



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LOS OBSERVADORES ELECTORALES DENTRO DEL
PROCESO ELECTORAL EN EL SISTEMA JURÍDICO
MEXICANO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

REBECA ELIZABETH VARGAS RAMÍREZ

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

Al ser más extraordinario en mi vida, a quien nunca sabré agradecer las múltiples bendiciones que me ha otorgado a lo largo de toda mi existencia: DIOS.

A los dos maravillosos seres que me concedieron la vida, que me procuraron en todo momento salud, bienestar y educación, por darme una familia consolidada y por demostrarme en cualquier circunstancia su amor y cariño: MIS PADRES.

A ti MADRE: Por ser una mujer llena de virtudes y con ellas expresarme el gran significado de la vida, por tus valiosos consejos y el apoyo en todos los aspectos que conforman mi vida, por tener la inmensa bendición de tenerte en vida y por ser una gran amiga, confidente y sobre todo por ser mi madre.

A ti PADRE: Por ser el vivo ejemplo de honestidad, honradez, valentía y esmero para lograr cualquier objetivo, por poder resguardarme de tu fuerza, por ser el soporte de mi entorno, por enseñarme grandes valores como la humildad, tolerancia y agradecimiento, y sobre todo por ser el hombre a quien puedo llamar padre.

A las dos mujeres que forman parte de mi familia, por poder compartir un mismo hogar, por su compañía, apoyo y comprensión: MIS HERMANAS, Nancy y Gabriela.

A todas esas personas que supieron darme afecto, cuidado y apoyo desde mi niñez: MIS FAMILIARES. En especial a Ivonne, por ser ejemplo de cualquier mujer, Carmen y Rocío, por ser unas muy valiosas personas, y a mis abuelas, que con gran regocijo aún conservo.

*A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**: Por ser la Institución con el más alto nivel y reconocimiento educativo, por ser la fuente de múltiples profesiones y profesionistas, y por darme el orgullo y privilegio de ser parte de ella.*

*A la **FACULTAD DE DERECHO**: Por ofrecerme el invaluable espacio en sus aulas para aprender y comprender el significado de tan hermosa profesión y para ejercerla honesta y dignamente, a través de los maestros que por amor a la Facultad y a la Universidad hacen posible tales cometidos.*

*Al Licenciado **FELIPE ROSAS MARTÍNEZ**: Por su gran calidad humana y profesional, por la paciencia brindada y saberme dirigir en la última etapa de la licenciatura y por ser un elemento insustituible de esta memorable Facultad de Derecho.*

A MIS DOS MÁS GRANDES AMIGAS, que desde mi entrañable infancia han estado a mi lado, aconsejándome, apoyándome y compartiendo conmigo toda clase de situaciones, y aún cuando por diversos vaivenes nuestros caminos se encuentren un tanto dispersos, siempre estaremos juntas de una u otra forma: IVONNE y ANDREA, por la inmensa fortuna que tengo de poderles llamar amigas; así como a sus respectivas progenitoras: Ma. Guadalupe y Alma Rosa, quienes me han abierto las puertas de sus hogares para tratarme como una más de sus hijas, mil gracias.

A MIS OTROS GRANDES AMIGOS. Por poder compartir con ustedes grandes y gratos momentos a lo largo de nuestro recorrido universitario, por su invaluable amistad, compañía y comprensión. En especial y por prelación de género a Gisela, Nancy, Karina, Erika, Adriana, Anacely, Claudia y Mayda.

A los Licenciados Rodolfo Orozco y Virgilio Zuleta, por sus buenos consejos y por ser excelentes personas y profesionistas.

A Alfredo, J. Carlos y Reldher, por saber escuchar y por su apoyo.

A Martín, parce que tu as su être un excellent ami et parce que tu m'as toujours démontré que je peux compter sur toi et par savoir apprécier l'amitié.

