de los partidos políticos a contar con medios modernos de comunicación, presentada el 28 de diciembre de 1988. En este primer período de sesiones del primer año de ejercicio de la LIV Legislatura fuimos el único grupo parlamentario que como tal, presentó iniciativas de reforma o adición constitucionales para la reforma política, acicateados por la huelga de hambre que se había autoimpuesto Manuel Clouthier.

Con la presión de la huelga de Clouthier, el 22 de diciembre de 1988 los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios de oposición solicitaron “que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión realice sesiones de audiencia pública, por conducto de su Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales” para recibir propuestas sobre reforma electoral. En las mismas vísperas navideñas exigimos al Presidente Carlos Salinas que por conducto del Secretario de Gobernación se constituyera una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, misma que fue creada por la Comisión Federal Electoral, la cual el 17 de enero de 1989 convocó a dicha consulta. Días antes acompañamos a Don Luis H. Alvarez y a Don Abel Vicencio Tovar, una comisión de panistas designados por el Comité Ejecutivo Nacional para entrevistarse con el Presidente Salinas con objeto de empezar a desgranar los grandes temas de la reforma política y para definir un método de trabajo. En la Cámara de Diputados se creó la subcomi-

UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 9

sión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en las que del PAN fuimos integrados Juan Antonio García Villa, Antonio Lozano Gracia, Gildardo Gómez Verónica y un servidor, la que convocó a audiencias públicas en el Palacio Legislativo el 26 de enero de 1989, para celebrarse entre el 14 de febrero y el 28 de abril; en el “temario” al que se sujetarían las audiencias públicas se hablaba todavía de: “VIII.- Lo Contencioso Electoral y sus órganos”, entre los catorce grandes apartados.

El grupo de los once seguimos trabajando al mismo ritmo y rumbo y el día 3 de mayo de 1989 (tuve tiempo para casarme el día 6) presenté en nombre de Acción Nacional, ante la H. Comisión Permanente del Congreso General, la “Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión” y de una adición de un capítulo 24 al Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común, y para toda la República, en materia del fuero federal. Al primero se le conoció luego como “el código azul” o “el Cepleu”. Para completar sus cimientos constitucionales, el día 24 del mismo mes de mayo, Juan Antonio García Villa presentó también ante la Comisión Permanente una iniciativa de reforma y adición al artículo 94 constitucional para que dijera: **“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, así como en un Tribunal Federal de Elecciones. La ley determinará la competencia y funcionamiento del Tribunal Federal de Elecciones”**. El 31 de este mes presentó otra que elaboramos sobre la segunda vuelta de la elección presidencial. Y el 7 de junio me correspondió presentar la relativa a la integración de la Cámara de Diputados.

Estando por iniciarse el segundo año de la Legislatura, sólo el PAN había presentado su visión y sus iniciativas. Ni el Ejecutivo Federal ni el PRI expusieron propuesta alguna; adoptaron solo la actitud de tomar nota de nuestras intervenciones y de alargar hasta

el límite el tiempo de monólogos que sosteníamos en la oficina del Subsecretario de Gobernación. Hasta la segunda semana de octubre de 1989 el Gobierno desatoró sus definiciones y empezó a bosquejar su esquema de reforma constitucional, abriendo inseguramente sus cartas, en los términos que luego comento.

II. EL ANTECEDENTE REMOTO (1947) DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Veníamos de una historia y un legado legislativo que no debíamos desconocer. El 28 de noviembre de 1947, la diputación federal panista presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones, sustituyendo el texto vigente de los artículos 60, fracción I del 74 y 81. Se pretendía que un Tribunal Federal calificara las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión y la elección del Presidente de la República.

El Tribunal sería integrado por dos miembros designados por insaculación de entre los ministros en ejercicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por otros dos, designados por el mismo método, de una lista formada con cinco nombres que debería proporcionar cada uno de los partidos registrados participantes, de ciudadanos de probidad reconocida y de recto e informado criterio; y por un miembro más, designado también por insaculación, de la lista de notarios con más de cinco años de ejercicio en el Distrito Federal.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en sesión plenaria, haría las insaculaciones y tomaría la protesta a los miembros del Tribunal. Estos tendrían la misma jerarquía, la misma compensación y las mismas garantías que los ministros de la Corte, y como ellos, estarían sujetos a la responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 11

El Tribunal apreciaría los hechos en conciencia y sentenciaría con arreglo a derecho. Consignaría a las autoridades competentes los hechos constitutivos de falta o delito de que tuviera conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones calificando una elección, serían definitivas e inatacables.

