



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

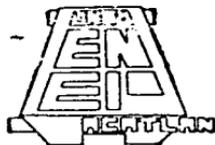
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

MEDIDAS ADOPTADAS PARA DAR TRANSPARENCIA  
AL PROCESO ELECTORAL DE 1994 EN MEXICO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
G. ALEJANDRO PEREZ LUNA

ASESOR: MTRO. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

45  
29  
1993



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCIÓN. . . . .	.1
-----------------------	----

Pág.

### CAPÍTULO I.

#### MARCO CONCEPTUAL

1.1	Noción preliminar de sociedad. . . . .	.1
1.2	Noción de Estado. . . . .	.2
1.2.1	Elementos estructurales del Estado. . . . .	.3
1.3	Partido político. . . . .	.10
1.4	El sistema electoral. . . . .	.17
1.5	Democracia. . . . .	.19

### CAPÍTULO II.

#### ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

2.1	Antecedentes históricos. . . . .	.24
2.1.1	Ley Electoral Federal de 1946. . . . .	.26
2.1.1.1	Reformas a la Ley Electoral Federal de 1946. . . . .	.27

2.1.2	Ley Electoral Federal de 1951. . . . .	.28
2.1.2.1	Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951. . . . .	.29
2.1.3	Ley Federal Electoral de 1973. . . . .	.30
2.1.4	Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales de 1977. . . . .	.31
2.1.4.1	Adiciones al artículo 41 constitucional. . . . .	.33
2.1.5	Código Federal Electoral de 1987. . . . .	.34
2.2	Creación del Instituto Federal Electoral (IFE). . . . .	.38
2.2.1	Adiciones al artículo 41 constitucional. . . . .	.39
2.3	Fines y estructura del IFE. . . . .	.42
2.3.1	Integración de los órganos de dirección del IFE. . . . .	.43
2.3.1.1	El Consejo General. . . . .	.44
2.3.1.2	Los Consejos Locales. . . . .	.46
2.3.1.3	Los Consejos Distritales. . . . .	.47
2.3.2	Integración de los órganos ejecutivos y técnicos. . . . .	.48
2.3.2.1	Junta General Ejecutiva. . . . .	.48
2.3.2.2	Las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas. . . . .	.49
2.3.3	Integración de los órganos de vigilancia. . . . .	.49

**CAPÍTULO III.****PRINCIPIOS INTERNACIONALES PARA UNA ELECCIÓN Y  
LAS REFORMAS POLÍTICO ELECTORALES EN MÉXICO**

<b>3.1</b>	Tendencias internacionales actuales. . . . .	.51
<b>3.2</b>	Principios internacionales para una elección. . . . .	.57
<b>3.2.1</b>	Elección libre. . . . .	.58
<b>3.2.2</b>	Elección limpia. . . . .	.59
<b>3.2.3</b>	Elección honesta. . . . .	.62
<b>3.3</b>	Las reformas político-electorales en México. . . . .	.64
<b>3.3.1</b>	La reforma política de 1993. . . . .	.66
<b>3.3.2</b>	Contenido de la reforma electoral de 1993. . . . .	.68
<b>3.3.2.1</b>	Reformas a la Constitución Política. . . . .	.68
<b>3.3.2.2</b>	Reformas al COFIPE. . . . .	.73

**CAPÍTULO IV.****MEDIDAS PARA GARANTIZAR IMPARCIALIDAD Y  
TRANSPARENCIA AL PROCESO ELECTORAL DE 1994.**

<b>4.1</b>	Medidas adicionales para llevar a cabo el proceso electoral de 1994. . . . .	.78
<b>4.1.1</b>	Acuerdo para la democracia, la paz y la justicia. . . . .	.78

	<b>Pág.</b>
<b>4.2 Reformas constitucionales.</b> . . . . .	.82
<b>4.3 Integración de las mesas directivas de casilla.</b> . . . . .	.85
<b>4.3.1 Primera insaculación.</b> . . . . .	.88
<b>4.3.2 Segunda insaculación.</b> . . . . .	.89
<b>4.4 Boletas electorales.</b> . . . . .	.90
<b>4.5 Auditoría externa al Padrón Electoral.</b> . . . . .	.94
<b>4.5.1 Método de la auditoría datos-almacén-ciudadanía.</b> . . . . .	.96
<b>4.5.2 Resultados de la verificación muestral de la base de         datos-almacén-ciudadanía.</b> . . . . .	.97
<b>4.6 Fiscalía Especial.</b> . . . . .	.99
<b>4.6.1 Atribuciones de la Fiscalía Especial.</b> . . . . .	.101
<b>4.6.2 Atribuciones del Fiscal Especial.</b> . . . . .	.102
<b>4.6.3 Delitos electorales.</b> . . . . .	.103
<b>4.7 Observadores electorales nacionales y visitantes     extranjeros.</b> . . . . .	.107
<b>4.8 Análisis del sistema electoral mexicano.</b> . . . . .	.113
 <b>CONCLUSIONES.</b> . . . . .	 .116
 <b>ANEXOS.</b> . . . . .	 .122
 <b>FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.</b> . . . . .	 .132

## ÍNDICE DE CUADROS

NÚMERO	NOMBRE	Pág.
3.1	Composición de la Cámara de Diputados (1964-1994)	65
4.1	Cuadro comparativo de la integración del Consejo General 1989-1994	85
4.2	Votación en casillas especiales	92
4.3	Resultados en la aplicación de las encuestas de la Auditoría externa.	97
4.4	Los casos de inconsistencias del Padrón	98
4.5	Cuadro de delitos electorales (cualquier persona)	104
4.6	Cuadro de delitos electorales (funcionario electoral)	105
4.7	Cuadro de delitos electorales (funcionario partidista)	106
4.8	Cuadro de delitos electorales (servidor público)	106

## INTRODUCCIÓN

La historia de las elecciones en México en el periodo de 1940 a 1970 transcurrieron, en términos generales, sin competencia y en el marco de una estabilidad que no tiene correspondencia con ningún país de América Latina, sólo enturbiadas por tres escisiones al interior del partido en el poder. En 1940 Juan Andrew Almazán, en 1946 Ezequiel Padilla y en 1952 Miguel Henríquez Guzmán, quienes militaban en las filas del partido oficial y rompieron con él justamente en el momento de la selección interna del candidato presidencial

Estos tres casos más que representar movimientos populares, tuvieron su origen al no lograr éstos la postulación para la presidencia ya que los partidos que formaron eran improvisados y con poco arraigo popular, como parece probarlo su casi inmediata desintegración después de pasadas las elecciones.

Es por ello que, en ese periodo, los partidos políticos no eran importantes para el sistema político mexicano, debido a que alrededor de un sólo partido se aglutinaba a todos los grupos políticos significativos, en otras palabras, no era esencial que existieran éstos porque no representaban un factor determinante para la legitimación del poder, la cual se conseguía por medios corporativos

A finales de los setentas el país había crecido y ya no encuadraba en el partido oficial ni en el corporativismo, debido en buena medida a la veloz urbanización - la población pasó de 28% en 1950 al 45% en 1970<sup>1</sup> -, en esos

<sup>1</sup> Alba, Francisco, "Población desarrollo en México, una síntesis de la experiencia reciente", en *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, COLMEX, México, 1984.

años asistían a la escuela primaria 200% más niños que en 1950 y el alfabetismo ascendió de 43 a 76%<sup>2</sup>. El resultado de esa transformación fue la expansión y robustecimiento de las clases medias que a mediados de los sesentas se toparían con los primeros obstáculos a su movilidad y expresión políticas

El aviso alarmante de esa necesidad fue el movimiento estudiantil de 1968, una señal preventiva que no fue capaz de formular una demanda explícita de democratización, si bien exigió el cumplimiento de las leyes y el respeto a los derechos y garantías individuales, en ninguna parte del pliego petitorio del Comité Nacional de Huelga se exigieron elecciones libres, mucho menos una demanda democratizadora sustentada.

1976 se convirtió en un año crucial, ya que las elecciones que se desarrollaron fueron las más apáticas de la historia reciente del país, esto a consecuencia de que únicamente se presentó a un solo candidato, una sola opción, que arrojó que todos los votos válidos fueran computados al candidato del partido oficial. Esta primera contienda presidencial sin contrincantes, indicó la necesidad de abrir cauces de acción política institucional y la respuesta fue la llamada reforma política de 1977 que incorporó a los grupos que habían permanecido marginados del juego electoral, beneficiándose con las figuras legales de asociación política y registro condicionado a los resultados de las elecciones.

La reforma puede ser contemplada como una medida preventiva, sin embargo, sus efectos fueron multiplicadores, ya que sirvió para que aparecieran de manera institucional nuevos referentes partidistas, para que las elecciones paulatinamente se apreciarán como más competidas y fueran revaloradas por casi

---

<sup>2</sup> Robles, Martha, Historia general de la educación en México, Siglo XXI, México, 1984.

todas las corrientes políticas, y para lo que era un ritual tradicional sin competencia se convirtiera en el expediente central de la lucha política.

En 1988 surgen nuevas opciones partidistas y, a pesar de que los resultados de la elección fueron duramente impugnados por los partidos de oposición, es notable el aumento de la competitividad, las cifras oficiales apenas representaron la mitad de los votos al candidato del partido oficial, que después de mucho tiempo, por primera vez no recibió apoyos de otros partidos. No obstante, no se consiguió la confianza de sectores importantes de la sociedad en las elecciones, y si trajo consigo la total pérdida de la credibilidad en los resultados electorales, lo que provocó que se llevara a cabo una nueva reforma electoral.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), fue la respuesta a las irregularidades y conflictos pos-electorales que originaron los resultados electorales de 1988, ya que hubo una gran duda sobre ellos

A partir de 1989, México ha vivido un intenso proceso político de reformas para actualizar las reglas y procedimientos de la competencia política, con el objeto de darle transparencia a los procesos electorales. En este esfuerzo conjunto han participado las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. Con base en los acuerdos alcanzados por los actores políticos, las Cámaras de diputados y senadores han discutido y aprobado tres importantes reformas electorales entre 1989 y 1994, por medio de las cuales se ha buscado alcanzar tal objetivo

Es por eso que el objetivo de la presente investigación es analizar las medidas adoptadas por el gobierno de México y los partidos políticos en 1994,

con el propósito de conocer si éstas realmente cumplieron su objetivo: hacer que las mismas resultasen transparentes.

Las diversas reformas a la legislación electoral, desde 1946, han originado que esta sea haya vuelto muy complicada para su fácil comprensión, lo que ha hecho que esta se considere materia de especialistas, por lo mismo esta investigación apenas representa un mínimo aporte para el estudio de esta materia, lo que no quiere decir que el mismo se agote aquí.

En el primer capítulo, que lleva por título "Marco conceptual", se hace una definición con relación a las diversas categorías que se utilizan a lo largo de toda la investigación. En el segundo capítulo, titulado "Organización del proceso electoral", se analizan los antecedentes históricos de la organización de los procesos, así como de las diversas legislaciones que a partir de 1946 nos han regido, hasta llegar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) del cual se analizan sus fines, estructura e integración de sus órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.

En el tercer capítulo, titulado "Tendencias internacionales actuales y las reformas político-electorales en México", se analizan las tendencias actuales, así como sus consecuencias después de la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética. de igual forma, se analizan las reformas político-electorales en México, enfocando el análisis en la reforma política llevada a cabo en 1993 en nuestro país.

En el cuarto y último capítulo, que lleva por título "Medidas para garantizar imparcialidad y transparencia al proceso electoral de 1994", se analizan las más importantes medidas que en las postrimerías de la jornada electoral adoptaron conjuntamente el gobierno y los partidos políticos, así como las reformas que se

realizaron en ese mismo año, tanto a la legislación electoral como a la Constitución Política Mexicana.

## Capítulo I. Marco conceptual.

### 1.1 Noción preliminar de la sociedad.

El hombre aislado es una abstracción, ya que lo real es el grupo, dentro del cual el individuo se desenvuelve con ayuda de los demás. Hay sociólogos que afirman que el hombre no es sociable por naturaleza sino por mandato de su razón. De acuerdo con Dealey y Ward, "por naturaleza, el hombre no es un ser social: la sociedad humana es simplemente un producto de su razón y evolución..."; es decir, "que la asociación humana es el resultado de las conocidas ventajas que produce, y tomó cuerpo a medida que fueron advertidas estas ventajas por la única facultad de comprenderlas: la inteligencia"<sup>1</sup>

Lo anterior nos dice que si el hombre es sociable por necesidad, entonces no lo es por instinto, pero ya sea por instinto o por necesidad, lo cierto es que siempre se ha hablado del hombre incorporado a la sociedad, sujeto al sistema de interrelaciones humanas.

Como bien afirma Del Vecchio, "el hombre pertenece (a la sociedad) desde su nacimiento y cuando adquiere conciencia de sí, se encuentra ya prendido de una red múltiple de relaciones sociales. Le mantienen en sociedad todos sus instintos, tanto los egoístas como los altruistas; desde el de su propia conservación, al de conservación de su especie. Y con el progresivo desarrollo de las facultades humanas se añaden nuevos motivos y nuevas razones para

<sup>1</sup> James Quayle Dealey y Lester Frank Ward, "Manual de Sociología", citado por Rodrigo Borja, Derecho Político y constitucional, FCE, 2a. Ed., México, 1991, p. 9.

reforzar y avalorar la sociedad. En ésta, el individuo encuentra la integración de su vida en sus varias manifestaciones y la posibilidad de alcanzar sus fines, de los más elementales a los más altos<sup>2</sup>

Sin embargo, la sociedad humana ha cambiado de acuerdo con las diferentes circunstancias de lugar y de tiempo, pasando de la simplicidad a la complejidad, de la homogeneidad a la heterogeneidad, siguiendo el curso de la evolución universal, hasta llegar al Estado, que es sin duda la estructura socio-política de cuantas ha producido hasta aquí el instinto gregario del hombre.

## 1.2 Noción de Estado.

Anterior al Estado se conformaron tipos de sociedades pre-estatales, tales como la horda, el clan, la tribu, la confederación de tribus y la nación. Esta última, se define clásicamente "como el grupo humano de la misma procedencia étnica, dotado de nivel cultural, religiosa, idiomática y costumbres, poseedor de un acervo histórico común y de un común destino nacional, cuyos miembros se hallan vinculados entre sí por un intenso sentimiento de nacionalidad".<sup>3</sup>

En la actualidad, la comunidad cultural, racial, religiosa, e idiomática desapareció hace tiempo por la incesante mezcla de estirpes, por las conquistas militares, por los movimientos migratorios de las poblaciones, entre otros factores. De modo que no es pertinente hablar de ellos como requisitos esenciales para que un grupo humano constituya una nación, en un marco en que todo tiende hacia la diversidad, hacia la diferenciación y hacia la heterogeneidad.

---

<sup>2</sup> Del Vecchio, Giorgio, Filosofía del Derecho, 9a. Ed., Ed: Bosch, Barcelona, 1980, p. 394.

<sup>3</sup> Borja, Rodrigo, Op. Cit., p. 20.

El Estado, por su parte, se caracteriza por su ordenación jurídica y política de la sociedad, el cual constituye el régimen de coexistencia humana más amplio y complejo que ha conocido la historia del hombre. El Estado representa la primera forma propiamente política de organización social, en la que el poder se institucionaliza y tiende a volverse impersonal.

El autor Rodrigo Borja considera, que en "la horda, el clan, la tribu y la confederación de tribus (...) no existe en ellas ese grado superior de organización de la autoridad pública que se ha dado en llamar *institucionalización del poder* y que es atributo propio y diferencial del Estado".<sup>4</sup>

Como se observará, el concepto de nación es un término eminentemente étnico-antropológico, que designa un grupo humano fundado sobre vínculos naturales. El concepto de Estado, en cambio, es un término jurídico y político por excelencia y se refiere a la sociedad organizada bajo un ordenamiento legal. "El Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado: una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo".<sup>5</sup>

### 1.2.1 Elementos estructurales del Estado.

Uno de los elementos del Estado, es el pueblo, el cual no debe confundirse con población, ya que muchas veces se llegan a utilizar como sinónimos. Se afirma "que al grupo de seres humanos que viven en comunidad como resultado

---

<sup>4</sup> Ibid. p. 25.

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política: La proyección actual de la teoría general del Estado, Miguel Porrúa, S. A., México, 1983, p. 207.

de un largo proceso de adaptación geográfica y que en conjunto constituyen una unidad social orgánica, dotada de espíritu e ideales comunes y a la cual se le atribuyen derechos y deberes políticos, se le denomina pueblo<sup>6</sup>

La anterior definición es eminentemente política, ya que se caracteriza, más que por la simple agregación de individuos, por la unidad espiritual y la conciencia social que tiene el grupo. En otras palabras, no es la mera agregación de individuos lo que la singulariza, sino la conciencia de su comunidad.

La población, por su parte, es un concepto eminentemente étnico-demográfico, ya que sólo es la simple suma de unidades humanas, desprovista de significado y conciencia políticos.

El segundo de los elementos del Estado es el territorio, el cual está formado por un elemento objetivo: el suelo, y por un elemento subjetivo: la relación existente entre el suelo y el Estado.

De lo anterior, se desprenden los siguientes puntos:

1. Territorio es un concepto eminentemente jurídico, en cuya integración el suelo o base geográfica es sólo uno de sus elementos;
2. Territorio y Estado son conceptos que se implican mutuamente, de modo que no hay territorio sin Estado ni Estado sin territorio; y

---

<sup>6</sup> Bidart Campos, Germán José, Doctrina del Estado democrático, Ed: EJE, Buenos Aires, 1961, p. 29.

3. Siendo el territorio un concepto esencialmente jurídico, lo es también el de frontera, que designa el límite entre el dominio territorial de dos Estados y que circunscribe el ámbito de validez de sus respectivos ordenamientos jurídicos.<sup>7</sup>

Otro de los elementos del Estado es la soberanía como "calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de sus competencia no tiene superior"<sup>8</sup>

La soberanía "consiste en la facultad del Estado para auto-obligarse y auto-determinarse sin obodecer a otros poderes ni autoridades ajenos a los suyos. Esto significa que el Estado, en cuanto organización soberana, está dotado de un poder sustantivo, supremo, que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación. Pero este poder no tiene su fuente en el exterior, sino que es un poder inmanente, que nace y se desenvuelve en la interioridad estatal. Es por eso una fuente endógena, capaz de determinar por sí misma el uso de sus propio poder, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física legítima dentro de su territorio".<sup>9</sup>

Pero probablemente la definición más completa sea la de Iclio Vanni, quien manifiesta que "la soberanía implica el derecho del Estado de hacer valer el propio querer como supremo; significa la completa independencia de este querer fuera y dentro; significa que, en el seno del Estado, hay otros entes colectivos, que pueden también obligar y constreñir, pero que a su vez están obligados y sujetos al Estado. Sólo el Estado obliga y eventualmente constriñe sin poder ser obligado ni constreñido por ningún otro poder. Por lo que respecta a la relación

---

<sup>7</sup> Ibid. p. 31.

<sup>8</sup> De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Miguel Porrúa, S. A., México, 1991, p. 462.

<sup>9</sup> Borja, Op. Cit., p. 35.

del Estado con otros Estados, el concepto de soberanía se agota en el de independencia. En cambio en las relaciones del Estado con sus ciudadanos la idea de soberanía se presenta mejor como una relación de señoría por un lado y de subditancia por otro".<sup>10</sup>

Lo anterior, nos permita identificar a los dos elementos constitutivos de la soberanía: La supremacía y la independencia:

La supremacía consiste en que la voluntad del Estado no admite contrarresto en el orden interno, dado que está respaldada por un poder supremo, no condicionado. Desde este punto de vista, el poder del Estado, considerado en relación con otros poderes que existen en su territorio, es un poder superior que está supraordinario a todos los demás. En opinión de Heller, "el poder del Estado tiene que ser, desde el punto de vista del Derecho, el poder político supremo, y desde el punto de vista del poder, el poder político normalmente más fuerte, dentro de su territorio, pues de lo contrario no será soberano ni poder del Estado".<sup>11</sup>

La Independencia, en cambio, es el elemento de la soberanía que se manifiesta con respecto al exterior del Estado y que le permite a éste actuar y conducirse libremente en el campo internacional, en pie de igualdad con los demás Estados, no obstante las diferencias de orden territorial, demográfico o económico. Desde el punto de vista internacional, la soberanía es sinónimo de independencia. Afirmar que los estados son soberanos en sus relaciones recíprocas equivale a decir que son iguales los unos a los otros, sin que pueda ninguno pretender superioridad o autoridad sobre los demás.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Heller, Hermann, Teoría del Estado, 12a. Ed., FCE, México, 1987, p. 205.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 154.

<sup>12</sup> Borja, Op. Cit., p. 37.

Una de las manifestaciones de esta independencia es el derecho de cada Estado a determinar su organización constitucional, escoger su forma de gobierno y elegir sus autoridades, sin sufrir presiones ni intervenciones exteriores que coarten su libre determinación.

Claro está que este aspecto exterior de la soberanía es un valor teórico en la mayoría de los casos, ya que en la práctica la imposición imperialista y hegemónica de los Estados económicamente fuertes sobre los económicamente débiles ha sometido a éstos a la obediencia política. La dependencia económica disminuye realmente la facultad soberana de los Estados y coarta su libre determinación. Bien se dice que "no puede haber Estados verdaderamente libres y soberanos por más que formalmente lo parezcan mientras sus economías sean excesivamente dependientes, ya que la libertad de los Estados sólo puede construirse sobre una sólida y segura base económica".<sup>13</sup>

Hemos visto el concepto de pueblo, territorio y soberanía, sólo falta ver el de poder político que es el último de los elementos estructurales del Estado.

En principio, no puede admitirse la existencia de una sociedad humana, así sea sencilla y rudimentaria, que no tenga órganos directivos encargados de unificar los esfuerzos aislados y dispersos de sus componentes y de encaminarlos hacia la consecución de los fines propuestos. Se opina que "un grupo humano cualquiera, encerrando en su seno tantas voluntades particulares como miembros, no está en aptitud de gobernarse a sí mismo sin adoptar un sistema de dirección que condense el querer general y lo convierta en actos concretos de administración".<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ibid. pp. 37-38.

<sup>14</sup> Ibid. p. 57.

De acuerdo a varios tratadistas de ciencia política, el poder o facultad de mando es indispensable a toda agrupación de hombres que persigue un fin común, con mayor razón lo es al Estado, que es la sociedad más compleja de todas. Por eso los teóricos políticos están de acuerdo en que el Estado necesita una voluntad dominante e investida de autoridad para dirigir la actividad social y coordinar los esfuerzos individuales. Esa voluntad dominante e investida de autoridad, capaz de hacerse obedecer compulsivamente, se llama poder político o poder público.

Para Santamaría es bien claro que el pueblo, no obstante ser soberano y, como tal, estar investido de la facultad de decidir en última y definitiva instancia sobre sus propios destinos, no puede en la práctica efectuar actos concretos de gobierno y administración ya que es un ente multitudinario y heterogéneo, y por lo mismo inhábil para la acción política técnica en que consiste el gobierno de la colectividad. A lo sumo puede adoptar decisiones de carácter general, por la vía plebiscitaria, electoral o de referéndum, pero en ningún caso le es dado realizar por sí mismo actos particularizados de gobierno o de administración de la cosa pública. Por eso el pueblo, como sujeto de soberanía estatal, se ha visto en el caso de encargar la gestión de sus negocios a un grupo reducido de personas, dotándolas para el efecto de un poder especial e invistiéndolas de la autoridad pública para que sus decisiones posean valor obligatorio y sean cumplidas eventualmente por medios coactivos. Tal superioridad lleva el nombre de poder político y al conjunto de órganos que la ejercen se llama gobierno<sup>15</sup>

De modo general, se puede decir que el poder político busca coordinar las actividades aisladas y dispersas de los particulares, dotar a la sociedad de unidad de acción para alcanzar sus propios objetivos vitales y hacer posible la

---

<sup>15</sup> Santamaría de Paredes, Vicente, "Curso de Derecho Político", Citado por Borja, Op. Cit., p. 149.

cooperación planificada de sus individuos e instituciones para el aumento de la potencia operante del todo.