ÍNDICE

Introducción	Pág. I
--------------------	-----------

CAPÍTULO I. LAS ELECCIONES COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

1. Las elecciones	1
1.1. Concepto.....	4
1.2. Objeto.....	6
2. Electores y Candidatos	7
2.1. Requisitos para ser elector	8
2.2. Requisitos para ser candidato.....	11
3. El voto como derecho y obligación	16
3.1. Características del voto.....	22
4. Motivos de los electores para participar en las elecciones	23
5. La participación de los ciudadanos en las elecciones	25
5.1. Obligaciones de los ciudadanos mexicanos	29
5.2. Prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.....	31
5.3. Suspensión de los derechos ciudadanos.....	32
6. La participación de los partidos políticos en las elecciones.....	34
6.1. Campañas electorales	44
6.2. Financiamiento.....	52
7. La participación de las agrupaciones políticas en las elecciones	64
8. Proceso electoral federal	70

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO.

1. Las Constituciones en México	84
1.1. Constitución de Cádiz de 1812	84
1.2. Constitución de Apatzingán de 1814	88
1.3. Constitución Federalista de 1824.....	91
1.4. Siete Leyes Constitucionales de 1836	95
1.5. Bases Orgánicas de 1843.....	99
1.6. Acta de Reformas de 1847	102

1.7.	Constitución Liberal de 1857.....	105
1.8.	Constitución Social de 1917.....	110
2.	Las legislaciones electorales en México.....	117
2.1.	Ley Electoral Federal de 1946.....	125
2.2.	Ley Electoral Federal de 1951.....	127
2.3.	Ley Federal Electoral de 1973.....	130
2.4.	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977.....	132
2.5.	Código Federal Electoral de 1987.....	134
2.6.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.....	138
2.6.1.	Reforma Político - Electoral de 1993.....	140
2.6.2.	Reforma Político - Electoral de 1994.....	143
2.6.3.	Reforma Político - Electoral de 1996.....	146
2.6.3.1.	Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.....	153
3.	Circunstancias de la realidad electoral en cada época.....	155

CAPÍTULO III. LA OBSERVACIÓN DE ELECCIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

1.	Consideraciones de las principales prácticas de observación electoral a nivel internacional.....	162
2.	Nicaragua.....	173
3.	Perú.....	185
4.	Venezuela.....	197
5.	Costa Rica.....	214

CAPÍTULO IV. LOS OBSERVADORES ELECTORALES EN MÉXICO.

1.	Motivos que dieron origen a la figura de los observadores electorales.....	225
2.	Organismos internacionales encargados de la observación de elecciones en México.....	234
2.1.	Organización de Naciones Unidas.....	235
2.1.1.	Declaración Universal de Derechos Humanos.....	238
2.1.2.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	239
2.2.	Organización de Estados Americanos.....	240
2.2.1.	Pacto de San José de 1969.....	241
2.2.2.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	242
3.	Organismos no gubernamentales mexicanos encargados de la observación	

de elecciones	250
4. Requisitos para ser observadores electorales	259
5. Procedimiento para obtener la acreditación como observador electoral	262
5.1. Requisitos para obtener la acreditación.....	268
6. Derechos de los observadores electorales.....	270
7. Obligaciones de los observadores electorales.....	272
8. Prohibiciones de los observadores electorales.....	274
9. Valoración que se ha dado a la observación electoral nacional	278
10. Resultados que ha tenido la observación electoral en México	279
11. Objetivos perseguidos por los organismos dedicados a la observación electoral	282
CONCLUSIONES.....	286
BIBLIOGRAFÍA	295

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fue elaborado para optar por el título de Licenciada en Derecho, de igual forma, este trabajo de investigación tiene la finalidad de poner de manifiesto la importancia que tienen los procesos electorales al convertirse en uno de los instrumentos de la democracia en México, así como la importancia que tiene el tema relativo a la observación electoral, que contribuye en gran medida a la confiabilidad y credibilidad de las elecciones. Asimismo, la legalidad, transparencia y el éxito de las elecciones depende también de otros actores como los partidos políticos, coaliciones, candidatos, medios de comunicación, autoridades electorales, entre otros.