Los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, así como las autoridades judiciales locales en auxilio de éstos y los funcionarios federales dependientes del Ejecutivo, deberían desahogar, dentro de su jurisdicción, las diligencias que el Tribunal les encomendase. El Ejecutivo Federal, los Ejecutivos de los Estados y las autoridades municipales, quedarían obligadas a prestarle, cuando lo solicitare, el auxilio de la fuerza pública.

El Tribunal designaría el personal necesario para sus labores y formularía y ejercería su propio presupuesto dentro de la partida relativa que existiese o se crease en el presupuesto general de la Federación. Debería concluir sus labores en un plazo no mayor de noventa días después de una elección ordinaria o de treinta días después de una elección extraordinaria. En un plazo no mayor de diez días a partir de aquel en que concluyese la calificación, el Tribunal presentaría al Congreso y haría público un informe del cumplimiento de su encargo y del ejercicio de su presupuesto.

La concisa y maciza exposición de motivos inicia afirmando que el esfuerzo jurídico y práctico requerido para dar eficacia a las instituciones democráticas en México, demanda diversas reformas al sistema electoral, de la que tiene particular urgencia, entre otras, la creación de un sistema orgánico para lograr que la calificación de las elecciones sea hecha objetivamente y exprese con auténtico respeto la verdadera voluntad de la ciudadanía manifestada en el sufragio. Reconoce que existen soluciones diversas que, en el fondo, llevan siempre el establecimiento de un órgano, distinto del cuerpo formado por los mismos presuntos representantes electos, que con un criterio objetivo y reglado por la ley, se encarga de juzgar sobre la elección.

La visión de ingeniería y arquitectura constitucionales les hizo establecer que “La técnica que asegure la autenticidad de la representación política, consiste principalmente en un sistema electoral organizado sobre las siguientes bases:... 3) Establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral, permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención del Poder Judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho. 4) Determinación de las normas objetivas que ha de regir la resolución inapelable relativa a la calificación de las elecciones, y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional encargado de tal calificación”.

En lugar de crear un órgano permanente de calificación de las elecciones, se adoptó proponer un sistema que permitiría la creación y el funcionamiento de ese órgano para cada elección, sin posibilidad de perpetuarse ni, por tanto, de convertirse en lo que entonces se temía con argumentos demagógicos, un “cuarto poder”, en medio de los debates que venían desde José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta; temor que apareció en 1989 otra vez, pero que por la fuerza de la negociación que el PAN impulsó hubo de ceder el gobierno del Presidente Salinas.

Su función se consideraba substancialmente una función judicial de investigación de la verdad y de declaración del derecho, que no reclama la representación, sino que pide, fundamentalmente, independencia, aptitud y responsabilidad.

Por supuesto que se reconocía entonces, como ahora, que otras modificaciones legales y prácticas en materia electoral son necesarias y deberán efectuarse para ordenar, facilitar y dar garantías a la función del sufragio, volviéndola ejercicio responsable y normal de la ciudadanía. Pero la creación del Tribunal de

Elecciones no solo anularía los efectos de la violencia y el fraude, sino que podría hacer inútiles el fraude y la violencia.

III. LOS ÓRGANOS DE “UN CUARTO PODER”

Decíamos que en la segunda semana de octubre de 1989 se llegó el momento de alumbrar los órganos de un cuarto poder, el poder electoral, que no es más que la soberanía del pueblo “puesta en movimiento”, como nos reconoció el Dip. J. Trinidad Lanz Cárdenas, entonces y como lo había afirmado Don Manuel Herrera y Lasso cincuenta años atrás, al sostener que por encima de las leyes orgánicas de los tres poderes clásicos, existe una cuarta ley orgánica que está por encima de ellas y sólo debajo de la Constitución General: esta es la ley electoral. Cuando entre el Gobierno Federal y el PAN acordamos impulsar las adiciones al artículo 41 constitucional, establecimos que: “la organización de las elecciones federales es una función estatal” que se ejercería tripartitamente, a través de un organismo público que “será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”; y en el párrafo noveno entonces (décimo ahora) acordamos establecer la competencia de lo que luego sería el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, así como el sistema de medios de impugnación.