Parece que, como dice Michelangelo, "el poder político está definido por ser un poder que se ejerce sobre libres, es decir, es un poder sobre hombres y no sobre cosas o seres de alguna manera inferiores: no sólo los esclavos, sino también las mujeres y los niños".<sup>16</sup>

De acuerdo con lo anterior, "el poder público, como unidad de decisión y acción políticas, es, pues, el instrumento capaz de poner disciplina en la sociedad: le incumbe la función de ordenar rectamente la vida social, es decir, atribuir a todos sus miembros lo que, con referencia a un todo, les corresponde en facultades y obligaciones. El poder público, como instrumento de ordenación social y de acoplamiento de las acciones individuales, se vale del Derecho para cumplir sus fines".<sup>17</sup>

Finalmente, y dado que modernamente no hay otra forma de organizar los estados sino mediante normas jurídicas en las que se prevé y regula todo lo referente a la entidad estatal, se puede decir que los fines del poder político están estrechamente unidos al establecimiento y ejecución del Derecho dentro de la sociedad.

---

<sup>16</sup> Bobbio y Bovero, Origen y fundamentos del poder político, Grijalbo, México, 1985, p. 45.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 64.

### 1.3 Partido político.

Para ubicar a los partidos políticos en su dimensión exacta de su desarrollo y origen, es preciso hablar primero de la opinión pública, ya que de la misma se desarrollaron los partidos políticos, lo que no quiere decir que la misma se haya agotado en los partidos, sino todo lo contrario, la opinión pública sigue siendo una forma de participación del pueblo en las tareas oficiales del Estado.

Se le denomina opinión pública al cúmulo de pensamientos y sentimientos que en un momento dado tienen los gobernados respecto a las cuestiones del Estado en general, y a la conducta de sus gobernantes, en particular

Para Adolfo Posada "la opinión pública es un fenómeno sociológico: es la forma bajo la cual se genera y concreta para imperar el espíritu social: su origen proceso y manifestaciones son los mismos que los del espíritu social, capaz de obrar con eficacia. (...) Su base está en el sentimiento de sociabilidad y de simpatía que provoca la relación con los semejantes las coincidencias de deseos, aspiraciones y opiniones, con la compenetración de espíritu con espíritu, para la elaboración de un común sentir y de un común querer." <sup>18</sup>

Para Rodrigo Borja, "la aparición y el desarrollo de la opinión pública, como fuerza orgánica dentro del Estado, obedece a una serie de circunstancias históricas especiales. En primer lugar, a los profundos cambios operados en el mundo social a partir de las revoluciones liberales europea y norteamericana del siglo XVIII, que modificaron sustancialmente determinados conceptos políticos.

---

<sup>18</sup> Posada, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Tomo I, p. 280

"En segundo lugar, el desarrollo de esta nueva fuerza política está ligado a un fenómeno sociológico relativamente nuevo: el advenimiento de las muchedumbres al escenario de la historia, la 'rebelión de las masas'. No se puede negar que una de las características más notables de esta época es la irrupción de las multitudes en el campo político, que antes estaba reservado para las selectas minorías. Cansadas de su papel pasivo en la elaboración de la historia, las masas han decidido ser hoy sus protagonistas principales y han tomado en sus manos el pleno poder social.

"En tercer lugar, con la difusión del saber leer y escribir y el desarrollo de los medios de comunicación, la opinión pública ha cobrado definitivo impulso, y aunque no es menos cierto que también se han perfeccionado los métodos para influir y falsificarla, es innegable que la televisión, la radio, la prensa y otros medios de comunicación colectiva han contribuido a forjar una opinión pública mejor informada e influyente".<sup>19</sup>

Asimismo, se dice que "en los Estados constitucionales contemporáneos, la opinión pública es un supuesto necesario: son Estados de opinión pública: en mil detalles se revela la tendencia a afirmarlos como tales, de una manera consciente, mediante la colaboración de todos sus miembros, que al ser reconocidos ciudadanos del Estado, implícitamente se les atribuye el derecho de opinar sobre sus problemas"<sup>20</sup>

En lo que a partidos políticos se refiere, el desarrollo de éstos se ve íntimamente ligado a los mismos factores históricos que favorecieron el despliegue de la opinión pública, como fuerza política orgánica dentro del Estado. Tales factores fueron:

---

<sup>19</sup> Borja, Op. Cit., p. 189.

<sup>20</sup> Posada, Op. Cit., Tomo II, p. 401.

1. Los movimientos revolucionarios liberales del siglo XVIII que transfirieron la sede de la soberanía estatal del monarca absoluto al pueblo y que fundaron la legitimidad del poder en el consenso mayoritario de los gobernados y no en la sucesión hereditaria de la corona.
2. el advenimiento de las multitudes a la acción política y la creciente universalización del sufragio, y
3. la difusión cultural y la educación cívica de las masas <sup>21</sup>

Conceptualmente, los partidos políticos son considerados como "un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general" <sup>22</sup>

Sobre el desarrollo histórico de los partidos políticos, es preciso distinguir dos etapas: la del siglo pasado y la de este siglo en la primera etapa se desarrollan los partidos de cuadros y en la segunda los partidos de masas. Estas división obedece a las diferencias de estructura de los partidos políticos.

Los partidos del siglo pasado, en opinión de Duverger, "descansan en comités poco extensos, bastante independientes unos de otros, generalmente descentralizados; no tratan de multiplicar sus miembros ni de enmarcar grandes masas populares, sino más bien de agrupar personalidades. Su actividad está orientada totalmente hacia las elecciones y las combinaciones parlamentarias, y conservan por este hecho un carácter semi-estacional; su armazón administrativa es embrionaria; su dirección sigue estando ampliamente en manos de los

---

<sup>21</sup> Borja, Op. Cit., p. 191.

<sup>22</sup> García-Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, 3a. Ed., Ed: Alianza, Madrid, 1984 p. 159.

diputados y presenta una forma individual muy marcada: el poder real pertenece a tal o cual grupo formado alrededor de un líder parlamentario y la vida del partido reside en rivalidad de estos pequeños grupos. El partido no se ocupa más que de problemas políticos; la doctrina y los problemas ideológicos no desempeñan más que un pequeño papel; la adhesión se basa más bien en el interés o la costumbre".<sup>23</sup>

En los partidos de masas se observan cambios estructurales con respecto a los partidos de cuadros; en primer lugar, el sostenimiento económico del mismo ya no es responsabilidad exclusiva de su jefe ni de sus candidatos, sino de todos los miembros, mediante un sistema de cotizaciones populares. En segundo lugar, el programa de acción del partido ya no se circunscribe a los asuntos puramente políticos, sino que avanza hacia los campos sociales y económicos, naciendo así los partidos de masas, destinados a promover la participación de las grandes multitudes en la vida política de los Estados.<sup>24</sup>

No hay duda que la sustitución del sufragio restringido por el sufragio universal demandó de los partidos un cambio de estructura, que los capacitara para encuadrar a las grandes masas electorales, convertidas desde ese momento en titulares del derecho de elegir.

A principio de este siglo, con la participación activa de grandes masas en la vida pública de los Estados, se fue transformando la estructura y la organización de los partidos políticos. Así los partidos de cuadros y los partidos de masas son formas de organización política que han nacido y se han desarrollado en dos momentos históricos diferentes. Los primeros corresponden a la etapa del sufragio restringido y, en general, a las peculiares características políticas y

---

<sup>23</sup> Duverger, Maurice, Los partidos políticos, FCE, México, 1987, p. 29.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 55.

sociológicas del siglo XIX. Los segundos, en cambio, son el producto de la universalización del sufragio y de las nuevas condiciones creadas por el advenimiento de las multitudes a la acción política. Son ellos una consecuencia de la masificación de las sociedades que empezó a operarse en las primeras décadas del presente siglo <sup>25</sup>

Se considera que " a diferencia de otros tipos de asociación política, lo que caracteriza a los partidos es su organización estable y su programa de gobierno. Estos tienen, como nota esencial y definitiva, una organización establecida de modo permanente, que los capacita para actuar en todos los momentos de la vida política del Estado, y una declaración de principios doctrinales a la que ajustan su acción política y de la que derivan su programa de gobierno. En esa declaración de principios se define la filosofía política que inspira al partido y, en concordancia con ella, las soluciones que éste propugna para los diversos problemas del Estado" <sup>26</sup>

En cuanto a las finalidades de los partidos políticos se puede apuntar que su primer objetivo táctico es la toma del poder, como medio de convertir en actos eficaces de gobierno sus postulados y sus programas. Pero no siempre se puede alcanzar este objetivo, y en tal caso, su misión no termina allí, pues otra de las funciones de los partidos es la fiscalización de la función gubernativa, llamado a conservar una permanente actitud crítica sobre los actos de gobierno. En palabras de Borja, "le corresponde a los partidos políticos no solamente vigilar el comportamiento de las autoridades pública, sino también analizar los problemas nacionales en todos los campos y plantear soluciones". Considera asimismo, que "es importante en la época actual y para los países en desarrollo, cuyo reto histórico principal es la superación del subdesarrollo económico y social, contar

---

<sup>25</sup> Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, Los sistemas electorales, Ed. Oikos-tau, S. A., Barcelona, 1973, p. 113.

<sup>26</sup> Borja, Op. Cit., p. 191

con partidos que tiendan hacia el desarrollo: ser partidos del desarrollo económico y del cambio social".<sup>27</sup>

De lo apuntado, se infiere, en general, que un partido puede estar en dos posiciones con respecto al gobierno del Estado: en el poder o fuera del poder. En esta última posición es necesario destacar como funciona un partido político en los diferentes tipos de sistemas de partido, ya que dependiendo del sistema de partidos la función opositora del partido se manifiesta diferente.

En primer lugar, es necesario apuntar que "la función opositora no ha sido creada por la ley, al menos ha recibido de ella su reconocimiento y el trato como una verdadera función constitucional. El propósito del partido de oposición no es, por cierto, derribar al que está en el poder para tomar su lugar, sino criticar el conformismo, la inercia o el extremismo de la política gubernamental".<sup>28</sup>

En el sistema bipartidista, la función opositora del partido reviste gran importancia por la alteración de los grupos políticos en el ejercicio del poder. En un sistema así, la oposición tiende a convertirse en una verdadera institución política, a la que se reconocen tareas de notable importancia. Se opera allí una definitiva delimitación de funciones entre el partido que ejerce el poder y el partido que está fuera de él. Al primero le toca poner en práctica su plan de gobierno, puesto que cuenta con todos los medios para hacerlo, mientras que al segundo le corresponde ejercer las funciones de control sobre el primero y ofrecer a la opinión pública un programa sustitutivo del que actualmente ejecuta el partido gubernamental.

---

<sup>27</sup> Ibid. p. 192.

<sup>28</sup> García-Pelayo, Op. Cit., p. 320.

En los sistemas multipartidistas, la función de los partidos opositores no aparece bien definida como en los sistemas bipartidista, ya que los límites mismos entre el gobierno y la oposición pierden exactitud por la movilidad que alcanzan los partidos que operan fuera del poder.

En estos sistemas no se produce una contraposición simétrica entre el partido del gobierno y el de la oposición, tal como puede ocurrir en el bipartidismo. No se suscita, en consecuencia, el enfrentamiento total de dos grandes soluciones entre las que puede optar la opinión pública, sino una yuxtaposición de varias soluciones proyectadas desde diferentes ángulos, cada una de las cuales representa una oposición parcial al gobierno, lo que convierte a la oposición en algo difuso e inorgánico. En estas condiciones, no puede esperarse una acción opositora centralizada y orgánica, por la diversidad de partidos que la asumen y por las rivalidades que ellos mantienen, la oposición así, suele carecer de unidad y de coherencia en los sistemas multipartidistas.

Borja considera, que "los diferentes grados que van desde la oposición beligerante hasta la mera independencia, no pueden confundirse al partido con el gobierno, ni aun cuando aquél está en el poder. El partido no forma parte del aparato gubernativo del Estado ni es una dependencia oficial suya, excepción hecha de las dictaduras de partido único, en que las estructuras de éste y del gobierno se confunden en todos sus niveles"<sup>29</sup>

Sin embargo, en los demás casos, "el partido es siempre un intermediario entre el gobierno y los gobernados, que tiene la misión de recoger, encauzar, dar coherencia, enriquecer las aspiraciones populares y ponerlas en evidencia ante el poder".<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Borja, Op. Cit., pp 192-194.

<sup>30</sup> *Ibid.*

En suma, los partidos políticos son órganos de formación y de expresión de la opinión pública, interpuestos entre el gobierno y la sociedad, cuya misión es la de conducir y dar forma al querer general, que solamente por este medio puede llegar a las altas esferas gubernativas.

#### 1.4 El sistema electoral.

De acuerdo con Cotteret y Emeri "los sistemas electorales surgen a partir del momento en que los gobiernos democráticos han sido considerados como los únicos legítimos, ante ello ha sido necesario encontrar los procedimientos que permitan a los gobernados participar en las decisiones políticas. ellos señalan que el estudio de los sistemas electorales plantea cuando menos dos problemas:

1. - "En el plano técnico.- se trata esencialmente de encontrar las fórmulas que hagan perfecta la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado.
2. - "En el plano político.- los sistemas electorales hacen aparecer el papel fundamental de las divergencias sociales en la devolución y el ejercicio del poder, es decir, en su legitimidad".<sup>31</sup>

Para Dieter Nohlen, el concepto de sistema electoral "se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

---

<sup>31</sup> Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, Op. Cit ., p. 7.

Asimismo, considera que "un efecto directo de los sistemas electorales residen en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y producen el resultado electoral en forma de adjudicar puestos legislativos o ejecutivos..."<sup>32</sup>

Ahora bien, en cuanto a los tipos de sistemas electorales, los mismos se pueden enmarcar en dos tipos: sistema mayoritario y sistema proporcional:

1. El sistema mayoritario.- Es aquel en que se elige al candidato que obtiene la mayoría absoluta o relativa.
2. El sistema proporcional.- Es aquel en que la representación política refleja la distribución de los sufragios entre los partidos.

El objetivo de la representación de tipo mayoritario, es la formación de mayorías: fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños. Se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o una coalición de partidos; en opinión de Nohlen, "tienden a favorecer los partidos grandes y producen una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños".<sup>33</sup>

En cuanto al objetivo de la representación proporcional, es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado sea fielmente reflejado en el Parlamento; es decir, que

---

<sup>32</sup> Nohlen, Dieter, Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral. UNAM, México, 1993, pp. 11-13.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 15.

los mismos "tienden a producir una mayor concordancia relativa entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos".<sup>34</sup>

Nohlen, apunta que "si examinamos el cambio y desarrollo de los sistemas electorales a lo largo de los últimos cien años, es bien conocida la tendencia a sustituir sistemas electorales mayoritarios por sistemas electorales de representación proporcional".<sup>35</sup>

Pero ya sea mayoritario o proporcional, los sistemas electorales tienen que ver con el principio de representación como el medio por el cual el pueblo, a través del voto, ejerce su voluntad de elegir a quienes lo representarán.

## 1.5 Democracia.

Antes de comenzar a hablar de la democracia, es necesario hacer una distinción entre las formas de Estado y las formas de gobierno, ya que comúnmente suelen confundirse, siendo que designan cosas bien distintas.

El concepto de Estado designa a la totalidad de la comunidad política, es decir, al conjunto de personas - gobernantes y gobernados - e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado; en cambio, el concepto de gobierno comprende sólo la organización específica del poder constituido al servicio del Estado, siendo éste sólo uno de los elementos constitutivos del Estado.

---

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 17.

Las formas de Estado se refieren a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, mientras que las formas de gobierno tienen relación con la especial modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado.<sup>36</sup>

Linares Quintana explica que "Estado y gobierno son términos que designan conceptos distintos que no pueden ser confundidos (...) El Estado es la comunidad política íntegramente considerada, constituyendo la persona colectiva de la sociedad política en la función del derecho y el sujeto activo de la soberanía. El gobierno, en cambio, es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado".<sup>37</sup>

Ahora bien, a continuación analizaré lo que es la democracia, sin entrar en consideraciones evolutivas del concepto, sólo analizaré su uso descriptivo y no valorativo.

En principio, la democracia es una forma ideal de Estado, que difícilmente se da en su realidad más pura, ya que el esquema teórico de la misma se modifica notablemente cuando entra en contacto con las circunstancias sociales concretas. Por eso se considera, que "es más propio hablar de aproximaciones o de tendencias hacia una u otra forma de Estado. Así, Estados de tendencia democrática son aquellos en los cuales el pueblo participa de algún modo en las tareas de interés general".<sup>38</sup>

La democracia es ante todo una meta, una aspiración. El Estado totalmente democrático no existe, porque como meta que es, se lucha por ella sin

---

<sup>36</sup> Borja, Op. Cit., p. 82.

<sup>37</sup> Linares Quintana, Segundo, Teoría e historia constitucional, Tomo I, p. 334.

<sup>38</sup> Borja, Op. Cit., p. 84.

alcanzaría. Sólo se producen aproximaciones al orden utópico de total identificación entre gobernantes y gobernados. De esta suerte, mientras mayor grado de participación se concede al pueblo, tanto más democrático se considera al Estado.

La democracia considera que la voluntad de la mayoría es la voluntad del grupo, porque es la que mayor número de consentimientos individuales abarca. De esta manera, para que la voluntad sea general no es necesario que sea unánime: basta que sea mayoritaria. La unanimidad, por lo demás, es un fenómeno que difícilmente puede darse dentro de la multiplicidad de opiniones particulares que el grupo encierra.

Sin embargo, se debe aclarar que el hecho de que la voluntad de la mayoría pase por la voluntad de la totalidad no significa que el poder de la mayoría esté exento de limitaciones, sino todo lo contrario, la primera limitación que soporta es precisamente el respeto a la minoría, respeto que es un supuesto legal y moral del sistema democrático. De otro modo, "éste implantaría la tiranía de la mitad más uno sobre la mitad menos uno, con lo cual dejaría de ser una forma de organización social apta para precautelar los derechos de las personas".<sup>30</sup>

La voluntad se concreta y se manifiesta mediante los diferentes métodos creados y reconocidos por el sistema democrático para hacer factible la participación popular en las tareas oficiales del Estado. Tales métodos son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y las elecciones, entre los directos, y la opinión pública, los partidos políticos y los grupos de presión, entre los indirectos.

---

<sup>30</sup> Ibid. p. 88.

Si la democracia es, como hemos mencionado, la forma de Estado dentro de la cual se produce una activa participación de los gobernados en la resolución de los problemas de interés general, es claro que ella supone, en el campo estrictamente político, tres condiciones: libertad, igualdad y cultura popular:

1. La libertad, para que los gobernados se formen una opinión sobre las materias cuya resolución les incumbe y para que la manifiesten pública y privadamente con la mira de que su forma de pensar alcance una consagración jurídica. O sea la libertad de información, de discusión y de expresión del pensamiento. Libertad para actuar en los partidos políticos y hacer uso de todos los medios legítimos reconocidos por la democracia para que los ciudadanos hagan valer su querer en la administración de la cosa pública;
2. Igualdad, para que la opinión de cada ciudadano tenga el mismo valor que la de los demás, con la garantía de que la voluntad de todos ellos ejercerá idéntica influencia en la formación de la voluntad del grupo; y
3. Finalmente, la cultura popular, porque sin ella las masas no sólo pueden tomar una decisión acertada sino que, con frecuencia, caen víctimas de la demagogia y se deslumbran con la pirotecnia verbal de los caudillos simplemente retóricos.<sup>40</sup>

Es necesario apuntar que existe una gran diferencia entre lo que entendían los antiguos de democracia y lo que entienden los modernos; para los primeros entendían la democracia directa, y para los segundos, la democracia representativa. La primera se realiza cuando el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, en forma directa e inmediata, sin intermediarios. La segunda, cuando el pueblo confía la función gubernativa a determinadas

---

<sup>40</sup> Ibid. p. 87.

personas, quienes la desempeñan en nombres y representaciones de aquél, o, para decirlo con palabras de Maritain, cuando "el pueblo está gobernado por hombres elegidos por él y a los cuales ha confiado el derecho de **decidir por él**, para cumplir funciones de naturaleza y duración determinadas, y sobre cuya actuación conserva una fiscalización regular, la primera de todas por medio de sus representantes y de las asambleas así constituidas" <sup>41</sup>

Sin embargo, se dice que nunca existió ni puede existir una democracia directa. Ni aun la democracia ateniense, considerada como algunos como modelo de gobierno ejercido por el pueblo, fue realmente directa, pues se limitó a la participación a la clase esclavista en las funciones oficiales del Estado, desplazando de ellas a la mayor parte de la población, constituida por esclavos <sup>42</sup>

De lo anterior se infiere, que en la realidad no cabe otra forma democrática que la indirecta, en la que el pueblo ejerce el poder político por medio de sus representantes, a través del sistema representativo. Por eso afirma Linares Quintana que, "dado por establecido que la soberanía reside en el pueblo, dentro del régimen democrático de gobierno, y reconocida la imposibilidad material en el Estado moderno de que el pueblo gobierne directamente, arribamos necesariamente a la conclusión de que la única forma posible de que una democracia opere en las naciones modernas es mediante la representación, configurando una democracia representativa o indirecta" <sup>43</sup>

<sup>41</sup> Maritain, Jacques, El Hombre y el Estado, p. 40. Las negritas son mías

<sup>42</sup> Engel, Federico, El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado, 8a. Ed., Ed. Editores Mexicanos Unidos, S. A., México, 1985, p. 135. Engel dice que "en el tiempo de su mayor prosperidad, el conjunto de los ciudadanos libre de Atenas entera (Comprendiendo a las mujeres y los niños), se componía de unos 90,000 individuos, frente a los cuales se contaban 365,000 esclavos del uno y del otro sexo, y 45,000 metecos (extranjeros y libertos)".

<sup>43</sup> Linares Quintana, Op. Cit. p. 413.

## **Capítulo II. Organización del proceso electoral federal.**

### **2.1 Antecedentes históricos.**

La preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones nacionales estuvieron, durante todo el siglo pasado y casi la mitad del presente, a cargo de autoridades municipales y organismos locales: juntas, asambleas o colegios electorales de parroquia, de partido y provinciales.

No fue sino hasta 1946, que la Ley Electoral Federal estableció el principio de que los Poderes de la Federación tendrían en la vigilancia del proceso electoral la intervención que les señalara la ley, y confirió dicha vigilancia a un organismo especial de jurisdicción federal (Comisión Federal de Vigilancia Electoral), el cual se orientaba fundamentalmente a la vigilancia del proceso electoral. La misma ley se reformó en 1949 para hacerla participar también en la preparación y desarrollo del proceso

En 1951, la ley electoral respectiva, reiteró el principio de que los Poderes Federales tendrían en la vigilancia del proceso electoral la intervención que les señalara la ley, y dejó íntegramente a cargo del organismo nacional, ahora llamado Comisión Federal Electoral, así como de las comisiones locales y comités distritales electorales, mesas directivas de casilla y Registro Nacional de Electores, la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.

La ley electoral de 1973, omitió la referencia de dar a los Poderes Federales la intervención que les corresponde en la vigilancia del proceso electoral; descargó en cambio, la responsabilidad de esta en los tres participantes

de dicho proceso: el Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, al formar los organismos electorales listados en el párrafo anterior, y definió a la Comisión Federal Electoral como un organismo encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República. El ordenamiento electoral de 1977 lo reprodujo en los mismos términos.

Al reformarse la Constitución en 1977, que estableció el sistema de diputados de representación proporcional, la ley reglamentaria mantuvo las atribuciones más importantes conferidas en la legislación electoral anterior y le señaló muchas nuevas, lo que constituyó, además del desequilibrio de su integración, otro de los elementos que complicó y dificultó su eficaz funcionamiento, ante el inmenso caudal de atribuciones.

El Código Electoral de 1987 declaró que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones a diputados y senadores del Congreso de la Unión era una función de orden público, que dicha función correspondía al gobierno federal (lo que excluyó conceptualmente al Poder Legislativo), y agregó que eran corresponsables de esta función los ciudadanos y los partidos políticos, al participar en la integración de los organismos electorales federales.

En 1990 se adicionó el artículo 41 constitucional, para establecer que la organización de las elecciones federales es una función estatal, ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos.

El código electoral de 1990, al tomar como base la disposición constitucional de referencia, puntualizó que el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones es el Instituto Federal Electoral, el cual cuenta con órganos de dirección, órganos ejecutivos técnicos, así como órganos de vigilancia.

Lo anterior marcó una nueva forma de organización electoral, al depositar en el Consejo General -órgano superior del Instituto- las funciones generales y de dirección, y a la Junta General Ejecutiva -órgano ejecutivo de mayor jerarquía del Instituto-, las operativas, técnicas y de apoyo.