En cuanto a los procesos electorales, principalmente de América Latina se han visto envueltos de diversos factores que han ocasionado fraude, represión y desprestigio a las elecciones a tal grado que éstas han tenido repercusiones que han puesto de manifiesto la abstención masiva convirtiéndose en regla general, es por ello que diferentes países del continente se han visto en la necesidad de incorporar en su marco jurídico, entre otros aspectos, a la observación electoral, y que como ejemplo basta con citar el caso de la República de Nicaragua que cuenta con un cuarto poder: el Electoral, creado desde la Constitución de 1950 con las reformas en el año de 1962 y que se mantiene como tal en la actual de 1987.

No obstante la existencia de la observación electoral internacional, es necesario que la observación que realicen las personas que acuden a los Estados sujetos a observación internacional cuenten con los conocimientos suficientes acerca de los procesos electorales en concreto del país visitado así como de las condiciones en que se desarrolla, aunque una de las dificultades más grandes esté en la falta de recursos financieros para cubrir los costos tan elevados que todo ello implica.

En cuanto a la delimitación del marco estructural del presente trabajo, se efectúa el siguiente bosquejo: En el primer capítulo, se abordará el tema de las elecciones, la importancia que tiene en México, el concepto que otorgan de ellas

diferentes tratadistas, así como su objeto y el desarrollo del proceso electoral federal. Asimismo, se fijarán los requisitos que se deben cumplir para ser sujeto activo y pasivo del derecho al sufragio, éste como derecho y obligación, la importancia de los ciudadanos para participar en las elecciones, sus obligaciones, prerrogativas y suspensión de los derechos ciudadanos. La participación de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales en los procesos electorales y de ella, el uso de las campañas electorales y el financiamiento.

En el siguiente capítulo, se desarrollará en términos generales, la evolución constitucional y legal que hubo de las elecciones, delimitando el marco de actuación en México. De estos temas, se realizará una reminiscencia de las Constituciones en el aspecto histórico y legal, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la actual Constitución Social de 1917, transitando de las elecciones indirectas a las directas, de la restricción del derecho al sufragio a su universalidad, entre otros aspectos. En cuanto a las legislaciones electorales, se hará una remembranza de las que figuraron en el país durante el siglo próximo pasado, tomando en cuenta los diferentes organismos electorales que con ellas fueron creadas, concluyendo con el análisis del vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las reformas que constitucional y legalmente le permitieron, entre otros rubros, la inclusión por vez primera en 1993, de la figura de los observadores electorales.

En el tercer capítulo se encauzará al análisis de la observación de elecciones a nivel internacional, destacando las principales prácticas que se han realizado en dicho ámbito y las diferentes misiones de carácter gubernamental, intergubernamental o no gubernamental que se encargan de enviar observadores a países que así se considere pertinente. Igualmente, se realizará el recuento que de manera breve se hace del entorno histórico, político y electoral de diversos países de América Latina que al no tener una democracia tan sólida como los países occidentales, se hace indispensable la práctica de la observación electoral, tales como Nicaragua, Perú, Venezuela y Costa Rica, de los cuales este último ha transitado a la democracia sin tantos conflictos como los anteriores.

Finalmente, en el cuarto capítulo se desarrollará la figura de la observación electoral que existe en México, los motivos que dieron origen a la mencionada figura, la oposición que fue fraguada en torno a ella, los avances y la regulación que ha tenido con motivo de las diferentes disposiciones legales que la estipulan. Se proseguirá con el desarrollo, que de forma breve se hace de los principales organismos internacionales que se encargan de la observación de los procesos electorales en el país, así como los instrumentos que se dedican a la protección de los derechos políticos y la controversia que hubo a principios de la década de los noventas, debido a la presentación de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto a irregularidades suscitadas en elecciones de algunos Estados de la República Mexicana realizadas en los ochentas. Así también, se expondrá la participación como observadores electorales de los organismos no gubernamentales nacionales. Los requisitos y el procedimiento que deben cumplirse para obtener la acreditación como observador electoral, así como los derechos, obligaciones, prohibiciones y restricciones a que están sujetos los titulares de estas actividades. Se concluirá, con la valoración que se le ha dado a la observación electoral en México, sus resultados y los objetivos planteados por los organismos que se dedican a esta práctica que ha trascendido jurídicamente.