En la madrugada del 16 de octubre de 1989, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presentó, discutió y votó el dictamen de reformas y adiciones constitucionales que ese mismo día se puso a consideración del pleno de la Cámara de Diputados. Expuse entonces ante éste que: “Los artículos 9, 35, 39 y 41 de la Constitución consagran los derechos de participación y de asociación políticas, como auténticos derechos fundamentales que afectan al propio principio de legitimidad del sistema democrático. Pero esos derechos políticos no cuentan, para su garan-

tía, con mecanismos jurídicos y materiales idóneos. La efectividad del sufragio es uno de los temas fundamentales de nuestro constitucionalismo histórico, en el que se concibe al sufragio como un derecho, una obligación, una función y un servicio”. Gradualistamente sólo se aceptó nuestra iniciativa de considerar como prerrogativa constitucional del ciudadano el asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, recogida en el artículo 35. En el 36, logramos establecer la obligación ciudadana de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y la del Estado para expedir el documento que acredite la ciudadanía mexicana.

Por cuanto al Tribunal Federal de Elecciones y al sistema de calificación electoral reconocimos los avances. El dictamen estableció que éste tendría “a su cargo el control jurisdiccional de la legalidad de todo el proceso electoral; será organismo autónomo y no administrativo como el actual TRICOEL; funcionará en pleno y en salas regionales y tendrá a su cargo actividades relativas a la calificación de las elecciones federales. Sus resoluciones serán obligatorias para los colegios electorales”. En aras de “seguir continuando” y considerando que los colegios electorales sólo certificarán en principio la elegibilidad de los candidatos y la conformidad a la ley de las constancias para hacer la proclamación de legisladores y presidente electos, y que se reduce notoriamente la discrecionalidad de los mismos. Reconocemos este avance e insistiremos en la adopción de la heterocalificación judicial por las razones contenidas en nuestra iniciativa”, como finalmente sucedió en la siguiente reforma.

“También reconocemos la coincidencia del dictamen con nuestra propuesta constitucional en el sentido de que la ley establecerá los medios de impugnación, sanciones y responsabilidades para garantizar que los actos de los organismos electorales se sujeten a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 15

Sentamos ahí una posición política fundamental: “...las funciones que debe cumplir todo sistema electoral son las de producir representación, legitimación y gobierno. O sea, participación del pueblo, cesión voluntaria del derecho de mando que una parte del pueblo hace a favor de una fuerza, y estabilidad con eficacia”. Agregamos entonces también desde la tribuna que “La función de gobernabilidad supone la realización previa de los otros dos supuestos: representatividad y legitimidad; sin embargo, al PRI le preocupa solo la gobernabilidad, aún sin sus prerequisites de representación y legitimación. En todos los momentos de diálogo y mayormente de monólogos dijimos a los diputados del PRI que deberíamos producir las tres funciones y que podíamos entender estipulaciones de estabilidad como mecanismos transitorios”.

“Aún más: pensamos que en una posición madura y responsable, bajo condiciones legítimas y verificando la situación actual de nuestro subsistema de partidos, podemos encontrar procedimientos temporales que permitan al grupo en el poder planear, programar y efectuar un descenso pacífico, tranquilo y seguro para el país (¿previsión del 2000?), puesto que un aterrizaje no programado, de emergencia, pudiera generar vacíos de poder o disputas por el mismo al margen de la representatividad y de la legitimidad”.

Una lectura detenida del artículo 41, en relación con el 60, nos permitió concluir que el trecho mas extenso en tiempo del proceso electoral sería calificado en forma definitiva por el nuevo Tribunal Electoral. Desde la preparación de los procesos (en el mes de enero) hasta el tercer domingo de agosto, todos los actos o resoluciones de todos los órganos electorales fueron impugnables ante el Tribunal, biinstancialmente, quien tiene el control de la legalidad de maneras definitiva e inatacable en cuanto a ese trecho del proceso electoral, y sus resoluciones obligan a los colegios electorales respectivos.

Ahí se concibieron los órganos inmediatos del Estado Mexicano que, en embrión, conformaron el cuarto poder (o el numeral que se quiera considerando que en el Derecho Constitucional Comparado ya se reconocen como poderes políticos nuevos a los órganos defensores de los derechos humanos, a los bancos centrales, a las fiscalías generales, y a los órganos superiores de fiscalización también, como lo sostuvimos en la LVII legislatura que constitucional y reglamentariamente constituyó éste). Efectivamente, el IFE y el Tribunal Federal Electoral de entonces fueron desde luego órganos inmediatos y sustantivos o independientes del Estado Mexicano.