### 2.1.1 Ley Electoral Federal de 1946.

Con la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946,<sup>44</sup> se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que tenía a su cargo la vigilancia del proceso electoral en la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión,<sup>45</sup> misma que se encontraba integrada de la siguiente manera.

- "Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo;
- "Dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado, comisionados de sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente;
- Con dos comisionados de partidos nacionales".<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Comenzaré por mencionar la Ley Electoral Federal (LEF) del 7 de enero de 1946, ya que esta da inicio a un nuevo periodo en la organización electoral, la cual se caracterizó por la federalización de los organismos responsables de la preparación y vigilancia de los comicios federales. Además, a partir de ello, se crearon instancias federales tanto a nivel central como a nivel local y distrital.

<sup>45</sup> Ley Federal Electoral, Artículo 6, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de enero de 1946.

<sup>46</sup> Ibid. Artículos 7, 27 y fracción I, Artículo 28. Para la presente ley, solamente eran reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales; y para que éstos se constituyeran como tales era necesario contar con un número de asociados no menor de treinta mil en la República. Siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organice legalmente con no menos de dos mil ciudadanos en cada una (artículos 22, 23 y fracción I del 24 de la ley de 1946). Además, debería registrarse ante la Secretaría de Gobernación, para obtener el certificado de registro el partido debería en cada entidad de la República, celebrar una asamblea en presencia de un notario, el cual

Es necesario destacar que "la Comisión sería presidida por el Secretario de Gobernación y tendría como Secretario al Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la ciudad de México"<sup>47</sup>

### 2.1.1.1 Reformas a la Ley Electoral Federal de 1946.

En 1949 se reformó la Ley Federal Electoral de 1946, la cual dispuso que "la vigilancia del proceso electoral en la elección de los poderes legislativo y ejecutivo, se efectuará a través de una comisión federal de vigilancia electoral, que tendrá su asiento en la Capital de la República; se renovará cada tres años y se integrará con los siguientes comisionados

- "Dos del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación y otro miembro del Gabinete nombrado por el Presidente de la República,
- "Dos del Poder Legislativo: Un senador y un diputado, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, y
- Dos representantes de partidos políticos nacionales"<sup>48</sup>

Asimismo, se estableció que "la Comisión será presidida por el Secretario de Gobernación y tendrá como Secretario al notario público que la comisión

---

comprobaría la identidad de las personas que se afilien para formarlos; además, comprobar su residencia y dar fe de que cumplía con el número mínimo que exigía la ley

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Reforma de diversos artículos de la ley electoral de 1946, Artículo 6 y fracción I, Artículo 24, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de febrero de 1949, Los partidos políticos nacionales debían de constituirse y organizarse aún con no menos de treinta mil miembros en la República.

designe de entre los que tengan más de diez años de ejercicio en la Ciudad de México" <sup>49</sup>

### 2.1.2 Ley Electoral Federal de 1951.

En 1951, se expidió la nueva Ley Electoral federal, la cual dispuso que "...la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos..."<sup>50</sup> Además, estableció que "los organismos que tiene a su cargo la preparación, el desarrollo y la vigilancia del procesos electoral (...) son los siguientes:

- I. "Comisión Federal Electoral;
- II. Comisiones locales electorales;
- III. Comités distritales electorales;
- IV. Mesa directiva de las casillas; y
- V. Registro nacional de electores"<sup>51</sup>

La nueva Comisión Federal Electoral, que reemplazó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, se renovarían cada tres años y se integraría con los siguientes comisionados:

- "Uno del poder ejecutivo: Secretario de Gobernación;

<sup>49</sup> Ibid Párrafo 2, Artículo 24.

<sup>50</sup> Ley Electoral Federal, Artículo 6, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1951.

<sup>51</sup> Ibid, Artículo 8.

- Dos del poder legislativo: un senador y un diputado, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; y
- Tres de partidos políticos nacionales”<sup>52</sup>

Se establecía, asimismo, que “la comisión será presidida por el Secretario de Gobernación, y tendrá como Secretario al notario público que la Comisión designe, de entre los que tengan más de diez años de ejercicio en la Ciudad de México”<sup>53</sup>

### 2.1.2.1 Ley de Reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951.

En 1953 se reformó la legislación electoral del 4 de diciembre de 1951, la cual dispuso que “...los comisionados de los Poderes reunidos en junta previa citada por el Presidente de la Comisión, invitará a todos los partidos políticos nacionales que hayan sido registrados por la Secretaría de Gobernación para que, dentro del plazo de diez días, propongan, de común acuerdo, a los tres de entre ellos, que deban designar comisionados para constituir la Comisión Federal Electoral. Si dentro del término fijado no se pusieren de acuerdo, los comisionados de los Poderes señalarán los partidos que deban enviar

<sup>52</sup> Ibid. Artículo 9 Sobre los partidos políticos nacionales, la presente ley disponía que “solamente serían reconocidos como tales los registrados” (artículo, 28). Para obtener el registro los partidos políticos “debían acreditar un mínimo de treinta mil asociados a nivel nacional, como lo disponía la reforma de 1949, pero además debían acompañar lista de nombres, domicilios y demás generales de todos y cada uno de los miembros que tuvieran inscritos”, (fracción II del artículo 33). Más adelante, se reformaron los artículos anteriores (Diario Oficial de la Federación, México, 7 de enero de 1954), los cuales requerían a los partidos políticos, para reconocerlos y registrarlos, más de setenta y cinco mil asociados (fracción I del artículo 29 y fracción II del 33). Además, en su artículo 2o. transitorio, se establecía que “las agrupaciones que hubieran obtenido su registro con antenoridad a la vigencia de las reformas tenían que acreditar ante la Secretaría de Gobernación que contaban con el número de miembros que ahora exigía la nueva ley, y en caso contrario se entendería cancelado el registro que los autorizaba a actuar como partidos políticos”.

<sup>53</sup> Ibid. Párrafo 2, Artículo 9.

comisionados al seno de la Comisión Federal Electoral, cuidando de que dichos partidos sean los más importantes de los que actúen en el país, de acuerdo con los resultados de la última elección y de ideología y programas diversos".<sup>54</sup>

### 2.1.3 Ley Federal Electoral de 1973.

Diez años más tarde, el 5 de enero de 1973, se expidió la otra nueva Ley Federal Electoral, la cual estableció que "... es responsabilidad de todos los ciudadanos, de los partidos políticos nacionales que éstos integran y del Estado, como forma de organización política de la Nación, velar por su ejercicio y efectividad en la preparación, desarrollo y vigilancia del procesos electoral".<sup>55</sup> De la misma forma, se apuntó que "la Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del procesos electoral en toda la República, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>56</sup>

Asimismo, y para su integración, se apuntó que la Comisión Federal Electoral se integraría con los siguientes comisionados:

- "Uno del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación;
- Dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras, o por la Comisión Permanente en su caso; y

<sup>54</sup> Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal, Artículo 2, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1963.

<sup>55</sup> Ley Federal Electoral, Artículo 3, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1973.

<sup>56</sup> Ibid., Artículo 42.

- Uno de cada partido político nacional".<sup>57</sup>

#### **2.1.4 Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales de 1977.**

Posteriormente, en 1977 se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, misma que reemplazaría a la Ley Federal Electoral de 1973. La nueva Ley estableció que "la Comisión Federal Electoral reside en el Distrito Federal y se integra con los siguientes miembros:

- "Un comisionado del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación quien fungirá como Presidente;
- Dos del Poder Legislativo, que serán un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso;
- Uno de cada partido político nacional; y
- Un notario público que la propia Comisión nombrará de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien será su Secretario"<sup>58</sup>

Asimismo se estableció que por cada comisionado propietario habría un suplente y que los integrantes de la Comisión Federal Electoral tendrían voz y voto en la misma. Los comisionados de los partidos con registro condicionado también formarían parte de la Comisión, pero sólo tendrían voz. El Secretario

<sup>57</sup> Ibid. Artículos 17, 18, 23 y 43. Para este año se redujo a dos mil el número de afiliados, para constituir y registrar a un partido político nacional, en cada una de, por lo menos, las dos terceras partes de las entidades federativas; siempre que el total de sus miembros no fuera inferior a sesenta y cinco mil.

<sup>58</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Artículo 78, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1977.

Técnico y el Director del Registro Nacional de Electores concurrirían a las sesiones sólo con voz.<sup>50</sup>

La Legislación de la reforma política de 1977, dispuso que "para que una organización pueda ostentarse como partido político nacional (...) se requiere que se constituya y obtenga su registro en la Comisión Federal Electoral...". "Para su registro, la organización interesada podrá optar por alguno de los procedimientos siguientes:

- a) "Constitución y registro definitivo; y
- b) Registro condicionado al resultado de las elecciones".<sup>60</sup>

Esta nueva modalidad de registro (definitivo y condicionado), hizo más difícil y compleja la toma de decisiones en la Comisión Federal Electoral, proceso que se fue acentuando a medida que se iban registrando más organizaciones políticas para obtener su registro.<sup>61</sup>

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid. Artículo 26. Las referidas formas de registro, si bien fueron innovadoras para propiciar la ampliación del número de partidos con reconocimiento legal, éstas no constituyeron un avance político real, ya que las mismas no fueron un resultado del empuje de los propios partidos, sino que se trató de crear, artificialmente, un sistema pluripartidista auspiciado por el propio gobierno, con el fin de dar una imagen de competencia político-electoral en los procesos electorales.

<sup>61</sup> Nuñez Jiménez, Arturo, La Reforma Electoral de 1989-1990. Serie: Una Visión de la Modernización de México, FCE, México, 1994, p. 78.

#### 2.1.4.1 Adiciones al artículo 41 Constitucional.

En 1977, no sólo se expidió una nueva legislación en materia electoral, sino también en ese mismo año el artículo 41 de la Constitución Política fue adicionado con cinco párrafos.<sup>62</sup>

Las adiciones al artículo 41 constitucional, pueden interpretarse como la constitucionalización de los partidos políticos en forma íntegra, ya que dicha reforma estableció las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, el financiamiento y las funciones de los partidos políticos. Sin embargo, dicha constitucionalización de los partidos, no se llevó a cabo por ser éstos un dato presente en la realidad electoral del país, sino que fue auspiciada por el Poder Ejecutivo para tratar de crear, donde no lo hay, un sistema pluripartidista.<sup>63</sup>

La importancia de otorgarles la categoría de entidades de interés público, significa que el Estado tiene la obligación de brindarles las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la nación.<sup>64</sup>

En cuanto a las funciones de los partidos políticos en México, se buscó que éstos no limitaran su actuación a épocas de campaña electoral (con esto se trató

---

<sup>62</sup> Dicha reforma al artículo 41 Constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

<sup>63</sup> Constitución Política Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. 176.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 74.

de superar la obsoleta noción de partido electorero, el cual sólo despertaba para organizar campañas electorales), sino que deberían promover la participación del pueblo, con lo cual los partidos se deberían volver auténticos institutos de educación política.

En lo relativo al uso de medios de comunicación, la reforma de 1977 no restringió el uso de los mismos a épocas de elecciones, sino que los hizo permanentes, lo que amplió el acceso de los partidos a la sociedad, ya que no sólo se habla de la radio y la televisión, sino que se alude a los medios de comunicación social en general.

Se estableció, por primera vez en México, lo referente al financiamiento público de los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales; finalmente, se apuntó que los partidos políticos podrían participar en las elecciones estatales y municipales.

#### **2.1.5 Código Federal Electoral de 1987.**

Con base en las reglas vigentes de 1984, la Comisión Federal Electoral elevó el número de miembros de esa Comisión, a un total de trece integrantes: un comisionado del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), quien la presidía; dos comisionados del Poder Legislativo (un diputado y un senador); un secretario, y nueve comisionados a razón de uno por cada partido político. En sus sesiones participaban con voz pero sin voto uno de los nueve comisionados partidistas, así como el secretario técnico y el Director del Registro Nacional de Electores. Cabe hacer mención, que si bien la participación directa de los partidos políticos en los organismos electorales contribuía al buen funcionamiento del proceso electoral,

también en ocasiones ponía en riesgo de obstruir o paralizar decisiones fundamentales para el buen desarrollo del mismo<sup>65</sup>

En el período comprendido de 1986-1987 se llevó a cabo la iniciativa de renovación político-eleitoral, para legislar en esta materia, con el fin de elaborar un nuevo Código Federal Electoral, que habría de sustituir a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Se propuso entonces, que en la Comisión Federal Electoral la participación de los partidos políticos se volviera a sustentar en el criterio de la legislación de 1946-1951, es decir, que sólo las mayores organizaciones partidistas en función de su fuerza electoral contarán con representantes con voz y voto ante ese órgano colegiado responsable de la función electoral<sup>66</sup>

La iniciativa postulaba la siguiente integración para la Comisión Federal Electoral: un comisionado del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), quien fungiría como Presidente; dos comisionados del Poder Legislativo (un diputado y un senador), y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales registrados. Sin embargo, sólo tendrían derecho de voto los comisionados del Poder Legislativo y Ejecutivo y los tres partidos con mayor votación nacional. Los demás partidos tendrían todos los derechos establecidos por el Código, con excepción del voto en los organismos electorales. Por su parte, el secretario técnico, sería designado por el Presidente de la propia Comisión, así como el Director del Registro Nacional de Electores los cuales concurrirían a las sesiones con voz, pero sin voto<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Nuñez Jiménez, Op. Cit. p. 76.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid. p. 77.

Finalmente, se estableció que "la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al Gobierno Federal (...) los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de esta función y participan en la integración (...) de los organismos electorales".<sup>66</sup>

Asimismo, se apuntó que "la Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales (...) que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del procesos electoral".<sup>66</sup>

En cuanto a la integración de la Comisión Federal Electoral, esta se integró con los siguientes miembros:

- I. "Un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente;
- II. "Dos comisionados del Poder Legislativo, que serán un diputado y un senador, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; y
- III. "Comisionados de los partidos políticos nacionales con registro en los términos siguientes:
  - A) "Un comisionado por cada partido político nacional registrado que tenga 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 la votación nacional a la que se refiere el inciso anterior;

---

<sup>66</sup> Código Federal Electoral, Artículo 162, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de febrero de 1967.

<sup>66</sup> *Ibid.*, Artículo 164.

C) "Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación referida;

D) "Ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados; y

E) "Los partidos políticos que tengan más de un comisionado, podrán designar a un representante común para que actúe ante la Comisión

IV. "Todos los comisionados tendrán todos los derechos que este Código les otorga, incluyendo el del voto, en los términos del inciso E) de la fracción anterior; y

V. "Por cada comisionado propietario habrá un suplente".<sup>70</sup>

Sin embargo, al aplicarse las nuevas reglas para constituir la Comisión Federal Electoral de 1987, con base en los resultados de los comicios constitucionales de 1985 para diputados federales de mayoría relativa, se obtuvo que, además de los tres comisionados de los poderes Legislativo y Ejecutivo, un solo partido político (PRI) logró acreditar 16 comisionados, en tanto que las demás organizaciones partidistas en su conjunto únicamente tuvieron 12 comisionados. De esta manera, y aun bajo el supuesto de que los tres comisionados de los poderes se aliaran en las votaciones de la Comisión con los 12 de los partidos al mayoritario, nunca podrían igualar su fuerza numérica a la de los 16 representantes de éste último.<sup>71</sup>

Lo anterior, fue uno de los problemas que hizo controvertidas las elecciones federales de 1988. Varios partidos políticos criticaron la existencia de una mayoría preconstituida por una sola organización partidista en el seno de los

---

<sup>70</sup> Ibid. Artículo 165.

<sup>71</sup> Nuñez Jiménez, Op. Cit. p. 78.

organismos electorales a nivel nacional, local y distrital, considerando que hacía imposible la toma de decisiones en forma imparcial.<sup>72</sup>

Este último tema, constituyó el punto de partida del debate sobre la organización comicial durante la reforma electoral de 1989-1990, llegándose al acuerdo de que, en el nuevo organismo que se llegase a constituir, ningún partido político por sí solo pudiera tener una mayoría prefigurada.<sup>73</sup>

Aunque la discusión en materia de organización de las elecciones ocupó la mayor parte del tiempo en las deliberaciones de la Reforma Electoral de 1989-1990. La razón que movió a esa reforma fue la necesidad de creer en las elecciones, ya que si algún aspecto de la cultura política mexicana no se ha consolidado aún es el de la credibilidad electoral, la certeza de que con nuestro voto vamos a decidir a nuestros gobernantes.<sup>74</sup>

## 2.2 Creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

El proceso legislativo que se llevo a cabo en el periodo 1989-1990 tuvo como principal logro la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),<sup>75</sup> el cual, a su vez, dio origen a dos importantes instituciones electorales: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE); el primero depositario de la autoridad

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> "Una ley electoral a la altura del México de hoy", en *Examen*, No. 5, Año 1, México, 15 de octubre de 1989, p. 2.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>75</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de agosto de 1990.

electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones; y el segundo, responsable de la resolución de las controversias que se presenten. Lo anterior, también, sentó las bases para la elaboración de un nuevo padrón electoral con la supervisión de los partidos políticos.

El Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales de 1990 abrogó al Código Federal Electoral del 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987,<sup>76</sup> a su vez, el Instituto Federal Electoral sustituyó a la Comisión Federal Electoral.

### **2.2.1 Adiciones al artículo 41 Constitucional.**

Al igual que en 1977, se adicionó el artículo 41 de la Constitución Política con seis párrafos <sup>77</sup> Dicha reforma, contempló y estableció diversas instituciones y figuras constitucionales relativas al proceso electoral. El tema de organización comicial se abordó desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, las modalidades para la integración de las autoridades que la constituirían, así como las funciones que les corresponderían a cada una de ellas.

En general, se asumió que la función electoral es una función pública que corresponde al Estado y, dentro de éste, a los poderes constituidos que conforman al gobierno, cuyos representantes son los primeros obligados por ley a garantizar el interés público al que sirven las elecciones. De la misma forma, se consideró que la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y

---

<sup>76</sup> **Ibid.** Artículo 2, transitorio.

<sup>77</sup> La reforma al artículo 41 Constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990.

administrativos que reclama el desarrollo de un proceso electoral requieren de un andamiaje organizativo del cual sólo dispone el propio gobierno <sup>76</sup>

Lo anterior causó verdadera polémica entre los diversos partidos políticos, en razón de que algunos proponían que fueran los partidos los encargados principales del proceso electoral con exclusión del gobierno <sup>79</sup>

Finalmente, se llegó a la consideración de que el gobierno no puede ser excluido de una función tan importante como lo es la de organizar las elecciones, dado que la suma de parcialidades partidistas no necesariamente producen imparcialidad. Se concluyó que ésta habría que exigírsela en su desempeño a los funcionarios gubernamentales, mediante diversas medidas de carácter preventivo y aun coactivo previstas con tal propósito en la legislación sobre la materia <sup>80</sup>. Asimismo, se incluyó en la parte final del séptimo párrafo, que los principios fundamentales que se deberán observar en la conducción estatal de las elecciones son: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo.

Con los referidos principios anteriores, se busca crear un ambiente de credibilidad respecto a la transparencia del procesos electoral, así como dar

<sup>76</sup> Nuñez Jiménez, Op Cit. p. 80.

<sup>79</sup> Si se hace un análisis objetivo de este punto, descubriremos que no es posible que los partidos políticos se hagan cargo de las elecciones cuando en muchos casos éstos no tienen presencia real en diversos ámbitos del territorio nacional. Además, de que los procesos electorales pueden perder imparcialidad al constituirse los partidos políticos en juez y parte del proceso, ya que los mismos tienen por finalidad la búsqueda del poder.

<sup>80</sup> Desde 1836 hasta la actualidad, se han establecido en las leyes electorales delitos y faltas electorales con sus respectivas penas y sanciones. En 1918 se estableció un capítulo especial de "disposiciones penales", el cual se remitió al Libro XII, Título X, Capítulo I, de Código Penal del Distrito Federal vigente en esa fecha. Sin embargo, la ley electoral de 1948 extrajo todo lo relativo a delitos y penas electorales, y lo agrupó en un solo capítulo al que denominó "de las sanciones". Para 1990 nuevamente, los delitos electorales fueron incluidos en el Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia de fuero federal, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990.

cauce a las inquietudes de los partidos que, con anterioridad, han cuestionado la limpieza de los procesos electorales.

Por otro lado, se establece, de manera enunciativa, las actividades a cargo del órgano público, así como que las sesiones de todos los organismo colegiados electorales serán públicos, con lo que se busca dotar de mayor credibilidad y transparencia el desahogo de las distintas etapas del procesos electoral.

Se estableció, asimismo, que la ley secundaria contemplará un sistema de medios de impugnación que serán interpuestos ante el organismo público conductor del proceso electoral, así como un tribunal electoral que será autónomo. Dicho sistema de recursos tiene como finalidad satisfacer plenamente el principio de definitividad en las distintas fases de los procesos electorales.

Igualmente, se establecen los lineamientos generales del tribunal electoral que sustituyó al Tribunal Federal Electoral establecido en la Constitución en 1986 y regulado por el Código Federal Electoral de 1987; funcionará en pleno o en salas regionales;<sup>81</sup> resolverá en una sola instancia y no podrá interponerse recurso o juicio alguno contra sus resoluciones, y sus sesiones serán públicas,<sup>82</sup> salvo las que se dicten después de la jornada electoral.

Finalmente, se apuntó que los consejeros magistrados, así como magistrados del tribunal deberán satisfacer requisitos no menores a los contemplados para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con este requerimiento se busca aumentar la calidad jurídica de los integrantes del tribunal, así como evitar la falta de experiencia y conocimiento jurídico técnico.

---

<sup>81</sup> Este nuevo funcionamiento es importante, ya que era poco práctico que una persona viniera hasta la capital de la República a presentar su caso, cuando éste se dio en otro estado de la República.

<sup>82</sup> Constitución Política Comentada, Op. Cit. pp. 178-179.

### 2.3 Fines y estructura del IFE.

Tomando en cuenta las adiciones hechas al artículo 41 constitucional, el nuevo ordenamiento electoral, que creó el IFE, apuntó que el nuevo órgano es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, el cual tendría por fines los siguientes:

- a) "Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) "Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) "Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) "Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) "Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) "Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) "Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política".<sup>83</sup>

Asimismo, se apuntó que dicho Instituto tendrá su domicilio en el Distrito Federal<sup>84</sup> y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura:

<sup>83</sup> COFIPE, Párrafo 1, Artículo 69. La desaparecida Comisión Federal Electoral de 1987, tenía como fin el de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales relativos, en primer término, a los derechos políticos de los ciudadanos, en segundo término, a la organización, funciones y prerrogativas de los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales; se le hizo responsable, además, de la función de orden público que corresponde al gobierno federal, referente a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las elecciones ordinarias y extraordinarias de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación.

- a) "32 Delegaciones, una en cada entidad federativa; y
- b) 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal".<sup>65</sup>

En lo que toca a su estructura orgánica, el IFE cuenta, para el desempeño de sus labores, con tres tipos de órganos:

- a) El Consejo General;
- b) La Junta General Ejecutiva; y
- c) La Dirección General.

De la misma forma, y de con base a lo establecido en el artículo 41 constitucional, el organismo federal electoral deberá tener en lo sucesivo una estructura que cuente con órganos de dirección, órganos ejecutivos y técnicos, y órganos de vigilancia.

### **2.3.1 Integración de los órganos de dirección.**

Los órganos de dirección del IFE son el Consejo General y consejos locales y distritales, responsables del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia. A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los consejos locales y distritales se instalan y sesionan únicamente en periodos electorales.

---

<sup>64</sup> Todas las leyes electorales de jurisdicción federal han señalado como domicilio de dicho organismo la "Capital de la República", "la ciudad de México" o el "Distrito Federal", desde 1946 a la fecha.

<sup>65</sup> COFIPE, Párrafo 1, Artículo 71.

### **2.3.1.1 El Consejo General.**

El Consejo General -órgano superior del IFE- se integró con los siguientes miembros:

1. Un consejero del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación y fungirá como Presidente del Consejo General, con voto de calidad en caso de empate;<sup>66</sup>
2. Cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores, con derecho a voz y voto;
3. Seis Consejeros magistrados, con derecho a voz y voto; y
4. Representantes de cada uno de los partidos políticos nacionales, con derecho a voz y voto.<sup>67</sup>

En cuanto a los consejeros del Poder Legislativo, éstos serían propuestos por cada Cámara, un consejero por la mayoría y el otro propuesto por la primera minoría.