CAPÍTULO I. LAS ELECCIONES COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

1. LAS ELECCIONES

Las elecciones representan uno de los fenómenos políticos de gran difusión en los estados democráticos modernos de todo el mundo. No obstante, una elección no es igual a otra, toda vez que las elecciones varían en alto grado respecto a su competitividad y funciones políticas.

En el siglo pasado la mayoría de los gobiernos trataron de definirse como democráticos. La democracia representativa hace entender que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites, sino la presencia de muchas que compiten entre ellas, por la conquista del voto popular.

En las democracias, las elecciones constituyen el medio por excelencia para elegir a los gobernantes. A través de ellas se realiza la agregación de las preferencias expresadas por los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho al sufragio.

Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, artículo 40.

Para el autor Eduardo Rodríguez Manzanares, “el ideal democrático prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometidas de manera directa o indirecta en formas de participación”¹.

¹ En Ciudadanos y elecciones, publicado por: REYES DEL CAMPILLO, Juan; SANDOVAL FORERO, Eduardo; y CARRILLO, Mario Alejandro. (Coordinadores). Partidos, elecciones y cultura política en México. Los espacios de la democracia en la sociedad mexicana contemporánea. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana, COMECOSO, México, 1994, p.339.

De acuerdo con el tratadista Norberto Bobbio la democracia es una forma de gobierno cuyas características fundamentales son la existencia de reglas procesales que establecen la autoridad de quien esté autorizado para mandar y bajo qué condiciones. Esta forma de gobierno presupone y propicia una amplia participación de los interesados por la toma de decisiones colectivas, que permite tomar decisiones con el máximo consenso de los ciudadanos; que los ciudadanos puedan elegir libremente a sus gobernantes; y que existe un Estado de derecho que garantiza las reglas e impide que el poder se exceda².

Las elecciones concretan la relación entre quienes concurren a las urnas a seleccionar a los representantes y los que aspiran a serlo, es decir, entre los electores quienes son sujetos del derecho activo al sufragio, y los candidatos quienes son sujetos del derecho pasivo al sufragio.

Como medio para vincular a gobernantes y gobernados, las elecciones representan tanto un método como una técnica de designación y en ambos casos implican un procedimiento formal, establecido generalmente en la legislación electoral y la posibilidad de optar entre diferentes candidaturas, condición esencial de toda elección democrática auténtica.

Mediante las elecciones se produce gobierno, toda vez que se designa a los ciudadanos que van a convertirse en las autoridades encargadas de aplicar los programas políticos que propusieron durante las campañas electorales. La designación de los gobernantes por los gobernados se realiza de forma directa, como es el caso de México cuyo régimen político es el presidencialista y en el cual el titular del Poder Ejecutivo es elegido por sufragio universal de todos los ciudadanos.

Las elecciones ofrecen legitimación, ya que a través de ellas se expresa la voluntad soberana del pueblo. Con base en la idea de que el mayor número de votos emitidos representa esa voluntad en términos de asentimiento, los gobernados acatan libremente a los gobernantes, que pueden ejercer las atribuciones que tienen

² Tomado de: BOBBIO, Norberto; y MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de política. Tr. Crisafio Raúl y Tula Jorge. Siglo XXI, 4ª ed., México, 1985, p. 506.

conferidas, conforme a las exigencias de la democracia y los requisitos de la seguridad jurídica, que se traduce en el gobierno de las leyes por encima del gobierno de los hombres.