Recordando que en el derecho político existen diversas clasificaciones de los órganos del Estado Moderno, una de las mejor logradas, desde mi punto de vista, es la del maestro alemán Jellinek, quien “recurriendo al criterio de su proximidad o intimidad a la estructura fundamental del Estado”, los clasificó en inmediatos y mediatos. “Órganos inmediatos son aquellos que determinan la existencia misma de la asociación estatal, si desaparecen, ésta se desorganiza por completo o se transforma fundamentalmente. Son pues, esenciales a la organización del Estado y no están subordinados a ningún otro. En cambio, son órganos mediatos aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución sino en una comisión individual...”.

“Los órganos inmediatos del Estado admiten varias subdivisiones. Hay ante todo, órganos creadores y órganos creados. A los primeros toca dar nacimiento jurídico, por así decirlo, a otros órganos inmediatos, como ocurre con el Congreso Constituyente después de una revolución; con el cuerpo electoral en una democracia representativa, cuando se renuevan los poderes o con el Colegio Electoral en las monarquías electivas. La actividad de los órganos de creación está limitada jurídicamente al acto de creación...”

“Se dividen también los órganos inmediatos en sustantivos o independientes y en dependientes. Independientes son aquellos

UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 17

que pueden exteriorizar una voluntad que tienen fuerza para obligar inmediatamente al Estado y a sus súbditos; dependientes son aquellos que carecen de fuerza obligatoria...”

“Los órganos mediatos, por su parte, no se derivan directamente de la Constitución del Estado sino de leyes secundarias y su nombramiento proviene de un órgano inmediato al cual están siempre subordinados y ante el cual son jurídica y políticamente responsables...”¹

El Constituyente Permanente, al adicionar en el mes de octubre y noviembre de 1989 el mencionado artículo 41, creó dos órganos inmediatos que descansan también de un modo inmediato en la Constitución, y que, como se constata al analizar su reglamentación, no están subordinados a ningún otro órgano o poder del Estado. El IFE y el denominado entonces Tribunal Federal Electoral se concibieron, además, como órganos sustantivos o independientes puesto que pueden exteriorizar una voluntad que tiene fuerza para obligar inmediatamente al Estado Mexicano y a sus ciudadanos. La ley reglamentaria confirmó que formalmente no están subordinados ni al Poder Ejecutivo ni al Poder Legislativo, ni eran responsables jurídica ni políticamente ante dichos poderes, aún cuando el Secretario de Gobernación dejó de presidir el IFE en ulterior reforma (el Vicepresidente norteamericano preside sesiones de la Cámara de Senadores en determinadas hipótesis constitucionales sin que alguien alegue dependencia de éste órgano frente al Ejecutivo). Se cortaba así, también, el cordón de dependencia del funcionariado electoral respecto del Gobierno, y del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El IFE y el Tribunal fueron así órganos creadores puesto que su actividad quedó limitada jurídicamente al acto de creación consistente en organizar las elecciones federales y calificar las mis-

¹ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, pp. 367 y 368.

mas para definir los integrantes del Poder Legislativo y el titular del Poder Ejecutivo Federales.

IV. ROMPIENDO LOS AÑEJOS PARADIGMAS

Quienes releímos los planos gomezmorinianos estimamos necesario romper en México el paradigma de considerar poder a solo los tres clásicos pues nos ubicamos en una época de explosión cambriana de los Estados-Nación, lo que años después se llamó la globalización, o mejor dicho, la mundialización.

Como escribí en esa época, “Cuando Montesquieu entregó su descubrimiento trazando los planos arquitectónicos del Estado Moderno contemporáneo con tres poderes, la sociedad era ochenta por ciento rural, la revolución industrial no se coronaba aún en Inglaterra, el mundo no había entrado a la Primera Guerra Mundial, no había telégrafo, teléfono, radio, menos televisión. La revolución electrónica no había tenido lugar. Nadie sabía lo que era un chip. El cuerpo humano no se conocía como complejo sistema biológico-neuronal-energético-informativo. No se pensaba que México, Estados Unidos y Canadá podrían devenir un inmenso mercado que competiría con otro entonces intangible, el de la Cuenca del Pacífico, proponiendo paradojas increíbles a las leyes, las soberanías, los poderes judiciales y sus jueces, los poderes legislativos y sus legisladores, los ejecutivos y sus presidentes, así ¿a quién le extrañaría que la maquinaria montesquiana, de abolengo aristotélico, se encuentre en crisis si fue diseñada para una sociedad rural de hace 200 años, con ideas contempladas siglos antes de esta era?”.

Al elaborar nuestra visión arquitectónica pensamos que no podíamos tener como modelo de Estado aquel cuyos fundamentos fueron elaborados para una sociedad de no participantes, y tampoco lo podríamos tener si la participación era bloqueada o falsificada. La morada intelectual y social de nuestra vida pública debía ser repensada.