Los consejeros magistrados -figura sin precedente en la legislación federal electoral- serán electos por la Cámara de Diputados, de una lista que propondrá el Jefe del Ejecutivo, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y, dado el caso, si no se obtuviera la mayoría en una primera votación, se procederá a insaciar de entre los candidatos propuestos.

---

<sup>66</sup> Ibid. Párrafo 1, Artículo 79.

<sup>67</sup> Ibid. Artículo 74.

Del mismo modo, se eligen a ocho magistrados más, quienes fungirán como suplentes de los designados, los cuales se eligen con la finalidad de cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros magistrados propietarios, así como para integrar un consejero más al Consejo General por cada representante de los partidos políticos adicional al número de diez.

Si bien la figura del consejero magistrado se incluyó en la legislación electoral para integrar el Consejo General del Instituto, con el fin de que no existiera una mayoría partidista, también es cierto que la forma de elección de los mismos no deja de ser de todo imparcial, ya que los mismos son a propuesta del Presidente de la República, lo que deja al poder legislativo en la simple ratificación, y no designación, de los referidos consejeros

Los representantes de los partidos políticos nacionales, se determinarán de la siguiente manera: Un representante de cada partido que hubiese obtenido 1.5% hasta 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa; uno más por cada 10% hasta 20% de la votación nacional de referencia; un tercero dentro del rango de 20% a 30%; y un cuarto representante de partido que hubiese obtenido más del 30%. Dichos representantes partidarios contarían con voz y con voto dentro del Consejo General del Instituto.

Igualmente, se determinó que se tendría un representante con voz pero sin voto por cada partido político que hubiere obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ibid. Artículo 28. Para constituir un partido político, se establecía que la organización notificara al IFE de la celebración de una asamblea en cada una de las entidades federativas; así como celebrar una asamblea constitutiva ante la presencia de un funcionario designado por el IFE. En cuanto al número de afiliados, éste no deberían de ser menor de sesenta y cinco mil. Entre las innovaciones de la ley electoral de 1990, están que las personas incluidas en las listas, quedaran incluidas no sólo con el nombre, apellidos y residencia, sino también con la "clave de la credencial para votar".

Asimismo, es atribución del Director General y el Secretario General del Instituto el concurrir a las sesiones del Consejo General con derecho a voz pero sin voto.<sup>99</sup>

### 2.3.1.2 Los consejos locales.

Los consejos locales, son los órganos del IFE constituidos temporalmente en cada una de las entidades federativas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, en su respectivo ámbito territorial de competencia.

Los consejos locales, para su funcionamiento, se integran de la siguiente manera: Dos consejeros de las juntas locales ejecutivas (el vocal ejecutivo con derecho a voz y voto y el vocal secretario sólo con derecho a voz); seis consejeros ciudadanos<sup>90</sup> con derecho a voz y voto nombrados por el Consejo General a propuesta del director general; y un representante de cada partido político nacional (con derecho a voz pero sin voto). También los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación

<sup>99</sup> Ibid. Párrafo 2, Artículo 79.

<sup>90</sup> Ibid. Párrafo 1, Artículo, 103. "Para ser consejeros ciudadano de los consejos locales, éstos deberían de satisfacer los siguientes requisitos:

- a) "Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos y civiles y estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- b) "Ser nativo o residente de la entidad respectiva;
- c) "Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;
- d) "No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos seis años;
- e) "No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los últimos seis años; y
- f) "Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial".

Electoral y Educación Cívica de la junta local correspondiente pueden concurrir a las sesiones con voz pero sin voto.<sup>91</sup>

### **2.3.1.3 Los consejos distritales.**

Los consejos distritales, por su parte, se constituyen únicamente en periodos de proceso electoral en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores en su respectivo ámbito territorial de competencia.

Para la integración de los consejos distritales, se dispuso que éstos se integraran de la siguiente manera: Dos miembros de las juntas distritales ejecutivas respectivas (el vocal ejecutivo con derecho a voz y voto, y el vocal secretario sólo con derecho a voz); seis consejeros ciudadanos<sup>92</sup> con derecho a voz y voto, nombrados por el consejo local respectivo a propuesta de la junta local ejecutiva; y un representante de cada uno de los partidos políticos, con derecho a voz pero sin voto. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

---

<sup>91</sup> Ibid. Artículo 102.

<sup>92</sup> Ibid. Artículo 114. Para ser miembro de los consejos distritales, éstos deberán satisfacer los mismos que para consejero local, con la única diferencia de que los primeros deberán acreditar que cuentan con credencial para votar.

### **2.3.2 Integración de los órganos ejecutivos y técnicos.**

Los órganos ejecutivos y técnicos son la Junta General Ejecutiva y juntas locales y distritales, responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para el desarrollo de los procesos electorales, tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; la preparación y desarrollo de la jornada electoral; el cómputo de resultados y otorgamiento de constancias; así como la capacitación y educación cívica electoral, entre las más importantes <sup>93</sup>

#### **2.3.2.1 Junta General Ejecutiva.**

La Junta General Ejecutiva es el órgano ejecutivo de mayor jerarquía del IFE, encargado de instrumentar las resoluciones dictadas por el Consejo General y de fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos que rigen a los órganos técnicos del IFE. La misma se integra de la siguiente manera.

- El director general del IFE, quien la preside;
- el secretario general del Instituto; y
- Los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, el de Organización Electoral, el de Capacitación Electoral Y Educación Cívica, el del Servicio

---

<sup>93</sup> Aquí se puede observar el claro intento por separar las atribuciones fundamentales de las secundarias; las sustantivas de las de procedimiento; las generales de las especializadas; las decisorias de las operativas e incluso las políticas de las técnicas; al depositar en el Consejo General las funciones generales y de dirección, y a la Junta General Ejecutiva del Instituto las operativas. En otras palabras, las primeras son fundamentales y sustantivas y las segundas técnicas y de apoyo.

Profesional Electoral, el de Prerrogativas y Partidos Políticos y el de Administración.<sup>94</sup>

### **2.3.2.2 Las juntas locales y distritales ejecutivas.**

Las juntas locales y distritales ejecutivas son órganos permanentes que llevan a cabo las acciones del IFE en cada entidad federativa y distrito federal. Su integración se conforma de la siguiente manera:

1. Un vocal ejecutivo, quien la preside;
2. Un vocal secretario;
3. Un vocal de Organización Electoral;
4. Un vocal del Registro Federal de Electores; y
5. Un vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.<sup>95</sup>

### **2.3.3 Integración de los Órganos de vigilancia.**

Los órganos de vigilancia son colegiados y existen específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar en los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, los cuales reciben el nombre de comisiones de vigilancia.

---

<sup>94</sup> COFIPE, Artículo 65.

<sup>95</sup> Ibid, Artículos 99 y 109.

Como órganos de vigilancia están la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, así como las Comisiones Locales y Distritales de dicho registro.

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal); un secretario designado por el Presidente de la Comisión (escogido de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral; y un representante por cada partido político nacional legalmente constituido y registrado <sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, Artículo 185.

### **Capítulo III. Principios internacionales para una elección y las reformas político electorales en México.**

#### **3.1 Tendencias internacionales actuales.**

Con el fin de la guerra fría, el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y la caída del Muro de Berlín y todos los cambios suscitados en el ámbito mundial a finales de los años ochenta y principios de los noventa, la atención de la comunidad internacional se ha volcado con intensidad sin precedente al establecimiento, la promoción, protección y fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo.

Como resultado de lo anterior, ha surgido un concepto llamado "derecho de injerencia", según el cual el principio de no intervención, que rige las relaciones entre los países, y el concepto de soberanía se ven relegados a un segundo término, debiendo ocupar un lugar prominente el supuesto "derecho de injerencia" en caso de violaciones de derechos humanos <sup>97</sup>

Cabe destacar, que dicho supuesto, no existe jurídicamente, ya que no se encuentra consagrado en ningún instrumento internacional, ni de la Organización de Naciones Unidas (ONU), ni de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

<sup>97</sup> Garrido Ruiz, Orpha, "La posición mexicana frente al derecho de injerencia", en *Revista de Política Exterior*, No. 36-37, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, otoño-invierno de 1992, p. 51.

La anterior tesis ha sido acogida por los países desarrollados, mismos que, en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, establecieron en 1989 la Conferencia de la "Dimensión Humana", de la que son miembros 38 países, la mayoría de los cuales son europeos tanto occidentales como orientales, además de Canadá, Estados Unidos y el Vaticano.

Durante su tercera reunión, celebrada en octubre de 1991 en Moscú, los integrantes reiteraron que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el desarrollo de sociedades basadas en la democracia pluralista y el estado de derecho, son prerequisites para una paz duradera, para la seguridad, la justicia y la cooperación con Europa, y subrayaron que la igualdad de derechos de los individuos, así como su derecho a la libre determinación, deben ser respetados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y las normas pertinentes del derecho internacional, incluyendo las relativas a la integridad territorial de los estados.

Sin embargo, también enfatizaron que las cuestiones relacionadas con los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia y el imperio de la ley, son de interés internacional puesto que el respeto de esos derechos y libertades es una de las bases del orden internacional.

Poco a poco este nuevo concepto en las relaciones internacionales se ha desplazado a otros foros, como por ejemplo el Parlamento Europeo, el cual ha decidido crear un fondo para la promoción de los derechos humanos y la democracia en los países en desarrollo y en los países de Europa del Este. Pero lo que es más grave es que la idea se está infiltrando en los organismos de las Naciones Unidas, en donde es evidente la tendencia a la injerencia en los asuntos internos de los estados al tratarse los nuevos temas de la agenda internacional: derechos humanos, democracia, medio ambiente y narcotráfico.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Ibid. p. 53.

Se busca mantener en los países en desarrollo regímenes económicos, políticos y sociales proclives al modelo de "democracia" que Estados Unidos pretende implantar en todo el mundo. Asimismo, se ejercen presiones económicas sobre países débiles y pobres por medio de molestas certificaciones relativas a la protección del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico<sup>99</sup> y la defensa de los derechos humanos, así como una estricta vigilancia de los procesos electorales.

En el campo de la lucha antidrogas el intento de llevar a cabo operaciones conjuntas, crear fuerzas multilaterales para combatir el narcotráfico ilícito a nivel regional, realizar procesos de certificación, el rastreo de aviones de narcotraficantes, el buscar que el control del tráfico ilícito por mar pueda ejercerse indiscriminadamente, el secuestro extraterritorial para enjuiciar en otro país a presuntos narcotraficantes, son algunos ejemplos de intervencionismo.

Asimismo, con el pretexto de preservar el medio ambiente se ha propuesto el establecimiento de unidades de "cascos verdes" para proteger el ecosistema, a manera de los "cascos azules" de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, tampoco se habla de la responsabilidad de los países desarrollados en

---

<sup>99</sup> Dichas certificaciones se tratan de una decisión unilateral de los Estados Unidos, y más concretamente del Ejecutivo. Existen procedimientos en varios temas, siendo los más importantes los de terrorismo, seguridad nuclear y narcotráfico. Es importante señalar que ningún otro país del mundo utiliza procedimientos similares pues se trata de interferencias y evaluaciones públicas sobre otros países, lo cual constituye una debida injerencia en los asuntos internos de los demás. En cuanto a las consecuencias, en dado caso que un país sea descertificado, la mayor parte de la asistencia que pudiera recibir de las fuentes oficiales de los Estados Unidos desaparece o se ve seriamente reducida. Igualmente, en las instituciones multilaterales de crédito los delegados de los EUA tienen la obligación de votar en contra del país en cuestión. Dado el peso específico de los EUA en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el efecto potencial es de por sí importante. Por otra parte, es sabido que los grandes grupos de bancos privados del mundo toman muy en cuenta como referencia y aun como aval, la opinión de estas dos grandes instituciones financieras, si esta es negativa buena parte del crédito privado podría estar ausente para un país que haya sido descertificado. Como se ve, una no certificación podría tener efectos económicos adversos de enorme importancia.

la destrucción de la capa de ozono, ya que son los principales productores de clorofluorocarbonos, ni de la exportación ilegal de desechos tóxicos y peligrosos a los países en desarrollo.

Sobre cuestiones electorales, cabe destacar que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó una resolución para la creación de una Coordinación Especial de las Naciones Unidas para Servicios Electorales, en cuya votación México se abstuvo por considerar este asunto de la exclusiva competencia interna de los estados.

Hasta antes de 1990 Naciones Unidas sólo había participado en la preparación, organización y realización de elecciones únicamente en Estados no independientes. Fue a partir de la solicitud hecha por el gobierno nicaraguense, en el año de 1990, para que observara su proceso electoral. El gobierno de Haití hizo lo mismo para los comicios que llevó a cabo en 1991. Puede afirmarse que, a partir de entonces, la ONU ha participado en los procesos comiciales de un número sustancial de países que así lo han solicitado.<sup>100</sup>

A partir de ello, diversos países, tales como el Salvador, en enero de 1991, la República Dominicana, en mayo de 1994, entre otros, han emitido disposiciones reglamentarias sobre los observadores internacionales en la materia electoral.

Es muy probable que el primer país que reglamentó la presencia de los observadores internacionales en los procesos electorales haya sido la República de Nicaragua, pues su reglamento al respecto es del mes de septiembre de 1989. Recordemos, que dicho país fue el primero en pedir a Naciones Unidas y a la

---

<sup>100</sup> García Moreno, Víctor, La participación de Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano, Ponencia presentada en el Tribunal Federal Electoral, TRIFE, México, 7 de junio de 1994.

OEA observadores para sus comicios del 25 de febrero de 1990, como parte de los acuerdos de Esquipulas II,<sup>101</sup> para lograr la paz en la convulsionada región centroamericana.<sup>102</sup>

Por su parte, la Unión Interparlamentaria, en reunión que tuvo en París, el 26 de marzo de 1994, entre cuyos miembros se encuentra México, declaró que el Estado tiene la obligación internacional de garantizar elecciones limpias y transparentes y suministrar a los votantes y partidos políticos un recurso ante un órgano jurisdiccional competente que revise las decisiones de los órganos electorales y corrija errores pronta y efectivamente, que el voto debe ser secreto y de acuerdo con las normas constitucionales y legales, así como por los compromisos internacionales contraídos por el Estado.<sup>103</sup>

La misma Unión Interparlamentaria estableció que ningún candidato o partido político podrá incitar a la violencia, deberá establecerse una nítida separación entre partido y Estado, deberá instituirse un mecanismo neutral, imparcial y bien balanceado para la preparación y celebración de las elecciones, que el personal que administre las elecciones deberá actuar imparcialmente así como el que haga el recuento de votos; deberá ser libre el voto, es decir, sin temores o intimidaciones, y evitarse cualquier fraude u otra ilegalidad.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> El 7 de agosto de 1987 los presidentes de las cinco naciones centroamericanas firmaron un conjunto de acuerdos sin precedentes, conocidos como los Acuerdos de Paz de Centro América o Esquipulas II. Vistos en su globalidad estos acuerdos se realizaron ara terminar con los conflictos internos de las naciones centroamericanas y para establecer las bases para una democratización gradual en la región, la misma se obtendría garantizando la extensión de la libertad de palabra y asociación, llamando luego a elecciones "libres, pluralistas y honestas".

<sup>102</sup> García Moreno, Víctor. "Invitados extranjeros al proceso electoral", en El Día, México, 14 de julio de 1994, p. 5.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ídem.*

Para garantizar todo lo anterior, entre otras cosas, se recomendó que se acrediten observadores, nacionales e internacionales, que puedan ser testigos de que el proceso electoral se lleve a cabo de acuerdo con la ley y el derecho.

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) intensificó, a partir de la década de los años 80, su acción encaminada a promover y consolidar la democracia representativa. A partir de 1989, misiones de observación electoral de la OEA, establecidas por solicitud expresa del respectivo Estado miembro, han contribuido a la transparencia de numerosos certámenes electorales en distintos países del hemisferio.

En junio de 1991 la Asamblea General emitió en Chile el "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano" en el cual los Estados miembros reiteraron su apoyo irrestricto a la democracia como sistema de gobierno, y aprobó la resolución 1080 "Democracia Representativa" que establece un procedimiento para defender la democracia cuando su ejercicio sea quebrantado. El procedimiento ha sido invocado en tres oportunidades, para responder acontecimientos que tuvieron lugar en Haití (1991), Perú (1992) y Guatemala (1993).

En los últimos años la OEA ha intensificado sus actividades en relación con otros temas como son: el comercio, medio ambiente, entre otros. No sólo las actividades de la OEA, sino su instrumento básico, la Carta, han evolucionado en el transcurso del tiempo. En 1985, el Protocolo de Cartagena incluyó en la Carta la promoción y consolidación de la democracia representativa, dentro del respeto al principio de no intervención, como propósito esencial de la OEA.

El Protocolo de Washington, aprobado en 1992, estableció que un Estado miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza, puede ser suspendido del derecho de participar en

los consejos de la Organización. El Protocolo de Washington se encuentra en vías de ratificación por los Estados miembros.

### 3.2 Principios Internacionales para una elección.

Bajo las nuevas tendencias internacionales que se mencionaron anteriormente, y con la experiencia obtenida por las misiones de observadores de elecciones, se han identificado tres principios a observar para que una elección pueda considerarse transparente.

Aunque dichos principios no se encuentran en ningún documento de carácter declaratorio o en algún instrumento internacional, como tales, bien vale la pena mencionarlos, ya que a los mismos se les trata de interpretar de acuerdo a las declaraciones de derechos humanos, que si bien no imponen obligaciones de carácter jurídico, sí representan una obligatoriedad moral para los Estados parte de dichas declaratorias, no así los instrumentos internacionales como pactos o convenciones, los cuales contienen normas de carácter vinculatorio que sí imponen obligaciones jurídicas para los Estados que los ratifican.

Sin embargo, las elecciones libres y limpias, en sí imparciales no constituyen prueba suficiente de un sistema verdaderamente democrático. Más de un régimen autoritario ha llegado al poder gracias a votos emitidos y contados honestamente, lo que evidencia lo verdadero de la tesis mexicana de que la democracia no se exporta de un país a otro <sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Gómez, Pablo, "Nación y TLC", en La Jornada, México, 3 de septiembre de 1993, p. 7.

### 3.2.1 Elección libre.

En una elección libre las personas disfrutan de los derechos políticos de la libertad de expresión, de asociación, reunión y acceso a la información, lo que les permite determinar el curso de su gobierno mediante la libre expresión de sus preferencias políticas en el voto <sup>106</sup>. El artículo 21, párrafo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que "toda persona tiene derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos" <sup>107</sup>.

Los siguientes puntos se derivan del principio de una elección libre:

- \* **La participación plena.** Garantiza que la voluntad de todas las personas, habilitadas por el sufragio universal e igualitario, determina el curso del gobierno. "La voluntad de las personas será la base de la autoridad del gobierno; esta voluntad se expresará en elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto" <sup>108</sup>.
- \* **El voto secreto.** Garantiza que las personas voten sin temor. "Todo ciudadano tendrá el derecho y la oportunidad, sin restricción, de votar y ser elegido en elecciones genuinas y legítimas, celebradas mediante voto secreto" <sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Las perspectivas para unas elecciones libre, limpias y honestas en México. Un informe ante el Consejo Coordinador Empresarial, México, 15 de agosto de 1994, p 24.

<sup>107</sup> "Declaración Universal de Derechos Humanos", Artículo 21, en Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 1994, p. 22.

<sup>108</sup> Ibid. Párrafo 3, Artículo 2, p. 22.

<sup>109</sup> Decisión sobre Criterios para Elecciones Imparciales y Libres. Documento de la Unión Interparlamentaria de la que México es parte, 26 de marzo de 1994.

\* **La libertad de opinión y de expresión.** Asegura una atmósfera política en donde se puedan debatir las ideas y los temas de manera que el electorado pueda expresarse y llegar a una decisión fundamentada. "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión" <sup>110</sup>

\* **La libertad de reunión y asociación.** Permite la formación y operación de partidos y campañas, y la celebración de mítines no violentos y otros acontecimientos de campaña. "En las épocas de elecciones, el Estado y sus organismos deberán asegurar que se respete la libertad de movimiento, reunión, asociación y expresión, particularmente en el contexto de los mítines y las reuniones políticas" <sup>111</sup>

\* **La libertad de acceso a la información.** Permite que las personas ejerzan sus derechos políticos en base a conocimientos fundados. "Toda persona a título individual y con otras personas tiene el derecho de buscar, recibir e impartir información" <sup>112</sup>

### 3.2.2 Elección limpia.

En una elección limpia, se aplican procedimientos y garantías para impedir que inequidades y sesgos partidarios o de otro tipo distorsionen el proceso electoral. Esto se logra mediante la inclusión de pesos y contrapesos en el

---

<sup>110</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Op. Cit., Artículo 19, p. 22

<sup>111</sup> Decisión sobre criterios.... Op. Cit.

<sup>112</sup> Ibid.

proceso electoral y la garantía de un campo de "juego parejo" que ofrezca igualdad de oportunidades para todos los actores políticos significativos.<sup>113</sup>

Las siguientes puntos se derivan del principio de una elección limpia:

- \* **La independencia.** De los funcionarios y organismos electorales evita la debida influencia del partido en el poder o de cualquier otro partido o autoridad electoral. "La adopción de un sistema electoral que cumpla con los principios internacionales (...) requiere que los funcionarios electorales sean independientes"<sup>114</sup>
  
- \* **La imparcialidad.** En la composición y decisiones que tomen los organismos administrativos electorales, es un componente esencial de todo proceso electoral limpio. " Los Estados deberán adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para garantizar el logro y la consolidación progresiva de los objetivos democráticos, incluso el establecimiento de un mecanismo neutral, imparcial y equilibrado para la administración de las elecciones"<sup>115</sup>
  
- \* **El debido proceso.** Incluye notificación sin demora, audiencias y oportunidades de apelación de decisiones importantes de la administración electoral o de los funcionarios electorales. "Todo individuo o partido político a quien se niegue o limiten los derechos de candidatura o de campaña tendrá derecho a apelar a una jurisdicción competente".<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Las perspectivas para unas elecciones..., Op. Cit.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Decisión sobre criterios..., Op. Cit.

<sup>116</sup> Ibid.

\* **La no discriminación.** En el reconocimiento de los candidatos, la calificación de electores, el empadronamiento y otros derechos políticos de electores, elimina los riesgos y prejuicios del proceso electoral "El Estado se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" <sup>117</sup>

\* **Un campo de "juego parejo" en la realización de la campaña.** Garantiza que el proceso electoral no se incline en favor de ningún partido o candidato y que todos los partidos y candidatos significativos tengan acceso equitativo a los recursos públicos disponibles para dichos fines "A menudo, la evaluación cabal de un proceso electoral depende de evaluar si el proceso ha incorporado un campo de juego parejo. La metáfora del campo de juego parejo se emplea para describir un proceso que proteja el tratamiento equitativo y la oportunidad justa" <sup>118</sup>

\* **Acceso justo a los medios de difusión.** Asegura que los posibles electores tengan una oportunidad de escuchar, y que los partidos y los candidatos tengan una oportunidad de comunicar los mensajes de todos los partidos y candidatos participantes. "Los Estados dispondrán que no se interpongan obstáculos legales ni administrativos que impidan el acceso libre a los medios de difusión en condiciones no discriminatorias para todas las agrupaciones políticas y los individuos que deseen participar en el proceso electoral" <sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", en Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México, Op. Cit., p. 98

<sup>118</sup> Las perspectivas para unas elecciones ... Op. Cit.

<sup>119</sup> Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Moscú, 10 de septiembre al 4 de octubre de 1991.

• **Educación de los electores.** Garantiza la accesibilidad al proceso electoral y es la base para una elección significativa y legítima. " Los Estados deberán adoptar las medidas legislativas y demás medidas necesarias para iniciar o facilitar los programas nacionales de educación cívica, así como garantizar que la población esté enterada de los procedimientos y los temas electorales".<sup>120</sup>

### 3.2.3 Elección honesta.

En una elección honesta, existen medidas legales y de seguridad adecuadas para minimizar la posibilidad de fraude, intimidación o violencia durante el proceso electoral. La apertura del proceso decisorio y de los procedimientos electorales al escrutinio y el cuestionamiento público, contribuye a garantizar la transparencia e integridad del proceso, y a preservar la elección como verdadera expresión de la voluntad popular.<sup>121</sup>

Las siguientes puntos se derivan del principio de una elección honesta:

• **La transparencia.** Requiere apertura del proceso decisorio y de otros procedimientos electorales a fin de asegurar que se rindan cuentas en el proceso electoral. "Los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la transparencia de todo el proceso electoral, incluso, la presencia de representantes de partidos y observadores debidamente acreditados".<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Decisión sobre criterios.... Op. Cit.