En nuestro país las elecciones constituyen la única fuente legítima para designar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales.

Las elecciones según el Doctor Pablo González Casanova “tienen un carácter constitutivo del gobierno y del Estado: con las elecciones se selecciona periódicamente a candidatos y gobernantes, sobre la filosofía más o menos consecuente de la representación popular”³.

Existen críticas en torno a las elecciones desde dos perspectivas denominadas reaccionarias y progresistas, así diremos del autor antes referido que:

“las críticas reaccionarias a las elecciones, que denuncian la inutilidad de éstas y sobre todo de los gastos a que dan lugar, o que sostienen que las elecciones sólo sirven para ‘puras simulaciones’ y engaños ‘que más valdría la pena emplear el dinero en algo realmente útil’, con todo su aire de realismo y ‘pureza’ en verdad son instancias para elegir gobernantes *de facto* mediante cuartelazos y golpes y con juntas de notables civiles y militares. ¿Pues, qué otro camino habría si se acaba con las elecciones, con el pretexto de que no son genuinas? La lógica reaccionaria no invita a hacer elecciones genuinas, invita a dejar de hacer elecciones en vista de que no son genuinas. Y hasta afirma que ‘los mexicanos no tenemos remedio’ pues ‘siempre vamos a hacer trampas en las elecciones. Las críticas progresistas en cambio llevan la lógica de la representación popular, de la soberanía popular, del interés general y del sufragio efectivo a un terreno más concreto, que relaciona aquellos conceptos con la existencia de la lucha de clases”⁴.

³ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. (Coordinador). Las elecciones en México: evolución y perspectivas. Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p. 18.

⁴ Idem

1.1. CONCEPTO

De acuerdo con el maestro Rafael de Pina, elección “es la designación de una persona para algún cargo o comisión mediante el voto de quienes disfrutan del derecho a emitirlo”⁵.

Para el tratadista Andrés Serra Rojas, elección “significa seleccionar, preferir, etc., presupone la deliberación y libertad para actuar. Nombramiento por votación o por designación de quien tiene tal autoridad para cubrir un cargo o desempeñar un empleo. En el Derecho Público representa el ejercicio del derecho de sufragio; en las democracias determinados cargos se eligen por sufragio popular. La elección no debe considerarse como la comprobación de la democracia debido a que la manipulación que se lleva a cabo en las campañas electorales por parte de los grupos interesados en el control del poder anula la participación genuina de los ciudadanos en la elección”⁶.

Para el autor Jean-Pierre Cot, “es el acto por medio del cual el pueblo designa directa o indirectamente a los titulares de la autoridad política”⁷. Asimismo, para el autor Robert Dowse, son un mecanismo político cuyo objetivo es sumar y acumular preferencias de un tipo particular, y por lo tanto “un procedimiento reconocido por las reglas de una organización, bien sea un estado, un club, una organización voluntaria o de cualquier otro tipo, en que todos o algunos de los miembros eligen a un número más reducido de personas para que desempeñen un cargo o cargos de autoridad en el seno de la organización”⁸.

Según lo expresado por el autor Juan Palomar, una elección es el nombramiento de una persona, regularmente por vía de votación, para alguna comisión, cargo, compromiso, etc. Una elección en primer grado, la califica como aquella en que los electores escogen directamente a las personas que han de desempeñar los cargos; y una elección en segundo grado, como aquella en que los

⁵ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho. Porrúa, 16ª ed., México, 1989, p.248.

⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de ciencia política. Tomo I, Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, p. 408.

⁷ COT, Jean-Pierre; y MOUNIER, Jean-Pierre. Tr. Vinyoli Joan. Sociología política. Título original: Pour une sociologie politique. Blume, España, 1978, p.149.