UN “CUARTO PODER”, LA SOBERANÍA DEL PUEBLO EN ACCIÓN 19

Ciertamente el voto no era ni es una panacea, como sostuvieron los legisladores federales panistas el 12 de noviembre de 1948 y reiteramos cuarenta años después, “Ni siquiera es la expresión completa del derecho y del deber ciudadanos... Los complejos problemas económicos, políticos y sociales de México, la ordenación justa de nuestra vida pública conforme a nuestra verdadera vocación política y a la naturaleza social verdadera de nuestro País, reclaman una transformación profunda y un perseverante y esforzado empeño de la ciudadanía y de la autoridad...”. No habría entonces ni ahora que sobrevalorar la democracia-método a costa de la democracia-fin o de contenidos económicos, políticos y sociales, a pesar de que existan transitoriamente operarios y responsables de obra que no hayan leído suficientemente los planos y luego transmitan mensajes que desencajen con el diseño estructural; de cualquier manera, en la ejecución del proyecto gomezmoriniano lo electoral, visto siempre como episódico, era un medio necesario.

De ahí que no hubiese disenso con Sartori al afirmar que no debemos tampoco relativizar la importancia de las elecciones ni tampoco podemos aislar el acontecimiento electoral de todo el circuito de proceso de formación de la opinión pública y de las exigencias de éstas; el poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y queda expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva. Y esto debe considerarse, sin olvidar que los fundamentos de la democracia requieren una cimentación sólida. En las democracias funcionando, la opinión pública es una fuerza autónoma, y el poder electoral es pues, un poder efectivo.

V. Y LUEGO DEL CÓDIGO AZUL AL COFIPE

A la par de la legitimidad de origen y la legitimidad sustantiva o en el ejercicio del poder nos dimos a la tarea de producir la

legitimidad de la legalidad, lo que para nosotros implicaba: reglas nuevas, reglas claras, aplicables a todos y anteriores al inicio del siguiente proceso electoral. Con nuestra iniciativa de Código no solo logramos conjuntar diversas leyes sino por primera y única vez enumerar los artículos con unidades y décimas; pero sobre todo, y ajustándonos a las reformas constitucionales, nuestros Libros Séptimo, “De las Garantías y de los Recursos”, Octavo, “De las nulidades”, y Noveno, “Del Tribunal Federal de Elecciones”, fueron ingredientes valiosísimos para nutrir a lo que luego se conoció como COFIPE, incluyendo su primera reforma, pues baste recordar que en nuestra propuesta de artículo 9.1 establecimos: “El Tribunal Federal de elecciones es el órgano del Poder Judicial Federal, autónomo, de legalidad y plena jurisdicción, competente para resolver los recursos que esta ley establece y calificar con resoluciones definitivas e inatacables la elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión”; y bastaría revisar las facultades de las que sugerimos se le dotara, entre las que se encontraba resolver los recursos planteados respecto de la elección presidencial y la de que el Tribunal apreciaría los hechos en conciencia y sentenciaría con arreglo a derecho, así como que su jurisprudencia sería obligatoria.

Como quiera que fuese, la normatividad electoral, en la perspectiva de 1991, era sólo un punto de partida, no un punto de llegada. Para entonces lo grave y urgente era lograr legitimidad, por lo que apelamos para que el ejercicio del poder de quien entonces lo iniciaba ilegítimamente se entendiera como una oportunidad de transición, que en punto de democratización exigía dos condiciones: encontrar en común nuevas reglas electorales y ajustar la conducta de todos a esa normatividad. A la distancia estamos ciertos no sólo de no habernos equivocado, sino de haber logrado, como dijera años después nuestro inolvidable Carlos Castillo Peraza, una victoria cultural.

JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA

Nació en Irapuato, Gto., en 1955. Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho (1972-77). Profesor de la Escuela Libre de Derecho (1980-84) y de las universidades Panamericana (1985-88) e Iberoamericana (1989-). En el Partido Acción Nacional, al que pertenece desde 1970, ha sido secretario juvenil en Irapuato (1970), miembro del Instituto de Capacitación Política (1983), consejero nacional (1988) y miembro de la Comisión de Orden (1988). Ha sido gerente jurídico de las empresas Teleinformática Instantánea (1976-79) e Informática Instantánea (1979-80), socio del despacho Alcántara y Alessio Robles (1984-89), procurador de Justicia de Guanajuato (1991-96) y diputado federal (1988-91 y 1997-2000).