<sup>121</sup> Las perspectivas para unas elecciones.... Op. Cit.

<sup>122</sup> Decisión sobre criterios.... Op. Cit.

- **Una elección limpia.** Se garantiza mediante medidas de seguridad adecuadas para salvaguardar la integridad del proceso electoral. "Las autoridades estatales deberán garantizar que la votación se conduzca de tal manera que se evite el fraude y otras ilegalidades, que se mantenga la seguridad y la integridad del proceso, y que el recuento de boletas sea delegado al personal capacitado, sujeto a supervisión y/o verificación imparcial" <sup>123</sup>
  
- **La prevención de la intimidación.** Crea un ambiente en el que los electores se sienten con libertad para presentar y expresar sus opiniones y votar de acuerdo con los dictados de su conciencia. "Los Estados participantes (...) garantizarán que la ley y la política pública funcionen para permitir la realización de campañas políticas en un ambiente libre y justo en el que ninguna acción, violencia ni intimidación administrativa prohíba que los partidos y los candidatos presenten libremente sus opiniones" <sup>124</sup>
  
- **Las medidas de seguridad.** Encaminadas a inspirar confianza en la estabilidad e integridad del proceso electoral. "Los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que los partidos, los candidatos y sus partidarios disfruten de la misma seguridad y que las autoridades del Estado adopten las medidas necesarias para impedir la violencia electoral". <sup>125</sup>
  
- **La buena fe.** De la administración electoral para responder de manera rápida y eficaz a las fallas del procesos electoral contribuye a la legitimación

---

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Document of the Moscow..., Op. Cit.

<sup>125</sup> Decisión sobre criterios..., Op. Cit.

global del proceso. "Las características esenciales de una elección legítima incluyen la buena fe para asegurar la credibilidad del proceso electoral".<sup>126</sup>

### 3.3 Las reformas político-electorales en México.

Realizar un análisis de las reformas que se han dado a los diversos ordenamientos electorales que nos han regido (ocho en total 1917, 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987 y 1990)<sup>127</sup> no es el objetivo central de esta investigación; sin embargo, es importante mencionar los periodos de las reformas más relevantes en esta materia.

El sistema electoral en México se puede dividir en cuatro grandes periodos: primero de 1918 a 1946, sistema de mayoría simple; el segundo de 1946 a 1963, la federalización del proceso; tercero de 1963 a 1977, sistema de diputados de partido; y cuarto de 1977 a 1988, el sistema de representación proporcional.<sup>128</sup>

Lo que determina los periodos antes mencionados, son las reformas más trascendentes formuladas al ordenamiento electoral, ya que algunas reformas pueden considerarse sólo como electorales, en virtud de que su alcance se agotó en tales aspectos.<sup>129</sup> Es decir, que algunas reformas a los ordenamientos electorales sólo sirvieron para la elección en cuestión.

<sup>126</sup> Las perspectivas para unas elecciones... Op. Cit.

<sup>127</sup> González Fernández, José Antonio, "Nueva Reforma Política y Modernización Democrática", en *Quórum*, Año II, No. 17, México, Agosto de 1993, p. 3.

<sup>128</sup> Rebolledo, Juan, *El sistema electoral mexicano*. Serie: 75 años de Revolución, Vol. III, Política 2, FCE, México, 1988, p. 55.

<sup>129</sup> González Fernández, José Antonio, Op. Cit. p. 5.

Cabe destacar, que ninguna de las fuerzas políticas existentes en el país ha logrado captar la atención nacional con cualesquiera de sus propuestas de reforma electoral; aunque efectivamente no han dejado de formularlas, hasta ahora, los análisis de las transformaciones legales en materia electoral han tenido que hacerse y se han hecho a partir de las propuestas que se han originado en el gobierno de la República o en el partido que lo integra.<sup>130</sup>

Lo anterior, no quiere decir que los partidos de oposición no presenten propuestas para reformar la ley electoral, claro que las ha habido, lo que sucede es que los partidos de oposición nunca han representado un contrapeso real al partido mayoritario en la composición de la Cámara de Diputados, como puede verse en el siguiente cuadro (No 3 1). El partido mayoritario siempre ha tenido más de dos terceras partes de la integración de la Cámara de Diputados, lo que le ha dado un margen para no negociar con los partidos de oposición, ningún tipo de reforma, ya sea a la ley electoral o a la propia Constitución, ya que el mismo siempre ha contado con las dos terceras partes

CUADRO 3 1  
Composición de la Cámara de Diputados (1964-1994)

	1964		1967		1970		1973		1976		1979		1982		1985		1988		1991		1994	
	AI	RP																				
<b>Total</b>	210		213		213		231		237		400		400		400		500		500		500	
<b>Subtotal</b>	178	32	178	34	178	35	184	37	198	41	300	100	300	100	300	100	300	200	300	200	300	200
PRD	178	---	177	---	178	---	182	---	198	---	298	---	298	---	288	---	233	37	290	30	277	23
PAN	2	18	1	19	0	20	4	21	0	20	4	39	1	50	8	32	38	63	10	79	8	101
PPS	1	0	0	10	0	10	0	10	0	12	0	11	0	10	0	11	4	32	---	12	---	---
PARM	0	5	0	5	0	5	1	6	1	9	0	12	---	---	2	9	5	25	---	15	---	---
PST- PFCRN	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	---	0	11	0	12	5	34	---	23	---	---
PDM	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	10	0	12	0	12	0	0	---	---	---	---
PCM- PSUM- PMS	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	18	0	17	0	0	12	0	---	---	---	---	---
PMT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
PRT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0	0	6	---	---	---	---	---
PRD	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	41	5
PT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	10

FUENTE: Mora Heredia, Juan, "Los partidos políticos ante su crisis, entre el sistema de poder y el sistema de partidos", en *El Cotidiano*, No. 69, México, mayo-junio de 1995, p. 71

También, tiene que ver con el tipo de régimen que se ha vivido en nuestro país, el presidencialista, donde todo depende de la voluntad política de un sólo hombre, el presidente en turno, y no de los partidos, menos aún de la sociedad. Aunque hay que reconocer que esta última ha surgido con un ímpetu de cambio y organización que prácticamente ha rebasado a los partidos en cuanto a gestor de las demandas de la sociedad, así como su reivindicación para participar como observadores electorales, temas que abordaré en el siguiente capítulo.

En suma, si se hace una evaluación del desarrollo político mexicano de los últimos años, a grandes rasgos, destacan dos tendencias generales: por un lado una apertura al sistema de partidos, de una situación de partido único hacia una situación de partido dominante y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un mayor pluralismo político, es así como el sistema electoral ha sido reformado continuamente, casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta.<sup>131</sup>

También es cierto que cuando los comicios ofrecen un resultado algo inquietante para el partido en el poder, esto es motivo para una reforma política, la cual se hace en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante.<sup>132</sup>

### **3.3.1 La reforma de política 1993.**

Para empezar, es necesario destacar, como dato importante, el hecho de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),

---

<sup>131</sup> Nohten, Dieter, Op. Cit., p. 134.

<sup>132</sup> Ibid.

decretado en el Diario Oficial del 15 de agosto, aún no se ponía a prueba, cuando el mismo ya había sido reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial del 3 de enero de 1991. Para 1992, el COFIPE se volvió a adicionar, según decreto publicado en el Diario Oficial del 17 de julio de ese año.

Es así como nuevamente, en ese mismo año, cuatro partidos políticos presentan otra propuesta de reforma a la legislación electoral (la tercera) a la Cámara de Diputados. En este contexto el Presidente de la República, Carlos Salinas, señaló lo siguiente en su Cuarto Informe de Gobierno:

"Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: primero, hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; segundo, poner topes a los costos de las campañas electorales, y tercero, trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales."<sup>133</sup>

En consecuencia, la Cámara de Diputados constituyó el 20 de diciembre de 1992 la Comisión Plural que se encargó de hacer una propuesta legislativa de reforma electoral.

El proceso de concertación entre las fracciones obligó a desarrollar la discusión sobre las reformas en un periodo ordinario y extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión. De esta manera, a finales de 1993 se aprobaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación secundaria en materia electoral. Tres partidos políticos alcanzaron el consenso necesario para aprobar dichas reformas (PRI; PAN Y PRD), mismas

---

<sup>133</sup> Cuarto informe de gobierno, México, 10. de noviembre de 1992.

que se tradujeron en la modificación de ocho artículos constitucionales y más de 170 artículos del (COFIPE).

### **3.3.2 Contenido de la reforma electoral de 1993.**

La forma de presentar las anteriores reformas la dividiré en dos partes; por un lado, expondré las reformas en materia constitucional; y por el otro, las reformas más significativas que en materia de legislación electoral se realizaron, ya que sería casi imposible analizar cada uno de los artículos reformados en esta materia (170 artículos reformados).

Recordemos que lo que ha determinado los periodos del sistema electoral mexicano, señalados a *grosso modo* con anterioridad, son las reformas más trascendentes al ordenamiento electoral, por lo que podríamos decir que la reforma de 1993 marca un nuevo periodo en la historia electoral del país, ya que la misma afecto la integración de los órganos de representación nacional (Cámara de Diputados y Senadores).

#### **3.3.2.1 Reformas a la Constitución Política.**

Como se mencionó anteriormente, fueron ocho los artículos reformados; sin embargo, sólo analizaremos aquellos que tiene que ver con las cuestiones en materia electoral (41, 54, 56, 60, 63 y 74).<sup>134</sup> El artículo 41º constitucional fue adicionado con nueve párrafos.

---

<sup>134</sup> Dichas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993.

Dicha reforma al artículo 41 constitucional, se refiere esencialmente a los medios de impugnación y al Tribunal Federal Electora (TRIFE). En cuanto a los primeros, es necesario recordar que la ley electoral de 1977 fue la primera en sistematizar el sistema de recursos que podían interponer los partidos políticos y los ciudadanos contra los actos de los organismos electorales. Estableció al efecto cinco: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, así como el recurso de reclamación, que procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.

La ley electoral de 1987, suprimió el recurso de reclamación ante la SCJN, incluyó el recurso de revocación, revisión y apelación, durante la etapa preparatoria de la elección, y el de queja, para impugnar los cómputos distritales, así como la validez de cualquier elección.

La reforma al artículo 54 Constitucional, se contempla que la Cámara de Diputados se integra con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional. Con la reforma de 1993 al artículo 54 constitucional, se modificaron las bases y procedimientos para realizar la designación de las 200 diputaciones de representación proporcional.

En primer término, se dispuso que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputaciones considerando ambos tipos de elección, es decir, se fijó un nuevo límite máximo de representación a la fuerza de mayoría en la Cámara, que es equivalente al 63% del total de los 500 escaños. El límite máximo de representación que disponía con anterioridad la Constitución para la fuerza política de mayoría era de 350 escaños, es decir, el 70% del total.

En contrapartida y como efecto directo de esta misma disposición, la representación parlamentaria de todas las fuerzas de minoría no podrá ser, en ningún caso, inferior a 185 escaños, es decir, el 37% del total. Así su nivel mínimo de representación se elevó de 150 a 185 escaños.

Un efecto no menos significativo de esta reforma, reside en el hecho de que ningún partido político podrá contar en lo sucesivo con la mayoría calificada de dos tercios del total de integrantes de la Cámara de Diputados que se requiere para introducir cambios o enmiendas al texto constitucional. Cualquier reforma al máximo ordenamiento jurídico deberá ser en lo sucesivo resultado de un proceso de concertación y acuerdo pluripartidista.

En segundo término, se ha dispuesto también que si el partido político que constituya la fuerza de mayoría obtiene el 60% o menos del total de la votación nacional emitida, sólo podrá contar con un máximo de 300 diputados, considerando ambos tipos de lección.

Con las disposiciones anteriores se suprimió definitivamente la denominada "cláusula de gobernabilidad", que sólo tuvo una breve vigencia pues fue aprobada en 1989 pero no requirió ser aplicada en las elecciones de 1991, conforme a la cual el partido político que obtuviera el mayor número de diputaciones de las 300 de mayoría relativa y un mínimo del 35% de la votación nacional, se le habrían otorgado las diputaciones de representación proporcional necesarias para que contara con una mayoría absoluta en la integración de la Cámara de Diputados.

La reforma relativa a la integración del Senado de la República (artículo 56 Constitucional), en principio, se realizó para facilitar el acceso a dicha Cámara de los partidos políticos minoritarios, es decir, la segunda fuerza política en cada entidad federativa, incrementando a cuatro el número de senadores por entidad

federativa y el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría <sup>135</sup>

Dichas reformas constitucionales, en consecuencia, alteraron de alguna manera la integración de la Cámara de Senadores, con el objeto de brindar mayores garantías al acceso y representación en el Senado de las fuerzas partidistas de minoría, al incrementar de 64 a 128 el número de escaños de este órgano de representación. De los cuatro senadores que le corresponden a cada entidad, tres se eligieron por mayoría relativa y el cuarto se asignó a la fuerza partidista que por su nivel de votación constituyó la primera fuerza de minoría en cada una de ellas.

El objetivo de esta reforma constitucional, fue que a partir de 1994 el Senado se integrará con 128 senadores, siendo cuando menos 32 de estos representantes de fuerzas políticas de minoría.

En suma, se buscó favorecer una integración plural del Senado y un mayor pluralismo político, para que las principales fuerzas políticas en cada una de las entidades, sean quienes queden representadas como primera minoría en el Senado, dando a este Cuerpo Legislativo una capacidad de trabajo legislativo mucho mayor que la que tiene ahora. <sup>136</sup>

Lo importante de la reforma al artículo 60 constitucional, se refiere a que en lo sucesivo, la declaración de validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría, tanto de diputados como de senadores, estará a cargo de los órganos del IFE.

---

<sup>135</sup> Valencia Benavides, Andrés, "La Reforma Político-Electoral", en Examen, No. 55, México, diciembre de 1993, p. 28.

<sup>136</sup> "Mesa Redonda: La Reforma Política", en Quórum, Año II, No. 20, México, noviembre de 1993, p. 6.

A los Consejos Distritales les corresponde emitir la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, así como expedir la constancia de mayoría y validez a fórmula triunfadora, los Consejos Locales emiten la declaración de validez de la elección de senadores y expiden las constancias de mayoría y validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, y la constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por si mismo hubiese logrado el segundo lugar en las votaciones de la entidad, y al Consejo General compete realizar la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, así como expedir las constancias de asignación a los partidos políticos de las diputaciones que por este principio les correspondan.

La reforma al artículo 74, se refiere a que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión calificará y hará el cómputo total de los votos emitidos en todo el país en las elecciones para Presidente de la República, para lo cual se erigirá en Colegio Electoral a fin de declarar electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido mayoría de votos en las elecciones que al efecto se hubiesen celebrado.

Sin embargo, el 20 de julio de 1994 se publicó un decreto que modificaba y adicionaba la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estableció que "137 la calificación de la elección presidencial (...) tendría que efectuarla nada menos que con base en los cómputos distritales, quitándole a éste legalmente la posibilidad de abrir los paquetes electorales, y evitarse así el debate de 1988"

---

<sup>137</sup> Garrido, Luis, "El fraude perfecto", en La Jornada, México, 22 de julio de 1994, p. 17.

### **3.3.2.2 Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).**

Las reformas al COFIPE, relativas al financiamiento de los partidos políticos, se logró un reclamo, tanto de los partidos de oposición como de la sociedad en general, en cuanto a esta materia, ya que se prohíbe a diversas figuras realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, como son: las oficinas de gobierno, los servidores públicos, las corporaciones comerciales y las iglesias, así como los individuos y las organizaciones y partidos políticos extranjeros.

La nueva normatividad se refiere fundamentalmente al financiamiento privado, ya que prohíbe las aportaciones a los partidos políticos de personas físicas o morales extranjeras, de organizaciones religiosas y de las empresas mexicanas de carácter mercantil, establece montos máximos para las aportaciones en dinero que realicen las personas físicas o morales facultadas para ello; prevé la obligación de los partidos políticos de rendir un informe puntual de sus ingresos y gastos, y crea un órgano específico encargado de supervisar el cumplimiento, por parte de los partidos, de esas disposiciones, así como un sistema de sanciones que asegure su debida observancia.<sup>136</sup>

Si se hace un análisis del anterior punto, se observará que el mismo es de gran trascendencia, ya que prohíbe las aportaciones de dinero o especie de entidades gubernamentales; de personas, partidos y organismos extranjeros; de ministros de culto religiosos e iglesias; empresas mexicanas de carácter mercantil, y se les incapacitó como sujetos de crédito ante la banca de desarrollo.

---

<sup>136</sup> COFIPE, Fracción IV, Inciso c. Párrafo 1, Artículo 27, Artículo 49 y Artículo 49-A.

Sin embargo, lo anterior es letra muerta ya que se contempla que los partidos políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos,<sup>139</sup> lo que significa que los partidos pueden recibir aportaciones de personas sin que reporte el origen de los recursos.

Otro punto, no menos contradictorio, es el del financiamiento que no proviene del erario público, ya que se establece que entre las modalidades en este rubro se apunta que el financiamiento que provenga de su militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas; asimismo, se establece que cada partido determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones. Siendo las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas las únicas que tendrán un límite que fijará el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.<sup>140</sup>

Con respecto a los gastos de campaña, vale la pena mencionar que, en lo que toca a la elección presidencial, su fijación corresponde al Consejo General del IFE; para ello ha de tomar en cuenta el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y la duración de la campaña. En lo que se refiere a las elecciones de senadores y diputados la fijación de los topes correspondientes es facultad de los consejos locales y distritales del IFE.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Ibid. Fracción III, Inciso b, Artículo 49.

<sup>140</sup> Ibid. Fracción I y II, Inciso a, Párrafo 11, Artículo 49.

<sup>141</sup> Ibid. Inciso m, Párrafo 1, Artículo 82; Inciso d, Párrafo 1, Artículo 105; e Inciso b, Párrafo 1, Artículo 116.

En suma, aunque se apuntan diversas disposiciones restrictivas respecto al financiamiento de los partidos, pareciera que éstas han sido en beneficio del partido en el gobierno, ya que se permiten aportaciones de personas no identificadas y se permite que los partidos fijen los montos mínimos y máximos a sus afiliados y organizaciones sociales.

Respecto a los medios de comunicación, el IFE solicitó que las estaciones de radio y televisión proporcionen a los partidos un catálogo de horarios y tarifas disponibles.<sup>142</sup> Lo que representa que ningún partido podrá comprar tiempo-aire fuera de estos espacios y tarifas.

Es necesario tener presente que las normas vigentes con anterioridad a la última reforma sólo se referían al derecho de los partidos de hacer uso de los tiempos de que dispone el Estado en la radio y en la televisión.

Con la reforma se regula concretamente la contratación de tiempos comerciales por parte de los partidos políticos, observando el procedimiento siguiente: se dividirá el tiempo total disponible para la contratación del canal o estación por mitades; la primera mitad del tiempo disponible para contratar se dividirá por partes iguales entre el número de partidos políticos contendientes interesados en contratarlo; la segunda mitad, se pondrá a disposición de los partidos interesados, el que contratarán en el orden que corresponda a su fuerza electoral y será proporcional a su porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados de mayoría relativa.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Ibid. Párrafo 2, Artículo 48.

<sup>143</sup> Ibid, Incisos a, b y c, Párrafo 5, Artículo 48.

El propósito, de lo anterior, fue que un partido político podría contratar libremente el tiempo comercial que deseará en los medios modernos de comunicación, así como beneficiar a los partidos que disponen de menores recursos;<sup>144</sup> sin embargo, si se analiza con detenimiento lo anterior, se notará que la intención no alcanzó su propósito, ya que en caso de que sólo un partido político manifieste interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible.<sup>145</sup>

Se infiere que, al interceptar el punto anterior con lo relativo al financiamiento, quien cuente con mayor financiamiento, será quien mayores posibilidades tendrá para contratar tiempo en los medios de comunicación.

Respecto a los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos establecidos en la legislación reglamentaria en materia electoral, la reforma de 1993 adicionó la ley para que los ciudadanos participen como observadores de las actividades electorales el día de los comicios.<sup>146</sup>

Lo anterior, es de gran trascendencia ya que por primera vez se regula un derecho que tiene todo ciudadano, en una democracia representativa, de participar como observador en los procedimientos utilizados para elegir a sus futuros representantes.

En suma, la segunda reforma electoral culminada en 1993, destaca por haber ampliado los derechos políticos de los ciudadanos al establecer el derecho a observar las actividades electorales durante la jornada electoral.

---

<sup>144</sup> Valencia Benavides, Op. Cit. p. 26.

<sup>145</sup> COFIPE, Párrafo 6, Artículo 48.

<sup>146</sup> Ibid, Párrafo 3, Artículo 5.

Así como, porque ajustó las bases para integrar la Cámara de Diputados y propiciar un mayor equilibrio entre las fuerzas parlamentarias: se limitó a 315 el número máximo de curules para partido, y en adelante, ningún partido por su sola votación podrá modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los partidos políticos, la reforma electoral de 1993 estableció normas que promueven su acceso a los medios de comunicación; regulan su financiamiento público y privado; limita los gastos de campaña; señala la obligación de los partidos para establecer un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos, y de presentar informes de gastos y financiamiento ante una comisión del Consejo General del IFE.

## **Capítulo IV. Medidas para garantizar imparcialidad y transparencia al proceso electoral.**

### **4.1 Medidas adicionales para llevar a cabo el proceso electoral de 1994.**

En 1994 se impulsó la tercera reforma electoral con el objeto de consolidar reglas más claras y transparentes para la celebración de los comicios federales en México. Este esfuerzo respondió a las preocupaciones e interés que la ciudadanía y los partidos políticos manifestaron a partir de las nuevas condiciones políticas que se presentaron en el estado de Chiapas. En consecuencia, y para garantizar la celebración de las elecciones federales del 21 de agosto, ocho de los nueve partidos políticos y sus respectivos candidatos suscribieron el Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia. Dicho acuerdo político fue la base de los consensos que en materia electoral se tomaron posteriormente.

#### **4.1.1 Acuerdo para la democracia, la paz y la justicia.**

En el acuerdo los firmantes expresaron los siguientes puntos básicos:

- a) Tomar las decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral;
- b) Propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico, en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos;

- 19
- c) Profundizar las políticas públicas de atención prioritaria a los grandes problemas y rezagos sociales del país, en particular de los campesinos, los trabajadores y las comunidades indígenas;
  - d) Facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento se sumen al proceso de transformación de la vida política de nuestro país que nos comprometemos a impulsar, y
  - e) Conducir las decisiones políticas de todas las partes, de tal manera que siempre se contribuya a fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y a reafirmar la soberanía e independencia nacionales

Para una elección imparcial:

1. Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citada, será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas;
2. Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y de las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por los partidos y la opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del registro nacional de electores y la auditoría externa del padrón respectivo;

Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático. Se propiciarán nuevos espacios e iniciativas que favorezcan la participación, objetividad y respeto de todas las fuerzas políticas. Esto garantizará la

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

comunicación de los candidatos con los ciudadanos y la presentación del sus programas y puntos de vista sobre los asuntos más relevantes para la vida del país.

3. Impedir el uso de los recursos y programas públicos, en favor de cualquier partido político o campaña electoral;
4. Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento para los partidos políticos, a fin de incorporar, en su caso, las precisiones que se estimen conducentes.
5. Revisar aquellos puntos de la recién reforma al Código Penal, que pudieran llevar a restricciones a derechos políticos fundamentales;
6. Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explotará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales; y
7. En consecuencia, lo que hoy resulta imprescindible, son decisiones en materia electoral que confirmen este irrevocable compromiso democrático para salvaguardar los derechos políticos fundamentales.

De lo anterior, informó el presidente del Consejo General del IFE en su sesión del 27 de enero de 1994.

"Si la aplicación de estas decisiones requirieran de adecuaciones legales, se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes, convocando a través de nuestros representantes populares en términos de la ley a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.

"Somos conscientes de que estamos ante un cambio mayor en las relaciones políticas de nuestro país, y que tendremos que enfrentar con responsabilidad y patriotismo, los distintos obstáculos que se nos presenten.

Con este acuerdo, asumimos la responsabilidad que nos corresponden en la construcción de la paz, el fortalecimiento de las instituciones republicanas y el avance democrático.