⁸ DOWSE, Robert E.; y HUGHES, John A. Sociología política. Versión española de Rolland Quintanilla, José María, Alianza Universidad, 3ª ed., España, 1979, p. 398.

electores escogen a las personas que tienen por misión elegir después a las personas llamadas a ocupar los cargos de que se trate⁹.

Otro concepto que expresa el tratadista Carlos Mascareñas en la Nueva Enciclopedia Jurídica, es que “las elecciones reflejan el símbolo de la democracia: es la ficción que explica la encarnación de la voluntad popular en la figura del representante a través del proceso que procura la efectividad del principio representativo, permitiendo que el pueblo, mediante la votación de sus miembros cualificados, designe quiénes han de desempeñar una función pública. Es la relación entre aquellos que tienden con su voto a realizar una designación y los que aspiran a ser designados”¹⁰.

Las elecciones desde el punto de vista sociológico se consideran como el reflejo del cambio de opiniones y concepciones de los ciudadanos, y con ello contribuye a la formación de un sentido de comunidad política o de interés compartido.

De lo anterior se puede deducir que las elecciones son la fuente de legitimación de un sistema político democrático, toda vez que un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legal y auténtico. De esta forma las elecciones hacen factible el proceso de representación y ésta quiere decir que se deposita la voluntad general en uno o varios ciudadanos, quienes por este medio se reviste la autoridad. Asimismo, las elecciones legitiman democráticamente a los representantes populares en la medida que se les designa como detentadores de la voluntad mayoritaria. Sin embargo, aunque las elecciones constituyen sólo una forma de participación política, su importancia es indiscutible, ya que ofrecen a la mayoría de la población la oportunidad de participar en la conformación de quienes han de representarlos.

Así pues, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, párrafo segundo, expresa que la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

⁹ Tomado de: PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. Tomo I, Porrúa, México, 2000, p. 567.

¹⁰ MASCAREÑAS, Carlos E. Nueva enciclopedia jurídica. Francisco Seix, España, 1956, p. 168.

En la legislación electoral mexicana, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –COFIPE- en sus artículos 19, 20 y 21 hacen referencia a elecciones ordinarias y extraordinarias, respectivamente.

Ahora bien, si los electores cuentan con libertad plena para decidir el sentido de su voto entre dos o más opciones distintas que se les proponen para que realmente elijan, entonces se trata de elecciones competitivas -sistemas democráticos-; pero si por el contrario no existen para el ciudadano la oportunidad y la libertad de elegir se está en presencia de elecciones no competitivas -sistemas totalitarios-; o si se encuentran restringidas o se limita la oportunidad y la libertad, entonces se trata de elecciones no competitivas o semicompetitivas -sistemas autoritarios-.

1.2. OBJETO

De este modo, las elecciones tienen como objeto el reconocimiento del descontento, el malestar, la oposición a personas y a organizaciones políticas para darle legitimidad al gobierno o bien, para quitársela, así como para medir fuerzas de grupos reales, facciones o partidos, para acabar con organizaciones de membrete o revelar la arbitrariedad cuando continúan sin base. Asimismo, las elecciones sirven para hacer un ajuste de cuentas interno en el Estado, en el partido dominante o hegemónico¹¹ y entre éste y sus opositores; como sistema de control y lucha desde las cúpulas hasta las masas.

Por la finalidad y por la forma en que se desarrollan, las elecciones cumplen con diversas funciones y entre las más importantes destacan el producir representación, el producir gobierno y el ofrecer legitimación. De esta forma, las elecciones sirven para designar a quienes formarán parte de los órganos de la representación nacional, ejerciendo las atribuciones que les confiere el ordenamiento constitucional. En esta designación y en la conformación de los grupos parlamentarios en los congresos, los partidos políticos tienen una participación creciente.

¹¹ Es aquél que perteneciendo a un sistema democrático tiene el predominio sobre el resto de los demás partidos, haciendo nulos los esfuerzos de estos últimos, con la finalidad de seguir en el poder.

Entre otras funciones que le son atribuibles a una elección pueden mencionarse la formación de ciudadanos, reclutar y promover al personal político, movilizar a la ciudadanía en torno a programas y proyectos políticos e intereses partidistas específicos, coadyuvar a la educación cívica del pueblo, así como transferir el poder público en forma ordenada y pacífica.

2. ELECTORES Y CANDIDATOS

Una cuestión fundamental en el cometido de organizar las elecciones consiste en determinar cuáles de los habitantes en el país son electores, esto es, nacionales con derechos políticos, o bien, ciudadanos con derecho a votar y ser votados, así como reunirse con fines políticos. De lo cual se considera que el registro sistemático, es decir, el padrón electoral de los nombres y otros datos de las personas acreditadas para emitir el sufragio constituye un requisito esencial en una elección libre y democrática.

Por tanto, el registro de los electores debe permitir el ejercicio del derecho al sufragio, garantizar la celebración de elecciones confiables y ubicar a cada ciudadano en un ámbito electoral específico y previamente determinado.

Así pues, cuando un ciudadano reúne los requisitos establecidos en la Constitución -el de nacionalidad, ya sea por nacimiento o por naturalización, artículo 30, tener 18 años y un modo honesto de vivir, artículo 34-, para gozar de su calidad como tal, puede convertirse en elector, ya que ha adquirido la capacidad jurídica electoral o derecho al sufragio. Sin embargo, para ejercer esa capacidad para que pueda votar en las elecciones se necesitan de una serie de requisitos legales -artículo 6 del COFIPE-, como el estar inscrito en el Registro Federal de Electores, lo que permite identificar al ciudadano como elector y ubicarlo en la sección que le corresponda, así como contar con la credencial para votar. Por lo tanto, la capacidad electoral o ejercicio al sufragio sólo se concreta a partir del momento en que el ciudadano se ha convertido en elector por estar inscrito en el ya referido registro.

2.1. REQUISITOS PARA SER ELECTOR

Se considera al electorado en México como el conjunto de ciudadanos que pueden ejercer el derecho al voto dentro de un país o una circunscripción local; mientras que un elector es aquella persona que teniendo la calidad de ciudadano, se le concede la prerrogativa de poder participar en la elección de sus representantes populares a través del ejercicio del sufragio, siempre y cuando estén incluidos en el Padrón Electoral, cuenten con la credencial para votar con fotografía y se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 164 del COFIPE, la credencial para votar deberá contener los siguientes datos del elector: a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio; b) Distrito electoral uninominal y sección electoral en donde deberá votar; c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; d) Domicilio; e) Sexo; f) Edad y año de registro; y g) Clave de registro. Además tendrá: a) Lugar para asentar la firma, huella digital y fotografía del elector; b) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate; y c) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

No obstante, las características de la credencial para votar con fotografía son las siguientes:

- El tamaño será de 8.6 x 5.4 cm, esto es, el de una tarjeta de crédito.
- Los colores serán tintas gris y negro, sobre fondo blanco
- Deberán estar preimpresos los datos fijos del ciudadano: Nombre; Edad; Sexo -la letra H será identificada para el sexo masculino y la M para el sexo femenino-; Domicilio; Folio -corresponde a la solicitud respectiva de la inscripción-; Año de registro -año en que por primera vez el ciudadano se inscribió en el RFE-; Clave de elector -ésta se obtiene con la primera letra y la consonante que siga en relación a cada apellido y el nombre, los dos últimos dígitos del año de nacimiento, los dígitos correspondientes al mes y día de nacimiento, dos dígitos correspondientes a la clave convencional fijada por el IFE relativa a la entidad federativa donde habita el ciudadano, la letra correspondiente a su sexo y los tres últimos dígitos corresponden a

una homoclave que el instituto utiliza con el fin de evitar las homonimias¹²;- Estado - son dos dígitos que identifican la entidad federativa donde habite el ciudadano;- Municipio -en el caso del Distrito Federal es el número que corresponde a la delegación política;- Localidad -dígitos convencionales que fija el IFE-; Sección -unidad básica de la división territorial en materia electoral donde le corresponda sufragar al ciudadano-.