"Los firmantes convocamos a todos los ciudadanos mexicanos, para que se sumen a este esfuerzo y propicien junto con nosotros el fortalecimiento democrático del país y del orden constitucional" <sup>147</sup>

En consecuencia, se inició un diálogo entre los partidos políticos y las autoridades responsables del proceso electoral, que tuvo como principal fruto la reforma electoral de 1994, reforma que afectó las disposiciones constitucionales y legales en esta materia

Aunque el anterior acuerdo político nacional fue la columna vertebral para llevar a cabo la reforma electoral de 1994, es importante señalar que el mismo se fundamentó en demandas de los partidos PAN y PRD únicamente, publicadas en desplegados el 22 de enero de 1994 en los principales diarios del país.

El resto de los firmantes (PDM, FT, PARM, PFCRN y PVEM) no tuvieron opción alguna de modificar el documento, presentado en la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, y se limitaron a suscribirlo.

Por lo mismo, el acuerdo no fue resultado de negociaciones entre los firmantes, por las declaraciones del PPS se deduce lo anterior, al quejarse el Secretario de Política Electoral de ese partido y representante del mismo ante el IFE por el procedimiento: el PPS se negó a firmar el acuerdo "que no conocíamos, que no negociamos, que no discutimos, que no propusimos y para el que no se nos tomó en cuenta". <sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> "Carpizo maniobró y obtuvo la firma del PRD, PRI y PAN para el acuerdo político", en Proceso, No. 900, México, 31 de enero de 1994, p. 48.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 47

#### **4.2 Reformas Constitucionales.**

En el marco del Acuerdo para la Democracia, la Paz y la Justicia, el Presidente del Consejo General del IFE, señaló que "si la aplicación de las decisiones requirieran de adecuaciones legales, se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes, convocando a través de los representantes populares en términos de la ley a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso"<sup>149</sup>

Al respecto, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Auténtico de la Revolución Mexicana, solicitaron a la Comisión Permanente del Congreso, convocar a un periodo extraordinario de sesiones, cuya apertura sería el 22 de marzo de 1994.

En ese periodo de sesiones el Congreso se ocuparía de los siguientes asuntos:

- a) Iniciativas de reformas al artículo 41 de la Constitución Política.
- b) Iniciativa de reformas y adiciones al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Sobre la reforma al artículo de referencia, vale la pena recordar que el 6 de diciembre de 1977 se modificó por primera vez el artículo 41 constitucional, el

---

<sup>149</sup> Palabras del Presidente de Consejo General del IFE, México, 27 de enero de 1994.

mismo fue adicionado con cinco párrafos, los cuales establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, el financiamiento y las funciones de los partidos políticos en México <sup>150</sup>

Para 1990 el mismo volvió a ser adicionado con seis párrafos más, los cuales contemplaban y establecían diversas instituciones y figuras constitucionales relativas al proceso electoral. De esta manera se estableció que "las elecciones federales constituyen una función estatal ejercida por los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos" <sup>151</sup>

Asimismo, y con el fin de dar cauce a las inquietudes de los partidos políticos que cuestionan la limpieza de los procesos electorales, se incluyó "que los principios fundamentales que se deberán observar en la conducción estatal de las elecciones son: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo" <sup>152</sup>. Los mismos se incluyeron para crear un ambiente de credibilidad respecto a la transparencia de los procesos electorales.

La reforma de 1994 al artículo 41 de la Constitución, tuvo su mayor relevancia al introducirse el concepto de independencia, ya que reforzó el carácter autónomo del Instituto Federal Electoral (IFE).

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos

---

<sup>150</sup> Constitución Política Mexicana Comentada, Op. Cit., p. 174.

<sup>151</sup> Decreto que adiciona el artículo 41..., Diario Oficial, México, 6 de abril de 1990, Op. Cit.

<sup>152</sup> Memoria del proceso..., Op. Cit., p. 178.

políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores."<sup>153</sup>

Pero de mayor importancia lo fue por que acabó con una de las mayores trabas del Consejo General del IFE, los partidos dejaron de ser juez y parte, para dar paso a la *Ciudadanización* de los procesos electorales. La introducción de los consejeros ciudadanos tendrían voz y voto, y su número sería mayoría en el Consejo General. Esto significó que los consejeros ciudadanos ya no serían magistrados en virtud de que ya no se exigió la abogacía como requisito- tuvieron la mayor responsabilidad en la conducción del proceso electoral y la toma de decisiones fundamentales. Asimismo, los partidos políticos asumieron un papel secundario al no tener voto en la toma de decisiones del Consejo (Ver cuadro No. 4.1 sobre la integración del Consejo General 1989-1994)

La anterior figura, se introdujo al ser reformado el artículo 41 constitucional, en su párrafo noveno, para quedar de la siguiente manera:

"El organismo público será autondad en la matena, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los organos ejecutivos y técnicos dispondrán de personal calificado necesano para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos"<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de abril de 1994, p. 2.

<sup>154</sup> Ibid.

CUADRO No. 4.1

Cuadro comparativo de la integración del Consejo General 1989-1994.		
COFIPE	1989-90	1994
Secretario de Gobernación	Voto de calidad	Sin voto de calidad.
2 Diputados y 2 Senadores.	Con voto.	Con voto.
Representantes de partidos. 4 PRI; 2 PAN; 1 PRD; 1 PPS; 1 PARM; 1 PFCRN	Con voz y voto	Con voz, pero sin voto (Un representante por partido sin voto)
1 PVEM, 1 PT; 1PDM	Con voz	
6 Consejeros magistrados	Con voto	6 Consejeros ciudadanos con voto.

FUENTE "Enfoque", Suplemento No. 28, en *Reforma*, México, 19 de junio de 1994, p. 23

#### 4.3 Integración de las mesas directivas de casilla.

Históricamente la casilla nace con el sufragio. La misma se ha integrado por el mismo número de miembros desde la Constitución de Cádiz (1812), primer ordenamiento legal que la registra, la cual se integraba por el jefe político o alcalde de la villa, quien la presidía, un secretario y dos escrutadores designados de entre los primeros ciudadanos que acudían a votar. Sin embargo, las acusaciones que han pesado sobre los que integran las casillas, ya sea por sus lealtades partidistas o por las múltiples formas de fraude que ahí se reproducen, han llevado a los legisladores a confeccionar diferentes fórmulas para la designación de éstos importantes actores de la lista electoral <sup>156</sup>

La Ley Federal de Organizaciones y Procesos Políticos Electorales de 1997, confirió la facultad para la integración de las casillas a los Comités

<sup>156</sup> Castro Apreza, Inés y Villavicencio, Lorena, "La Disputa por la Integración de las Casillas", Suplemento en *Reforma*, México, 12 de junio de 1994, p. 23.

Distritales, instancias donde los partidos tenían representación. El Código Federal Electoral de 1987, sustituyó la fórmula anterior y estableció que el presidente y secretario serían nombrados por los presidentes de los Comités Distritales -designados éstos por el presidente del órgano electoral y, a la vez, secretario de Gobernación. Los escrutadores, a su vez, eran propuestos por los partidos políticos.<sup>156</sup>

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1989-1990 aplicó una doble insaculación para designar a los miembros de la casilla. La primera de ellas se realizó sobre la lista nominal y la segunda después del curso de capacitación. A pesar de la imparcialidad inherente de dicho método, la experiencia de 1991, no resultó del todo satisfactoria, ya que originó críticas al último procedimiento. Las mismas versaron en que las Juntas Distritales mantenían un poder discrecional al hacer la segunda selección de los "más aptos". Sobre la primera no había problema ya que se basaba en una serie de requisitos que el mismo Código señalaba para poder ser miembro de casilla. La segunda selección era discrecional porque los ciudadanos elegidos en la primera pasaban por los dos filtros necesarios: cumplir con los requisitos y haber tomado el curso de capacitación, esto es, que todos eran aptos.<sup>157</sup>

Al respecto, y para elevar la confianza de la ciudadanía, así como de los participantes de la contienda electoral para integrar las mesas directivas de casilla, la ley electoral tuvo que ser reformada, según decretos publicados en el Diario Oficial el 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1983, para quedar como sigue: "las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular, de las listas nominales de electores formuladas con corte al día último de febrero del año que deban celebrarse las elecciones, a un 15% de ciudadanos de cada sección

---

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Idem.

electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta".<sup>158</sup>

Las mesas directivas de casilla son los órganos electorales instalados el día de los comicios e integrados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo correspondientes, es decir, los órganos responsables de respetar y hacer respetar la omisión y efectividad del sufragio durante la jornada electoral.<sup>159</sup>

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores con sus respectivos suplentes, es decir, por ocho funcionarios, los cuales son ciudadanos seleccionados mediante un doble sorteo aleatorio de las listas nominales de electorales de cada una de las secciones, de tal forma que quienes integren las mesas directivas de casilla sean ciudadanos residentes de la propia sección electoral.<sup>160</sup>

El procedimiento para llevar a cabo la insaculación fue objeto de un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), en sesión del 17 de marzo de 1994, en la cual se acordó que para seleccionar a los funcionarios la primera insaculación se realizaría atendiendo el mes de nacimiento y la segunda, conforme a la primera letra del apellido de las personas a seleccionar.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> COFIPE, Artículo 193.

<sup>159</sup> Ibid. Artículo 122.

<sup>160</sup> Ibid. Artículos 118 y 119.

<sup>161</sup> Memoria del Proceso Electoral Federal, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 180.

En este sentido, el procedimiento que se utilizó en las elecciones de 1994 para la integración de las mesas directivas de casilla, comprendió las siguientes acciones:

#### 4.3.1 Primera Insaculación

Para el primer sorteo, el Consejo General del IFE acordó utilizar los doce meses del calendario, de tal forma que el mes que salga sorteado, junto con el que le siga en su orden, serán tomados como base para obtener el 15% o un número de ciudadanos no inferior a cincuenta del listado nominal de cada distrito, conforme aparezcan sus nombres en dicho listado y pudiendo utilizar supletoriamente los meses subsecuentes para obtener dicho porcentaje o cantidad.<sup>162</sup>

Durante el mes de abril de 1994, las Juntas Distritales Ejecutivas procedieron a realizar un primer sorteo de las listas nominales de lectores formuladas con corte al 28 de febrero, de un 15% de los ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos seleccionados sea menor a cincuenta, resultando sorteado el mes de noviembre.<sup>163</sup>

Con base en esta primera relación de ciudadanos, a los cuales se les impartió un curso de capacitación en el mes de mayo de 1994, los Consejos Distritales realizaron el segundo sorteo ordenado por la ley para seleccionar a los ciudadanos que integraron las mesas directivas de casilla.

---

<sup>162</sup> Castro Apreza y Villavicencio Lorena, Op. Cit ., p. 23.

<sup>163</sup> Ibid.

#### 4.3.2 Segunda Insaculación.

Par este segundo sorteo, el Consejo General del IFE acordó, también en sesión ordinaria del 17 de marzo, utilizar las 29 letras que comprenden el alfabeto a efecto de que el sorteo permita obtener una letra a partir de la cual se seleccionaron a los ciudadanos que integraron en definitiva las mesas directivas de casilla.

El 3 de junio, se sorteó la letra que serviría de base para seleccionar a los ciudadanos que, habiendo ya recibido capacitación, serían designados funcionarios de mesa de casilla. El resultado de dicho sorteo fue que los ciudadanos cuyo primer apellido iniciara con la letra "T" serían designados funcionarios de las referidas mesas.

La selección antes mencionada se realizó utilizando el listado de ciudadanos que habían sido sorteados en la primera insaculación, que habían asistido a los cursos de capacitación y habían acreditado plenamente los requisitos establecidos en la ley electoral.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> El artículo 120 del COFIPE establece que para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere:

- a) "Ser ciudadano residente en la sección electoral que comprenda a la casilla.
- b) "Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- c) "Contar con credencial para votar;
- d) "Estar ejercicio de sus derechos políticos;
- e) "Tener un modo honesto de vivir;
- f) "Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente;
- g) "No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; y
- h) "Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección".

El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla, fue una de las medidas más objetivas, ya que el mecanismo para designar a los funcionarios de dichas mesas fue aprobado por unanimidad.

Asimismo, debe señalarse que a las sesiones de insaculación pudieron asistir los representantes de los partidos políticos, quienes dieron testimonio del procedimiento aplicado. Además, con el propósito de que los representantes de los partidos políticos pudieran constatar la veracidad de la información generada en los centros de cómputo durante las sesiones de sorteo ciudadano, se elaboraron cuatro ejemplares de la lista nominal de ciudadanos sorteados, mismos que fueron firmados por los vocales de las juntas distritales ejecutivas y por los propios representantes de los partidos políticos<sup>165</sup>

#### **4.4 Boletas electorales.**

Cuando se habla de elecciones, casi nunca se habla de los materiales y documentación necesarios para las actividades de la jornada electoral. En primer lugar, la documentación electoral, registra e informa todo lo que debe consignarse antes, durante y después de la jornada, por sí misma sustenta las actividades de ese día y respalda el quehacer de las autoridades y partidos políticos<sup>166</sup>

Como no es objetivo de esta investigación el hacer un estudio de los diversos materiales electorales, enfocaré mi atención en la boleta electoral, la cual registra el voto de los ciudadanos, misma que sufrió modificaciones en 1994, con el objeto de buscar una mayor credibilidad y transparencia del voto.

---

<sup>165</sup> Memoria del Proceso..., Op Cit. p. 161.

<sup>166</sup> Ibid. p. 183.

Cabe recordar, que un rasgo distintivo de las boletas de principio de siglo a las actuales es que entonces la documentación provenía de los partidos políticos y ahora es entregada por las autoridades electorales.

A partir de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicada en el Diario Oficial el 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, se estableció que "para la emisión del voto el Consejo General del Instituto, tomando en cuenta las medidas de certeza que estimo pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección".<sup>167</sup>

Asimismo, se establece que las boletas electorales obraran en poder del Consejo Distrital veinte días antes de la elección, para lo cual personal del IFE las entregará al presidente de dicho consejo, y el secretario deberá levantar acta pormenorizada de ello.<sup>168</sup>

Cinco días antes de la elección, los presidentes de los consejos distritales entregarán a los presidentes de casilla todo lo necesario para la jornada electoral: la lista nominal de electores; la relación de los representantes de partidos acreditados; las boletas para cada elección (presidente, senadores, diputados y, en el caso del Distrito Federal, asambleístas) y las actas electorales. En caso de las casillas especiales no se entregará lista nominal sino formas para anotar los

---

<sup>167</sup> COFIPE, Párrafo I, Artículo 205. Asimismo, se establece en el párrafo II del referido artículo que las boletas para la elección de presidente de la República, senadores y diputados, contendrán:

- a) "Entidad, distinto, número de circunscripción plurinominal, municipio o delegación.
- b) "Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;
- c) "Color o combinación de colores".

<sup>168</sup> Ibid. Artículos 207 y 208.

datos de los electores en tránsito (Para efectos gráficos de como se puede votar en las casillas especiales, véase el cuadro No. 4.2).

Sobre éstas últimas, el COFIPE establece que, después de haber sido reformado y publicado en el Diario Oficial el 18 de mayo de 1994, "Los Consejos Distritales, a propuesta de las Juntas Distritales Ejecutivas, determinarán la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentre transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio".<sup>166</sup>

**CUADRO No. 4.2**

<b>• Votación en casillas especiales</b>	<b>Pueden votar para:</b>
1. Elector fuera de sección, pero dentro del distrito.	Diputados de representación proporcional, senador y presidente
2. Elector fuera del distrito, pero dentro de entidad federativa.	Diputados de representación proporcional, senador y presidente
3. Elector fuera de la entidad, pero dentro de la circunscripción.	Diputados de representación proporcional y presidente
4. Elector fuera del distrito, entidad y circunscripción, pero dentro del territorio nacional	Presidente

FUENTE: "Enfoque", suplemento No. 35, en *Reforma*, México, 7 de agosto de 1994, México, p. 15

"En cada distrito electoral se pondrán instalar hasta cinco casillas especiales. El número y la ubicación serán determinados por el Consejo Distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional y a sus características geográficas y demográficas"<sup>170</sup>

Otro dato interesante es que a diferencia del pasado, donde se incluían varias actas de casilla para registrar paso a paso la jornada electoral (acta de

<sup>166</sup> Ibid. Párrafo 1, Artículo 197.

<sup>170</sup> Ibid. Párrafo 2, Artículo 197.

instalación de casilla, acta de cierre de votación y acta de clausura e incluso actas para el registro de incidentes electorales), ahora se contó con el "acta de la jornada electoral", y acta final de escrutinio y cómputo para cada elección.<sup>171</sup>

El significado de esta simplificación es enorme, si consideramos que se manejaron aproximadamente 376 mil 588 actas a nivel nacional frente a 564 mil 882 bajo el esquema anterior. El ahorro de tiempo fue fundamental para la obtención de los resultados electorales inmediatos.

Por otra parte, el número de boletas a entregar se determina según el tipo de casilla que se trate: en las casillas básica y contigua se entregan boletas en número igual al número de inscritos en la lista nominal correspondiente y 18 adicionales, por cada tipo de elección, para que los representantes de partidos puedan ejercer su voto.<sup>172</sup>

Asimismo, como medida de control que permita cuantificar de manera exacta el número de boletas, tendrán adherido un talón como folio desprendible, el cual contendrá la referencia a la elección de que se trate, la denominación electoral que corresponda. Las boletas en cambio, no estarán foliadas a fin de garantizar al elector el secreto del voto.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Castro Apreza, Inés y Villavicencio, Lorena, "Documentos y Materiales", Suplemento en Reforma, México, 7 de agosto de 1994, p. 15.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Idem.

#### 4.5 Auditoría externa al padrón electoral.

Con el objeto de hacer menos tediosa esta parte técnica de la investigación, como lo es la auditoría externa hecha al padrón electoral, me limitaré a presentar sólo las partes concluyentes de la misma, la cual sirvió de base para declarar la validez y definitividad del padrón electoral y listas nominales.

En primer lugar, el padrón electoral es uno de los instrumentos fundamentales sobre el cual reposa el proceso electoral. De su correcta conformación, de la confianza en el mismo y de su uso legítimo depende en buena medida la credibilidad de todo el proceso electoral.<sup>174</sup>

En uno de los ocho puntos del acuerdo para la democracia, la paz y la justicia, se estableció que para una elección imparcial se debería dar "plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y de las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por los partidos y la opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del registro nacional de electores y la auditoría externa del padrón respectivo"<sup>175</sup>

Como resultado de lo anterior, el 28 de febrero de 1994 se acordó en el seno del Consejo General del IFE, la realización de una auditoría externa al padrón electoral, la cual tendría como objetivo principal el establecer el grado de confiabilidad del padrón y de las listas nominales, así como su consistencia.

---

<sup>174</sup> Padrón Federal Electoral 1994. Voto razonado de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE, IFE, México, 20 de julio de 1994, p. 2.

<sup>175</sup> Acuerdo para la democracia, la paz y la justicia, México, 27 de enero de 1994, Párrafo 2.

Por tal motivo, se estableció el Consejo Técnico del Padrón Electoral, integrado por once ciudadanos mexicanos designados por el Consejo General a propuesta del Presidente del Consejo, los cuales deberían contar con la capacidad profesional vinculada con los trabajos que implicaría la realización de la auditoría externa al padrón electoral <sup>176</sup>

La auditoría consistió en la evaluación del padrón electoral federal en base a cuatro aspectos fundamentales:

1. "Auditoría legal y procedimental de la fotocredencialización;
2. Revisión de aspectos de procesos informáticos;
3. Verificación muestral de consistencias e inconsistencias de la base de datos-almacén-ciudadanía; y
4. Balance de formatos de la credencial para votar." <sup>177</sup>

Aunque los cuatro aspectos antes mencionados fueron importantes para validar el padrón electoral, me limitaré única y exclusivamente a revisar el método y los resultados que arrojó la verificación muestral de base de datos-almacén-ciudadanía.

Lo anterior, no quiere decir que las otras tres investigaciones no fueran importantes, lo que sucede es que en realidad fue una cotejación de los datos con lo que establecía la normatividad; por ejemplo, en la Auditoría legal y procedimental de la fotocredencialización, se verificó que el marco legal y normativo estuviera reflejado en los procedimientos de operación del Registro Federal de Electores (RFE); en la revisión de aspectos informáticos, se verificó

---

<sup>176</sup> Dicho Consejo Técnico supervisaría y vigilaría la licitación y los trabajos de la auditoría, el cual se integró por mexicanos de reconocido prestigio académico de las principales universidades del país (UNAM, IPN, ITAM y COLMEX).

<sup>177</sup> Memoria del Proceso.... Op. Cit., p. 130.

que los sistemas operen de acuerdo con los criterios especificados en el COFIPE; y en el balance de formatos de la credencial para votar, únicamente se verificó la aplicación de la normatividad referente a la elaboración, impresión y distribución.

#### 4.5.1 Método de la auditoría datos-almacén-ciudadanía.

La empresa Mckinsey & Co. realizó la auditoría externa del padrón electoral de acuerdo con los términos de la licitación pública nacional,<sup>178</sup> apoyada en otras tres compañías (A. C. Nielsen, Co.; Systemhouse de México, S. A de C. V.; y Salles, Sáinz y Cía., S. C.).

A. C. Nielsen, Co. llevó a cabo la "verificación muestral de consistencias-inconsistencias de la base de datos-almacén-ciudadanía"; es decir, realizó las encuestas de campo entre ciudadanos y la revisión de documentos que permiten evaluar la correspondencia entre los datos contenidos en el padrón, los documentos en almacén y los datos proporcionados por la ciudadanía.<sup>179</sup>

Para este trabajo, se tomó una muestra aleatoria de 64,000 ciudadanos, 2,000 por entidad federativa, del padrón federal electoral al 30 de abril de 1994. Dicha muestra se extrajo del padrón ante notario público y en presencia de los representantes de los partidos políticos. Para los ciudadanos seleccionados en la muestra se acudió en los domicilios individuales, se aplicó una encuesta para verificación de los datos contenidos en el padrón y se verificaron los expedientes

---

<sup>178</sup> Convocatoria para Licitación Pública, Instituto Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 1 de marzo de 1994, p. 23.

<sup>179</sup> "Resumen Ejecutivo del Informe de la Auditoría Externa al Padrón Electoral Realizada por Cuatro Empresas Coordinadas por Mckinsey & Co.", En Elecciones a Debate 1994, Ed: Diana, México, 1994, p. 135.

de los documentos relevantes que se encuentran en los 17 centros regionales de cómputo <sup>160</sup>

#### 4.5.2 Resultados de la verificación muestral de la base de datos-almacén-ciudadanía.

Con base en las pruebas de campo realizadas sobre la muestra nacional de 64,000 ciudadanos, la empresa responsable concluyó: "existe consistencia del padrón federal electoral -base de datos-almacén- con la información proporcionada por la ciudadanía en un 97.42 por ciento" <sup>161</sup>

Lo anterior en base a los siguientes datos que arrojaron las encuestas:

**CUADRO No. 43**

La cifra anterior se construyó en base a la suma de diferentes categorías de resultados en la aplicación de las encuestas:	Porcentaje de los casos
<p>1. Cambios de domicilio no reportados al padrón</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se localizó al ciudadano en el domicilio registrado en el padrón, y ante el informe de que éste se cambió de domicilio se le buscó en la nueva dirección y se le encontró. Sus demás datos coinciden.</li> <li>• En el domicilio registrado en el padrón se informó que se conocía al ciudadano y que se cambió de domicilio. Sin embargo, no fue posible encontrarlo en el área cercana.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">4.96</p> <p style="text-align: center;">4.56</p>
<p>2. Situaciones especiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda la información es coincidente con la base de datos, tanto de campo como de almacén, pero el ciudadano reporta la credencial como perdida/robada.</li> <li>• Se buscó al ciudadano en el domicilio registrado en el</li> </ul>	

<sup>160</sup> Ibid. p. 136

<sup>161</sup> Ibid. p. 137.

padrón, en donde se informó que si se le conoce, pero que radica temporalmente en otro lugar.	
• Se localizó al domicilio del ciudadano, donde si se le conoce, pero el informante no sabe si el ciudadano tiene credencial	4.66
3. Se informa en el domicilio registrado en el padrón que el ciudadano falleció.	0.29
4. Se localizó al ciudadano en el domicilio registrado en el padrón y sus datos coinciden. El ciudadano tiene la credencial, sin embargo el padrón del 30 de abril aún no lo registra	4.25
5 Toda la información es coincidente entre la base de datos, la ciudadanía y el almacén.	78.70
<b>TOTAL</b>	<b>97.42</b>

FUENTE: Elecciones a Debate 1994, Diana, México, 1994, p. 135

**CUADRO No 4.4**

Los casos de inconsistencia corresponden a las siguientes categorías:	Porcentaje de los casos.
1. Domicilios no localizados y ciudadanos no referenciados por terceros, o domicilios localizados en los cuales nadie conoce al ciudadano	1.90
2. Ciudadanos marcados en el padrón "con credencial", pero que informan no tenerla (sin reportarla como perdida o robada).	0.30
3. Ciudadanos localizados que informan haber regresado la credencial porque contenía datos incorrectos, cuando el padrón muestra que si fue entregada	0.07
4. Información de la base de datos coincidente con la de ciudadanía, pero no se encontró en recibo en el almacén.	0.10
<b>TOTAL</b>	<b>2.37</b>

FUENTE: Elecciones a Debate 1994, Diana, México, 1994, p. 135

Para terminar esta parte es necesario hacer algunas precisiones que bien vale la pena mencionar:

- Las bases de la licitación pública nacional, que emitió el Instituto Federal Electoral de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 1 de marzo de 1994, fueron aprobadas por los consejeros magistrados y no por los consejeros

ciudadanos, quienes en último momento tuvieron que validar el padrón de acuerdo con los resultados que arrojó la auditoría.

- Las tres investigaciones restantes (Auditoría legal y procedimental de la fotocredencialización; revisión de aspectos de procesos informáticos; y balance de formatos de la credencial para votar) se apegaron únicamente a los procedimientos y a la normatividad electoral vigente.
- Por último, lo auditado fue por demás de muy poco alcance, esto por el poco tiempo con el que se contó para llevar a cabo la auditoría, así como por las bases de la licitación. Esto es claro al revisar el método y el alcance de la auditoría: "es conveniente precisar que los alcances del proceso de auditoría son exclusivamente los contenidos en las bases de licitación. La auditoría de campo y los procesos informáticos se realizaron sobre el padrón del 30 de abril de 1994. La auditoría esta restringida al padrón y cubre ampliamente las bases de licitación."<sup>182</sup>

#### 4.6 Fiscalía Especial.

El 28 de febrero de 1994, el Consejo General de IFE acordó que el Presidente de dicho Consejo promoviera ante la Procuraduría General de la República, tal y como se estableció en el Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia, la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), con las siguientes características:<sup>183</sup>

<sup>182</sup> Idem.

<sup>183</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de marzo de 1994, p. 33.

- Que goce de autonomía técnica;
- Que cuente con nivel equivalente a Subprocurador;
- Que se le dote de infraestructura y los recursos humanos y materiales que sean necesarios para llevar a cabo sus funciones; y
- Que dicha fiscalía informe al Consejo General del IFE mensualmente de las denuncias presentadas, el estado que guarden las averiguaciones previas integradas al efecto y, en su caso, de las consignaciones efectuadas.

Lo anterior, con el objeto de cuidar de la legalidad de las elecciones y, en su caso, evitar la impunidad en la comisión de delitos electorales

Cabe destacar, que para la figura del Fiscal Especial de esta naturaleza no existía regulación alguna al respecto, siendo ésta la primera vez que, en la historia electoral mexicana, se crea un órgano para la persecución de los delitos previstos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

Según decreto presidencial, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales. En las disposiciones de este decreto se contempla a la Fiscalía como un órgano de la Procuraduría General de la República que cuenta con autonomía técnica para conocer las denuncias referidas al título vigésimocuarto del Código Penal en materia de delitos electorales.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de julio de 1994, p. 48

#### 4.6.1 Atribuciones de la Fiscalía Especial.

Entre las atribuciones de la fiscalía se encuentran las siguientes:

- Conocer de las denuncias orales o por escrito de los delitos,
- Ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos de tipo penal y de la probable responsabilidad del indiciado, como base para el ejercicio de la acción penal,
- Ejercitar acción penal correspondiente,
- Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal,
- Conceder la libertad provisional de los indiciados,
- Dictar y promover las medidas para averiguación previa,
- Solicitar ante el órgano jurisdiccional las pruebas conducentes del ejercicio de la acción penal;
- Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan, e
- Intervenir en los juicios de amparo.<sup>185</sup>

Para el nombramiento del fiscal especial, el decreto previó que sea nombrado por el titular del Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo General del IFE, siendo este órgano el único facultado para solicitar su remoción.

---

<sup>185</sup> Castro Apreza, Inés y Villavicencio, Lorena, "Delitos Electorales", Suplemento en Reforma, México, 14 de agosto de 1994, p. 10.

#### 4.6.2 Atribuciones del Fiscal Especial.

De la misma manera, se señala en el decreto de creación que el Fiscal contará con las siguientes atribuciones:

- Atender el despacho de los asuntos competencia de la Fiscalía,
- Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía,
- Establecer mecanismos de coordinación e interrelación con otras áreas de la Procuraduría General de la República;
- Informar a este último órgano sobre los asuntos que le encomienden, e
- Informar mensualmente al Consejo General del IFE sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso.<sup>186</sup>

Tanto el decreto de creación de la Fiscalía como el Manual de Procedimientos previeron la entrega al Consejo General del IFE de informes mensuales de actividades para el control, vigilancia y evaluación de su desempeño.<sup>187</sup> El manual señala que los servidores públicos de la FEPADE estarán obligados a atender con prontitud, respeto, consideración y absoluta imparcialidad a quienes acudan como denunciantes, inculpados, abogados defensores o representantes, testigos, peritos o con cualquier otra calidad. Los inculpados podrían ser auxiliados por traductores cuando no dominaran el idioma castellano y sus declaraciones se asentarán en su lengua, cuando así lo soliciten. Además la Fiscalía se encargaría de que las declaraciones o diligencias fueran grabadas por algún medio electrónico.

<sup>186</sup> Diario Oficial de la Federación, Op. Cit., 19 de julio de 1994.

<sup>187</sup> En el decreto de creación de la Fiscalía se contempla en su fracción VIII, artículo 6o. Bis, publicada en el Diario Oficial el 19 de julio de 1994. El Manual de Procedimientos lo contempla en el numeral IX, párrafo 2, publicado en el Diario Oficial el 27 de julio de 1994.

También establece que los servidores de la FEPADE deberán abstenerse de hacer manifestaciones en público, a favor o en contra de algún partido político o sus candidatos, y añade que la inobservancia de estas disposiciones daría lugar a responsabilidades administrativas.

Cabe destacar, que la diferencia entre una falta administrativa y un delito electoral estriba en el procedimiento seguido, ya que en el segundo se deben cumplir todas las garantías procesales constitucionales, mientras que en el primero no. Además, en el primer caso, la autoridad encargada de sancionar es un juez y, en el segundo, una autoridad administrativa. En cuanto al tipo de sanción, en el segundo caso es de tipo pecunario o administrativo. Finalmente, la falta administrativa se contempla en el COFIPE mientras que los delitos electorales en el Código Penal.<sup>166</sup>

#### 4.6.3 Delitos electorales.

En materia de delitos electorales a que me referí anteriormente, éstos se encuentran contemplados en el Título Vigésimocuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Hay que recordar, que en 1990 se convino que los delitos y las faltas administrativas se trataran en ordenamientos independientes. Fue así que el 15 de agosto de ese año entraron en vigor diversas adiciones al código penal, mismas que fueron ampliadas el 25 de marzo de 1994.

<sup>166</sup> Castro Apreza, Op. Cit. p. 10.

El Código Penal establece cinco tipos de sujetos que pueden incurrir en conductas electorales delictuosas: cualquier persona, el funcionario electoral, funcionario partidista, ministro de culto religioso y el servidor público

En todos los casos la legislación penal dispone de dos tipos de sanciones, una privativa de la libertad y una económica. Ambas sanciones son alternativas, es decir se impone multa o prisión, o ambas a juicio del juez. En casi todos los casos, los responsables tienen derecho a obtener su libertad bajo fianza, pues el término medio aritmético de la pena no excede de los cinco años.<sup>189</sup>

#### CUADRO No. 4.5

##### Cualquier persona.

##### Delito.

- Vote a sabiendas que no cumple con los requisitos de la ley.<sup>190</sup>
- Vote más de una vez en una misma elección;
- Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los electores;
- Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones del escrutinio, o del cómputo;
- Recoja sin causa prevista por la ley credenciales de elector de los ciudadanos;
- Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;
- Viole de cualquier manera el secreto del voto;
- Vote o pretenda votar con una credencial de la que no es titular;
- El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;
- Introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 34. Establece que son ciudadanos mexicanos todo aquel que tenga la calidad de mexicanos, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. Por su parte el COFIPE establece en su artículo 6 que para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución: Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar.

- Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de sus intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa, o
- Impida en forma violenta la instalación de una casilla.

FUENTE: Castro Apriza, Inés y Villavicencio, Lorena. "Delitos Electorales", Suplemento Fin. 36, en *Reforma*, México, 14 de agosto de 1994, México, p. 10

#### CUADRO No. 4.6

##### Funcionario electoral. Delito.

- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.
- Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso.
- Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.
- Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales.
- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada.
- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en un lugar distinto al legalmente señalado,<sup>191</sup> o impida su instalación.
- Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede.<sup>192</sup>

<sup>191</sup> COFIPE, párrafo 2, artículo 212. Establece que el tercer domingo de agosto del año de la elección ordinaria, a las 8:00 horas, los ciudadanos Presidente, Secretario y Escrutadores de las mesas directivas de las casillas procederán a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurren. Asimismo, en su párrafo sexto, establece que en ningún caso se podrán instalar casillas antes de la hora referida. En el artículo 215 se indica que sólo se podrá instalar una casilla en un lugar distinto al señalado cuando no exista el local indicado en las publicaciones respectivas, el local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación en las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores. En cuanto al cierre de la votación el artículo 224 establece que la misma se cerrará a las 18:00 horas.

<sup>192</sup> Ibid. Artículo 200. Establece que los representantes de los partidos políticos tendrán los siguientes derechos:

- a) Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección.

- Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de la ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o
- Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a sus resultados

FUENTE: "Delitos Electorales", Suplemento No. 36, en Reforma, Op. Cit., p. 10

#### CUADRO No. 4.7

##### Funcionario partidista.

###### Delito.

- Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
  - Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;
  - Sustraiga, destruya o altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;
  - Obstacule el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales,
  - Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a sus resultados, o
- Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley en la materia

FUENTE: "Delitos Electorales", Suplemento No. 36, en Reforma, Op. Cit., p. 10

#### CUADRO No. 4.8

##### Servidor público.

###### Delito.

- Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;
- Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; o
- Destine fondos o bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles o equipos, al apoyo de un partido

- b) "Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla;
- c) "Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;
- d) "Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta;
- e) "Acompañar al Presidente de la mesa directiva de casilla, al Consejo Distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral".

político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando el tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido político o candidato. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

FUENTE: "Delitos Electorales", Suplemento No. 36, en *Reforma*, Op. Cit. p. 10

#### 4.7 Observadores electorales nacionales y visitantes extranjeros.

En 1983 se llevaron a cabo elecciones municipales y estatales en Sonora, Nuevo León, San Luis Potosí, Durango, Chihuahua, Baja California, Sinaloa y Puebla; esta situación fue aprovechada por el Partido Acción Nacional (PAN), para promover una movilización en contra del fraude electoral por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la cual recibió el nombre de "Cruzada por la Democracia", teniendo el apoyo de organizaciones religiosas y empresarios locales.<sup>193</sup>

Para 1991, se generalizó la práctica de observar la libertad e imparcialidad de las elecciones en diferentes estados como el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Tabasco, en las cuales participaron activamente diversos Organismos No Gubernamentales (ONG's) de derechos humanos y desarrollo.<sup>194</sup> Las razones que llevaron a algunas ONG's a involucrarse en un

<sup>193</sup> Ramírez, Carlos, en *EL Financiero*, México, 12 de julio de 1994, p. 34.

<sup>194</sup> Debido a la heterogeneidad de las ONG y su identidad como no gubernamentales, hace difícil una definición exacta de las mismas. El Banco Mundial las distingue así. La diversidad de las ONG hace difícil una definición o clasificación sencilla. Las ONG incluyen una amplia variedad de grupos e instituciones que son total o mayoritariamente independientes del gobierno, caracterizadas principalmente por objetivos humanitarios o de cooperación en lugar de comerciales. La terminología varía, por ejemplo, en los Estados Unidos suelen llamarse Organizaciones Privadas Voluntarias (PVO), y la mayoría de las ONG africanas prefieren llamarse o son llamadas Organizaciones Voluntarias de Desarrollo. Aunque organizaciones como las universidades o los institutos de investigación pueden ser no-gubernamentales, esta definición se refiere principalmente a las organizaciones privadas que desempeñan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proporcionar servicios sociales básicos, gestionar el

aspecto tan polémico como el de observar elecciones fueron, en el caso de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), las siguientes:<sup>195</sup>

- "La primera razón se sustenta en la interpretación del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se partió de que los derechos políticos son derechos humanos y que la promoción de elecciones libres e imparciales forma parte de su mandato.
- "La segunda razón es que existe suficiente evidencia para poner en duda la limpieza, libertad e imparcialidad con que se conducen las elecciones. La situación es especialmente crítica en México, porque no existen instituciones no partidistas que promuevan y defiendan estos principios de procedimiento electoral.
- "Otro factor, es que hay sectores de la sociedad mexicana que desean una mayor democracia, lo que se ha traducido en demandas muy específicas a las ONG's. Este tipo de peticiones es el resultado de que hay ciudadanos interesados en los asuntos públicos y que desearían participar fuera de los partidos políticos.
- "Un último factor es el internacional, la decisión de observar las elecciones en México se vio influida por la popularidad que ha adquirido esa práctica en el mundo. En la Asociación Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) se discutió

---

desarrollo comunitario y más recientemente observar elecciones, entre otras. Por su parte la Organización de las Naciones Unidas las define como: "... las personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general que no tengan por objeto reivindicaciones gremiales, o de grupo, y, que no se encuentren adscritas o vinculadas al sector público.

<sup>195</sup> Aguayo Quezada, Sergio, "La Participación de Organismos No Gubernamentales Mexicanos en la Observación de Elecciones", Coord. Sergio Concha Malo, Derechos Humanos Como Derechos Políticos, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994, p. 113.

la conveniencia de invitar observadores extranjeros, y se acordó que dada la validez universal de los derechos humanos, un ejercicio de este tipo no era una violación a la soberanía".<sup>196</sup>

La postura habitual hacia este tema era de total rechazo por parte de toda la élite política, y principalmente por el partido en el poder, calificándolos de intervencionistas, así como de querer vigilar, calificar y enjuiciar nuestros procesos políticos, además de atentar contra nuestra soberanía.<sup>197</sup> Sin embargo, se marcó una pauta importante para que el gobierno de México, presionado por la sociedad civil, grupos opositores y la comunidad internacional, aceptara años más tarde, en 1993, observadores nacionales y en 1994 visitantes extranjeros

Sobre éstos últimos el Canciller, Fernando Solana, señaló en un comunicado de la Cancillería que "en respuesta a los comentarios publicados por la prensa de los Estados Unidos sobre las pretensiones de algunos legisladores estadounidenses de relacionar el proceso de ratificación del TLC con asuntos internos de nuestro país".<sup>198</sup>

Asimismo, se expuso la posición del gobierno mexicano sobre el tema "la legislación electoral mexicana no autoriza la presencia de observadores extranjeros en los comicios de naturaleza federal, estatal o municipal que tienen lugar en nuestro país. Los procesos políticos son responsabilidad única y exclusiva de los propios mexicanos. Sin embargo, también debe precisarse que dichos procesos han sido seguidos, y seguramente lo seguirán siendo, por periodistas e informadores nacionales y extranjeros".<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Ibid. pp. 113-114

<sup>197</sup> "Diputados priistas condenan injerencias externas", en Unomásuno, México, 25 de mayo, 1994, p. 3

<sup>198</sup> Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 4 de octubre de 1993.

<sup>199</sup> Ibid.

A diferencia de otros cambios dentro del sistema, en esta ocasión la participación de la sociedad civil, a través de las ONG's, fue de vital importancia para demandarle al gobierno una mayor apertura de los procesos electorales, las ONG's fueron un foro importante debido a que sus organizaciones civiles, y para que sea justificada su existencia como tales, deben mantenerse imparciales y no tener inclinaciones partidistas; por tanto, al no tener éstas una finalidad política se alejan de la competencia por el poder y se insertan en la búsqueda de procedimientos democráticos y no de la corriente ideológica. Esto de alguna forma explica la importancia de las ONG's dentro de las elecciones.

Otro factor importante fue la presión hecha por Estados Unidos para que se aceptara en México la participación de los observadores internacionales, ya que en diferentes medios internacionales se habló de que la participación de los observadores extranjeros permitiría darle transparencia a los procesos electorales, y para México sería saludable el permitir observar sus comicios.<sup>200</sup>

De entre los miembros de la comunidad internacional que esperaron que las elecciones de México, el pasado 21 de agosto, fueran honestas y creíbles, Estados Unidos ocupó un lugar prominente. Los vínculos económicos entre los dos países, forjados por el Tratado de Libre Comercio (TLC), hacen que ambos tengan interés especial en la estabilidad y la probidad del otro.<sup>201</sup>

Todavía hasta hace unos seis u ocho años, antes de que Gorbachov impulsara la *Glasnost* y retirara su apoyo a los regímenes comunista de su antiguo bloque, el eje de la política exterior estadounidense en América Latina

---

<sup>200</sup> Vera, Rodrigo, "Ante la presión de Estados Unidos, Colosio anunció lo que rechazaba el Presidente: se aceptarán observadores electorales extranjeros", en *Proceso*, No. 906, México, 14 de marzo de 1994, p. 10.

<sup>201</sup> *Ibid*

consistía en impedir todo avance del comunismo. Si un gobierno era estable y contenía el comunismo, era suficiente para una intervención y/o financiar programas de contrainsurgencia, poco importaba si era democrático o autoritario. Por eso, la naturaleza del régimen mexicano nunca fue un asunto que interesara mayormente a los políticos estadounidenses.<sup>202</sup>

Sin embargo, esta situación ha cambiado ya que diversas fuerzas políticas de los Estados Unidos pusieron en primera línea la cuestión del respeto a la democracia y a los derechos humanos. Inicialmente, abrieron esta línea de cuestionamiento todas aquellas fuerzas que no querían que se aprobase el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá.<sup>203</sup>

Otro hecho importante que precipitó la decisión del gobierno mexicano de aceptar observadores fue la visita, que en el mes de diciembre de 1992, realizó el Vicepresidente de los Estados Unidos de América, Al Gore, durante la cual anunció la intención del Presidente William Clinton de invitar a los Jefes de Estado, que gobiernan por elección democrática en las Américas, a participar en una Cumbre Hemisférica en 1994.

Como consecuencia de dicha invitación, el día 9 de marzo de 1994, el gobierno de México recibió la invitación formal a la "Cumbre de las Américas" a realizarse los días 9, 10 y 11 de diciembre de ese mismo año, de inmediato, el 16 de marzo, el Presidente mexicano dio repuesta a dicha invitación haciendo alusión a que no sería él, sino su sucesor quien tendría la responsabilidad de responder ante este compromiso.

---

<sup>202</sup> Pacheco Méndez, Guadalupe, "Colosio y la Coyuntura de 1994", En Examen, No. 57, México, febrero de 1994, p. 57.

<sup>203</sup> *Ibid.*

Si bien es cierto que la entrada en escena de la ONG's fue importante para darle credibilidad al proceso, éstas no escaparon a sus tendencias partidistas. Lo anterior lo podemos ilustrar con las encuestas que realizó la "Fundación para la Democracia", la cual era presidida, antes de ser contemplada para recibir asistencia técnica por parte de Naciones Unidas, por un candidato a diputado del partido oficial. Dicha fundación realizó varias encuestas, de las cuales presentó dos de ellas:

- "El canal noticioso de televisión NBC dio a conocer una encuesta realizada por la Fundación para la Democracia en la que señala que el 47% de 500 entrevistados consideran que Ernesto Zedillo ganará el debate y el 75% opina que está mejor preparado que sus oponentes para debatir sobre temas de economía, ecología, empleo y el proceso de paz en Chiapas"<sup>204</sup>
- "La Fundación para la Democracia realizó una encuesta telefónica entre 447 personas. Las respuestas a la pregunta "¿Quién ganó el debate?" fueron las siguientes (en porcentajes): Zedillo. 38, Fernández de Cevallos. 28, Cárdenas. 21".<sup>205</sup>

Lo anterior pone de manifiesto el rezago de la cultura política que existe en nuestro país, en cuanto a la responsabilidad de informar con veracidad e imparcialidad sobre el desarrollo de técnicas y procedimientos que nos ayuden a ordenar y racionalizar el quehacer electoral y político. Por lo que es necesario y conveniente que el público y los propios partidos conozcan fuerzas y debilidades de las encuestas de opinión pública, las cuales no son una imagen exacta de la

<sup>204</sup> "Zedillo a la cabeza en el debate", en EL DÍA, México, 28 de abril de 1994. p. 3.

<sup>205</sup> "Reacciones del debate", en Reforma, México, 14 de mayo de 1994. p. 1.

realidad, pero permiten realizar diagnósticos y pronósticos para conocer y actuar sobre el cuerpo social.<sup>206</sup>

#### **4.8 Análisis del sistema electoral mexicano.**

El Gobierno de México, a través de la Cancillería, tomando en cuenta la participación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la preparación, organización y realización de elecciones en varios países del mundo; además de las resoluciones emitidas por la Asamblea General de la misma organización relativas al fortalecimiento de la eficacia del principio de elecciones auténticas y periódicas, así como el respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales, manifestó al Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, el interés del gobierno de México para que participe una misión de expertos en asuntos electorales de dicha Organización.

Cabe señalar, que la participación de la ONU será siempre a petición expresa del país que lo requiera; brindándose asistencia sobre la base de caso por caso, reconociendo que la responsabilidad primaria para asegurar unas elecciones libres y justas recae en los propios gobiernos nacionales, habiendo creado para ello, en 1991 la Unidad de Asistencia Electoral a fin de obsequiar las peticiones que le formulen sobre asistencia técnica electoral.

El propósito de la presencia del grupo de expertos de la ONU es que se conozca el sistema electoral mexicano y esté en posibilidades de emitir un informe sobre el mismo, y que coadyuve proporcionando asistencia técnica a los

---

<sup>206</sup> Alducín Abitia, Enrique, "Voluntad y Encuestas". Suplemento en Reforma, No. 20, México, 24 de abril de 1994, p. 17.

grupos de observación nacional que la soliciten, para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad.<sup>207</sup>

Por otro lado, la ONU deberá asegurarse, antes que comprometerse a brindar asistencia electoral, si existe el tiempo para organizarla a fin de que la misión resulte efectiva.

La asistencia desahogada por la ONU, deberá ser a la medida del país requirente, antes, durante y después de las elecciones. Para ello se implementó un Fondo que provea al menos parte de los gastos para la asistencia electoral internacional. Asimismo, la Unidad de Asistencia coordina los esfuerzos y recursos de otros órganos y organismos no gubernamentales con el propósito de hacer más efectiva la asistencia.<sup>208</sup>

En principio la Unidad de Asistencia, propuso un menú que contenía las siguientes opciones.

1. La primera posibilidad consiste en que la Unidad referida interviene en todo el procesos electoral mexicano, es decir, desde la preparación del padrón electoral, su depuración, así como su aprobación, hasta la realización de las elecciones. La ONU exige que, para intervenir en un procesos electoral en la forma antes mencionada, la misión empiece a participar en un término no menor de seis meses al día de la realización de la jornada electoral. Los representantes de la Unidad de Asistencia Electoral concluyeron que era imposible realizar una observación similar a la de otros países dada la situación específica de México y en virtud de que no se disponía del tiempo suficiente.

---

<sup>207</sup> "Entrevista a Horacio Bonco, Director de la Unidad de Asistencia Electoral de Naciones Unidas", en *Excelsior*, México, 14 de mayo de 1994. p. 1.

<sup>208</sup> *Ibid.*

2. La segunda alternativa que ofrecía el menú consistía en que dicha Unidad prestaría al gobierno mexicano asistencia en materia electoral a fin de preparar el padrón electoral, llevar a cabo los preparativos correspondientes, así como asesorar a los funcionarios electorales mexicanos y coadyuvar en la realización de unas elecciones genuinas, limpias y transparentes. Aún cuando se estimó que era innecesaria la asistencia técnica en materia electoral se sugirió una evaluación global del sistema electoral mexicano, a fin de lograr su mejor conocimiento y credibilidad.
  
3. La tercera alternativa que se propuso al gobierno mexicano, así como a los dirigentes de los partidos políticos nacionales, fue en el sentido de no enviar observadores internacionales al proceso al procesos electoral, por lo que se propuso que la participación de la ONU sería única y exclusivamente para coordinar y asesorar a los observadores nacionales, es decir, a todos aquellos ciudadanos y organismos no gubernamentales integrados por ciudadanos que deseen participar en el procesos electoral, a fin de garantizar unas elecciones limpias y justas.

Se estimó que esta alternativa sería bastante efectiva para México en la medida en que puedan presentarse condiciones de desconfianza generalizada, ya que es frecuente encontrar posiciones que van desde la descalificación sistemática previa hasta una defensa a ultranza del sistema electoral mexicano.

## CONCLUSIONES

Los cambios suscitados en el ámbito mundial a finales de los años ochenta y principios de los noventa, han originado que la comunidad internacional se preocupe de nuevos temas, como son: el medio ambiente, el narcotráfico, el respeto de los derechos humanos y la implantación de la democracia representativa en los países en desarrollo; sin embargo, lejos de ser de buena fe, los países desarrollados han utilizado estos nuevos temas, de la agenda internacional, para impulsar mecanismos de intromisión en los asuntos internos de los Estados, como lo es el llamado derecho a la injerencia, asimismo, se ejercen presiones económicas sobre países pobres por medio de certificaciones.

De la misma forma, el concepto de democracia ha sido utilizado por los países desarrollados, en particular por los Estados Unidos, lo que ha provocado que el mismo se devalúe, recordemos que el apoyo a regímenes autoritarios y dictaduras se ha hecho enarbolando la bandera de la democracia. El derrocamiento de gobiernos democráticamente electos también se ha hecho en nombre de la democracia y la libertad.

La democracia pasa, pero no se agota en procesos electorales transparentes. Las elecciones libres y limpias, en si imparciales no constituyen prueba suficiente de un sistema verdaderamente democrático, más de un régimen autoritario ha llegado al poder gracias a votos emitidos y contados honestamente, lo que demuestra que la democracia no se exporta de un país a otro.

Las leyes electorales que han regido a México han sido objeto de continuas reformas, casi en cada sexenio presidencial desde los años cincuenta. Esta tendencia se ha acentuado aún más en las dos últimas décadas; atendiendo, por un lado, clamores de mayor democracia, es decir, pluralismo político y competencia real; y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un mayor pluralismo político creciente.

Cada régimen propicia, en la medida en que la coyuntura se lo permite, nuevos espacios para el juego político, tan solo en la administración de 1988 a 1994, se registraron tres procesos legislativos que reflejan como el poder en el gobierno se ha hecho mucho más sensible, tanto al interior como al exterior, al nuevo reclamo democrático.

Es evidente que las leyes que nos han regido en materia electoral, no siempre han sido malas e inoperantes en su totalidad, ni tampoco siempre llegan a estar constituidas para beneficiar al partido en el poder, porque si aseguramos esto caeríamos en los extremos de que no ha habido avances en esta materia, y claro que los ha habido; lo que si se puede afirmar es que éstas no siempre han sido respetadas al pie de la letra por las autoridades encargadas de las elecciones. Lo que ha originado que la palabra "elecciones" evoque en los mexicanos la representación de fraude y manipulación del voto.

Asimismo, aun cuando se llegará a conformar una ley que dejara a todos satisfechos, nadie podría garantizar la justicia electoral a partir de un cambio legal; por ejemplo, el hecho de que exista un Código Penal no quiere decir que vaya a dejar de haber delincuentes, ya que la ley por si sola no funciona, necesita de gentes que la hagan funcionar, es decir, voluntad política.

El principal reto del sistema electoral mexicano es la definición de nuevos esquemas a largo plazo que tengan como principal objetivo el hacer transparentes, competitivos, equitativos y creíbles los procesos electorales, porque sólo de esta manera se podría ir creando un importante capital de confianza y credibilidad en la ciudadanía.

En cuanto a la adecuación de las reglas del juego electoral, los hechos deben de rebasar las palabras del discurso político, porque también es cierto que ya no sólo se trata de generar confianza y credibilidad en los procesos, ahora hay que lograrlas, ya que en un contexto en el que otros actores políticos, independientemente de las causas que motivan sus acciones, no consideran que la vía electoral sea la única posible para dirimir las diferencias y han optado por la violencia, poniendo en riesgo no sólo la estabilidad política, sino también el Estado de derecho.

La democracia en este fin de siglo es un imperativo, por lo mismo, los partidos políticos son imprescindibles para la misma, ya que no puede pensarse en democracia sin partidos. Los partidos políticos deben de ser siempre los intermediarios entre el gobierno y los gobernados, que tienen la misión de recoger, encauzar y dar coherencia a las aspiraciones populares y exponerlas ante el gobierno, sólo de esta manera se garantizará que las fuerzas sociales no irrumperán desordenadamente.

En México los partidos políticos de oposición aún no alcanzan su desarrollo total a más de un siglo de la universalización del sufragio, esto se debe a que en nuestro país, como en algunos países de América Latina, las elecciones ocupaban un lugar secundario y subordinado, es decir, la legitimación de las autoridades se conseguía fundamentalmente por medios corporativos.

En un principio, los partidos políticos de oposición no eran importantes para el sistema político mexicano, ya que alrededor de un sólo partido se aglutinaba a todos los grupos políticos significativos, por eso mismo, no era importante que existieran éstos, ni siquiera que existieran los grupos de presión que alcanzaran a desafiar al partido en el poder.

Sin embargo, en 1994 el gobierno de México abrió nuevas formas de participación política al aceptar observadores electorales en los comicios federales de 1994, considerada esta como una medida que ayudó a dar transparencia al proceso, así como credibilidad en los resultados, ya que los mismos constituyeron un aval en la transparencia de la jornada electoral, pero mostró, por otro lado, la incapacidad de los partidos para dar cauce a las inquietudes de la sociedad, cada vez más participativa de los asuntos públicos, lo que ha originado la emergencia de nuevos sujetos políticos que al margen de la representación partidaria han ido definiendo sus propias formas de expresión política.

Por otra parte, la decisión del gobierno de México de aceptar la participación de los visitantes extranjeros y de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso de 1994, se basó en que, dado el caso de que se presentaran conflictos post-electorales al interior del país, éstos podían proporcionar un aval a las elecciones por el peso moral que representan sobre todo las Naciones Unidas.

El Padrón electoral es uno de los instrumentos fundamentales sobre el cual reposa el proceso. Es por eso que de su correcta información, de la confianza en el mismo y de su uso legítimo depende en buena medida la credibilidad de todo el proceso electoral. Si bien la auditoría realizada al Padrón electoral en 1994, hasta cierto punto fue vista como una medida positiva atendiendo el contexto, la misma resultó sumamente restringida.

En general, las medidas tomadas por el gobierno en 1994 para realizar los comicios federales en ese año, más que tener su origen en la voluntad política del gobierno por hacer de los mismos los más ejemplares, éstas tuvieron su origen en la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. De hecho, se llegó a reconocer al EZLN como un factor que obligó al gobierno a negociar un nuevo paquete de reformas a nivel constitucional, con el fin de que el proceso se realizara de manera pacífica.

Por lo anterior, podemos afirmar que la jornada electoral de 1994 ha sido, por mucho, la más transparente que se han realizado en la historia de nuestro país en comparación con procesos electorales que se han llevado a cabo con anterioridad; sin embargo, también hay que reconocer que los mismos han sido, por mucho, los más inequitativos que se han realizado en nuestro país.

México tiene por delante una ardua labor con respecto al fortalecimiento de la democracia. En el plano electoral, cuando menos se debe avanzar en los siguientes temas: el financiamiento a los partidos políticos y el acceso de éstos a los medios de comunicación.

El financiamiento público que se proporciona a los partidos políticos podría ser proporcionado en partes iguales para todos los partidos que tengan su registro definitivo, esto nos permitiría cuantificar, en condiciones de iguales, el apoyo con que cuenta cada una de las fuerzas políticas contendientes. En lo referente al financiamiento privado, el mismo podría clasificarse como prohibitivo, porque sólo ha generado desconfianzas, de no ser así, cuando menos su origen debe hacerse público y no deberá ser mayor que el financiamiento público, porque no es concebible que exista la posibilidad de que haya donadores anónimos.

El punto anterior, nos lleva a hablar de los partidos con registro condicionado, los cuales al no obtener el 1 5% de la votación nacional emitida en un sólo proceso electoral, se les deberá retirar el registro condicionado, porque no se puede seguir tolerando el imaginario sistema multipartidista, recordemos que la constitucionalización de los partidos no se llevo a cabo por ser éstos un dato presente en la realidad electoral del país, sino fue auspiciada por el gobierno para tratar de crear un sistema pluripartidista

El acceso a los medios de comunicación, a que tienen derecho los partidos políticos, también podría ser dividido entre partes iguales, es decir, que el tiempo de que dispone el Estado sea dividido en partes iguales entre los partidos contendientes, esto siguiendo la lógica en el caso de que se llegará a prohibir el financiamiento privado

## **SÍNTESIS DE LOS REPORTES DE AGRUPACIONES DE VISITANTES EXTRANJEROS.**

### **1. Delegación de la Fundación por la Democracia.**

Sus principales pronunciamientos manifiestan la entusiasta participación de los ciudadanos mexicanos en la jornada electoral del 21 de agosto de 1994.

Reportan la ausencia de violencia o intimidación, al igual que la problemática en las casillas especiales y en algunos casos con la apertura a destiempo de las casillas.

Consideran que la elección representó el ejercicio electoral multipartidista más competitivo en la historia moderna de México.

### **2. El Consorcio para la Investigación sobre México (PROFMEX)\***

Reportan que los votantes mostraron su madurez política al ser capaces de dividir el voto, y manifestarse de manera ordenada y organizada.

Se expresan sobre la jornada de manera positiva, al afirmar que México está trascendiendo hacia un sistema multipartidista.

Se encontró una situación de tranquilidad absoluta al interior de las casillas.

### **3. Visitantes Académicos estadounidenses**

La conclusión de casi todas las observaciones es que la generalidad del proceso electoral fue apropiado, abierto y con una participación ciudadana muy amplia.

Se considera que los votantes esperaban su turno de forma ordenada y paciente, llenaban sus boletas secretamente y después de votar sus dedos eran marcados con tinta indeleble.

Manifiestan que hubo ciertas irregularidades, más pronunciadas en zonas rurales aisladas además de que se presentó un problema generalizado de la tardanza en la apertura de las casillas.

Mencionan el problema de las casillas especiales ante la falta de boletas.

Expresan su satisfacción con los resultados de las elecciones y esperan continúe el camino a una mayor apertura en próximas elecciones.

**4. International Foundation for Electoral Systems (IFES)\***

Considera que en general el proceso estuvo bien, logrando la mayoría de las metas establecidas por el Instituto Federal Electoral para el logro de unas elecciones transparentes.

Se manifiesta un reconocimiento a los funcionarios electorales, su capacitación y función a lo largo de la jornada electoral.

Menciona que se generó un gran interés ciudadano en el proceso electoral que cristalizó en un porcentaje de participación sin precedente cercano al 78% de los electores

El número de votantes que acudió a las casillas especiales sobrepasó la cantidad de boletas suministradas.

La Delegación del IFES quedó favorablemente impresionada con el compromiso y la dedicación de los cuerpos electorales y la ciudadanía.

**5. Internacional Socialista\***

Destacó el significativo esfuerzo de la sociedad mexicana, gobierno, partidos políticos y autoridades electorales para avanzar en forma positiva en el proceso de cambio y de

perfeccionamiento de la democracia y de la garantía de la voluntad política de los ciudadanos

Señaló un alto grado de participación ciudadana en las urnas bajo un clima de tranquilidad y de compromiso cívico por la paz y la democracia.

**6. Delegación conjunta de Carter Center International Republican Institute y National Democratic Institute for International Affairs\***

Reportan que la elección representó un avance significativo para el proceso democrático de México, además de que se evidenció un alto grado de participación ciudadana, mostrando el compromiso de la población mexicana con la democracia

Mencionan que fuentes confiables informaron la utilización de recursos públicos en favor del partido gobernante, mostrando una gran disparidad de recursos entre los partidos. Igualmente, se mostró parcialidad de los medios informativos hacia un partido

Respecto a la acreditación de observadores electorales y visitas en extranjeros, consideran que fue demasiado lento y con muchos tropiezos.

Sobre las casillas especiales, éstas presentaron problemas al ser insuficiente la dotación de boletas.

Considera de importancia la creación de una fiscalía especial para delitos electorales, la participación de las organizaciones cívicas.

Propone establecer normas para una mayor y balanceada cobertura de los medios de comunicación al proceso electoral, así como un sistema que no cancele el derecho de votar de los electores por errores en el registro de votantes. Considera de importancia el sumar esfuerzos para asegurar la futura autonomía del Instituto Federal Electoral.

**7. Grupo de Visitantes Extranjeros invitados por Alianza Cívica/Observación'94\***

Manifiestan que el proceso electoral fue sumamente defectuoso, por las siguientes razones:

- Los votantes fueron presionados por funcionarios del gobierno, sindicatos y dependencias pro-Partido Revolucionario Institucional.
- El Partido Revolucionario Institucional disfrutó una abrumadora ventaja en gastos de campaña y difusión noticiosa.
- Se violó el secreto del voto.

- **Muchos electores con credencial no aparecieron en las listas.**
- **Irregularidades en el uso de la tinta indeleble.**
- **Se detectó más de una irregularidad en ciudades de los estados de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Veracruz**

**ARTÍCULOS REFERENTES A LOS DERECHOS POLÍTICOS,**  
**CONTENIDOS EN LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS**  
**INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS.**

- 1.- El Artículo 21 de la Declaración Universal, adoptado por unanimidad por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, dispone, en su parte pertinente
- 1.- Toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos.
- 3.- La voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno, esto se expresará en elecciones periódicas y genuinas que serán mediante el sufragio universal y equitativo y se celebrarán por voto secreto o por procedimientos de elecciones libres equivalentes.
- 2.- El Artículo 25 del Pacto Internacional es similar al Artículo 21 de la Declaración Universal, con modificaciones menores en cuanto a su organización y lenguaje:

Todo ciudadano tendrá el derecho y la oportunidad... sin restricciones injustificadas:

- (a) De participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes escogidos libremente,
- (b) De votar y ser elegido en elecciones periódicas genuinas que se harán mediante sufragio universal y equitativo y se celebrarán mediante voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores,
- (c) Tendrá acceso, en términos generales de igualdad, al servicio público de su país.

3.- Los artículos pertinentes de la Declaración Americana estipulan:

Artículo XX. Toda persona que tenga capacidad legal tendrá derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o a través de sus representantes, y a participar en elecciones populares, que será mediante voto secreto, y serán honestas, periódicas y libres.

Artículo XXXII. Es obligación de toda persona votar en las elecciones populares del país del cual es ciudadano, cuando está legalmente capacitado para hacerlo.

Artículo XXXIV. Es asimismo su obligación ocupar cualquier cargo público al que se lo hubiere elegido por voto popular en el estado del que sea ciudadano.

**Artículo XXXVIII.** Es la obligación de toda persona abstenerse de participar en actividades políticas que, de acuerdo con la ley, se reservan exclusivamente a los ciudadanos del estado en el que dicha persona es un extranjero.

**4.- El Artículo 23 de la Convención Americana estipula:**

- (1) Todo ciudadano disfrutará los siguientes derechos y oportunidades;**
  - (a) Participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o a través de representante libremente escogidos;**
  - (b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas genuinas que serán mediante sufragio universal y equitativo y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y**
  - (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, al servicio público de su país.**
- (2) La ley puede regular el ejercicio de los derechos y oportunidades mencionados en el párrafo precedente solamente en base a la edad, nacionalidad residencia, idioma, educación, capacidad civil y mental, o sentencia pronunciada por un tribunal competente en procedimientos criminales.**

- 5.- El Artículo 3 de la Convención Europea declara en su parte pertinente:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a intervalos prudenciales mediante voto secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura.

- 6.- Artículo 13 de la Carta Africana expone:

- 1.- Cada ciudadano tiene derecho de participar en el gobierno de su país tanto directamente como por medio de representantes elegidos de acuerdo con los provisiones de la ley.
- 2.- Cada ciudadano tiene derecho de acceso igualitario al servicio público de su país.

**BIBLIOGRAFÍA****LIBROS:**

Aguayo Quezada, Sergio, "La Participación de Organismos No Gubernamentales Mexicanos en la Observación de Elecciones", Coord. Sergio Concha Malo, Derechos Humanos como Derechos Políticos, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994.

Basáñez, Miguel, La lucha por la hegemonía en México 1968-1980, 7a. Ed., Siglo XXI, México, 1988.

Borja, Rodrigo, Derecho Político y constitucional, FCE, 2a. Edición, México, 1991

Bobbio Norberto y Bovero Michelangelo, Origen y fundamentos del poder político, Grijalbo, México, 1985.

Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, 16a. Ed., Ed: ERA, México, 1990.

Cotteret Jean Marie y Emeri Claude, Los sistemas electorales, De: Oikos-tau, S. A., Barcelona, 1973.

De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, S. A., México, 1991.

Del Vecchio, Giorgio, Filosofía del Derecho, 9a. Ed., Ed: Bosch, Barcelona, 1980.

Duverger, Maurice, Los partidos políticos, FCE, México, 1987.

Elecciones a Debate 1994, Diana, México, 1994.

Engel, Federico, El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado, 8a Ed., Ed. Editores Mexicanos Unidos, S. A., México, 1985.

Fernández Segado, Francisco. La representatividad de los sistemas electorales, Instituto Interamericano de derechos humanos, Centro de asesoría y promoción electoral, 1a Ed., Costa Rica, 1994.

García-Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, 3a Ed., Ed: Alianza, Madrid, 1984.

Heller, Hermann, Teoría del Estado, 12a Ed., FCE, México, 1987

Linares Quintana, Segundo, Teoría e historia constitucional, Tomo I

Maritain, Jacques, El Hombre y el Estado

Nohlen, Dieter, Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral, UNAM, México, 1993

Nuñez Jiménez, Arturo, La Reforma Electoral de 1989-1990, Serie: Una Visión de la Modernización de México, FCE, México, 1994.

Posada, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Tomo I.

Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 1994.

Quayle Dealey James y Frank Ward Lester, Manual de Sociología.

Rebolledo, Juan, El sistema electoral mexicano, Serie: 75 años de Revolución, Vol. III, Política 2, FCE, México, 1988.

Serra Rojas, Andrés, La Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado, Miguel Porrúa, S. A., México, 1983.

#### ARTÍCULOS Y REVISTAS:

Alducin Abitia, Enrique, "Voluntad y Encuestas", Suplemento No. 20, en Reforma, México, 24 de abril de 1994.

"Carpizo maniobró y obtuvo la firma del PRD, PRI y PAN para el acuerdo político", en Proceso, No. 900, México, 31 de enero de 1994.

Castro Apreza, Inés y Villavicencio, Lorena, "Delitos Electorales", Suplemento No. 36, en Reforma, México, 14 de agosto de 1994.

Castro Apreza, Inés y Villavicencio, Lorena, "Documentos y Materiales", Suplemento No. 35, en Reforma, México, 7 de agosto de 1994.

Castro Apreza, Inés y Villavicencio, Lorena, "La Disputa por la Integración de las Casillas", Suplemento No. 27, en Reforma, México, 12 de junio de 1994.

"Diputados priistas condenan injerencias externas", Unomasuno, México, 25 de mayo 1994.

"Entrevista a Horacio Boneo, Director de la Unidad de Asistencia Electoral de Naciones Unidas, en Excelsior, México, 14 de mayo de 1994

García Moreno, Víctor, "Invitados extranjeros al proceso electoral", en El Día, México, 14 de julio de 1994

Garrido Ruiz, Orpha, "La posición mexicana frente al derecho de injerencia", en Revista de Política Exterior, No. 36-37, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, otoño-invierno de 1992.

Gómez, Pablo, "Nación y TLC", en La Jornada, México, 3 de septiembre de 1993.

González Fernández, José Antonio, "Nueva Reforma Política y Modernización Democrática", en Quórum, Año II, No. 17, México, Agosto de 1993

"Mesa Redonda: La Reforma Política", en Quórum, Año II, No. 20, México, noviembre de 1993.

Mora Heredia Juan y Rodríguez Guillen Raúl, "Los partidos políticos ante su crisis: entre el sistema de poder y el sistema de partidos", en El Cotidiano, No. 69, México, mayo-junio de 1995.

Pacheco Méndez, Guadalupe, "Colosio y la Coyuntura de 1994", En Examen, No. 57, México, Febrero de 1994.

Ramírez, Carlos, en El Financiero, México, 12 de julio de 1994

"Reacciones del debate", en Reforma, México, 14 de mayo de 1994.

Rodríguez Pérez, Roberto, "Derecho Electoral Mexicano", en Democracia Mexicana, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994.

"Una ley electoral a la altura del México de hoy", en Examen, No. 5, México, 15 de octubre de 1989.

Valencia Benavides, Andrés, "La Reforma Político-Electoral", en Examen, No. 55, México, diciembre de 1993.

Vera, Rodrigo, "Ante la presión de Estados Unidos, Colosio anunció lo que rechazaba el Presidente: se aceptarán observadores electorales extranjeros", en Proceso, No. 906, México, 14 de marzo de 1994.

"Zedillo a la cabeza en el debate", en El Día, México, 28 de abril de 1994.

**LEGISLACIÓN, ACUERDOS Y DECRETOS:**

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de marzo de 1994.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueban los formatos de las boletas que se utilizarán en la Jornada Electoral Federal de 1994, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de marzo de 1994.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone la realización de una auditoría externa al padrón electoral conforme a los términos, alcances y plazos fijados en las Bases de Licitación para la Auditoría Externa del Padrón Federal Electoral 1994, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de marzo de 1994

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de agosto de 1990

Código Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de febrero de 1987.

Constitución Política Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992

Convocatoria para Licitación Pública del Instituto Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 1 de marzo de 1994.

Decreto por el cual es reformado en diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 3 de junio de 1994.

Decreto por el cual es reformado en diversos artículos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de diciembre de 1993.

Decreto por el cual es reformado y adicionado en diversos artículos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de mayo de 1994

Decreto por el cual es reformado, adicionado y derogado en diversos artículos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de septiembre de 1993

Decreto por el que se adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de julio de 1992

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 3 de septiembre de 1993

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 3 de enero de 1991.

Decreto que adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de abril de 1990.

Decreto que adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, , México, 6 de diciembre de 1977.

Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Diario Oficial de la Federación, México, 19 de julio de 1994

Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1963.

Ley Electoral Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1951.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1977.

Ley Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1973.

Ley Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación, México, 7 de enero de 1946,.

Ordenamientos Electorales. Tribunal Federal Electoral, TRIFE, 1a. Ed , México, Junio de 1994.

Reforma de diversos artículos de la ley electoral de 1946. Diario Oficial de la Federación, México, 21 de febrero de 1949,

**DOCUMENTOS:**

Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 4 de octubre de 1993.

Cuarto informe de gobierno, México, 1 de noviembre de 1992.

Decisión sobre Criterios para Elecciones Imparciales y Libres, Unión Europea, 26 de marzo de 1994.

Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Moscú, 10 de septiembre al 4 de octubre de 1991.

Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, Resolución 44/146, 44º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de marzo de 1990.

García Moreno, Víctor, La participación de Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano, Ponencia presentada en el Tribunal Federal Electoral, TRIFE, México, 7 de junio de 1994.

Instituto Federal Electoral, México, IFE, 1994.

Las perspectivas para unas elecciones libre, limpias y honestas en México, Un informe ante el Consejo Coordinador Empresarial, México, 15 de agosto de 1994.

Memoria del Proceso Electoral Federal, Instituto Federal Electoral, México, IFE, 1995.

Padrón Federal Electoral 1994, Voto razonado de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE, IFE, México, 20 de julio de 1994.

Palabras del Presidente de Consejo General del IFE, IFE, México, 27 de enero de 1994.

Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales, Resolución 44/147, 44º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2 de marzo de 1990.

Unidad para la promoción de la democracia, Resolución 1063 (XX-0/90), XX periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 8 de junio de 1990.