- Medidas de seguridad: El laminado de ambas superficies llevará una trama con el escudo nacional, sólo visible bajo rayos ultravioleta y se ubicará el holograma a la altura de la esquina inferior izquierda del espacio para la fotografía, desfasado hacia ese lado; La fotografía será impresa en el cuerpo de la credencial en forma digital, contendrá una trama con las siglas IFE, sólo visible bajo rayos ultravioleta, de igual forma tendrá una trama de seguridad visible cuya característica es la de no distorsionar la imagen del rostro del ciudadano y permitir su digitalización, el holograma que va en la parte inferior izquierda de la fotografía desfasado hacia ese lado, será el logotipo del IFE, constituido por la abertura de una urna de votación y una boleta estilizadas; El código de barras que va en la parte superior del reverso de la credencial, será

¹² **HOMONIMIAS. NO IMPLICAN NECESARIAMENTE DUPLICIDAD DE REGISTROS O DE CREDENCIALES PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.-** La existencia de homonimias en los listados nominales de electores, por sí mismas no implican violación a la ley electoral y mucho menos constituyen una causal de nulidad prevista expresamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que es perfectamente posible que exista un número indeterminado de personas distintas que posean el mismo nombre, con edades y sexo diferentes y normalmente con domicilios diversos, razón por la cual una homonimia no significa necesariamente una duplicidad de registros o de credenciales; en todo caso, lo que debe probarse es que fueron atribuidos a la misma persona más de un registro y/o Credencial para Votar con fotografía, lo que ciertamente se traduciría en una contravención legal. *SC-I-RIN-029/94 y Acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 29-IX-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-062/94 y SC-I-RIN-064/94. Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 29-IX-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-006/94. Partido de la Revolución Democrática. 5-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-194/94 y Acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 5-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-007/94. Partido de la Revolución Democrática. 12-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-063/94. Partido de la Revolución Democrática. 14-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-191/94 y Acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 14-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-004/94. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-005/94. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-008/94. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-031/94 y Acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-042/94 y Acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-051/94 y Acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-118/94. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-169/94. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. SC-I-RIN-193/94 y Acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 21-X-94. Unanimidad de votos. Sala Central. Segunda Época. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html*

bidimensional conteniendo la clave de elector, las minucias de la huella digital del ciudadano; Impreso en el anverso del cuerpo de la credencial, con tinta visible sólo con luz ultravioleta, el nombre del ciudadano; Integración molecular de sus componentes que provoca su destrucción con cualquier intento de alteración; Número único consecutivo que permite el control individual de cada credencial –folio-.

De conformidad con el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE, aprobado el 26 de febrero de 2001 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del mismo año, se aprobaron modificaciones al modelo de credencial para votar con fotografía que son:

En el anverso: a) La fotografía del ciudadano se imprimirá en forma digital; b) El sello, a manera de holograma, que se encuentra ubicado en la esquina inferior izquierda de la fotografía contendrá el emblema del IFE; c) Sobre el cuerpo de la credencial se imprimirán datos del ciudadano sólo visibles con luz ultravioleta y/o con otro dispositivo.

En el reverso: Al código de barras que se encuentra cubierto por el filtro infrarrojo se añadirá información adicional del ciudadano y alguna variable de control y seguridad por cada credencial emitida.

Asimismo, es importante destacar que las credenciales expedidas con anterioridad a la implantación del programa de modernización tecnológica y operativa del RFE, seguirán siendo válidas para sufragar en las elecciones federales y locales, así como para ser utilizadas como medio de identificación en los términos de los convenios celebrados entre el IFE e instituciones públicas y privadas.

2.2. REQUISITOS PARA SER CANDIDATO

Si se exigen determinadas condiciones para ser elector, como consecuencia, es necesario que los requisitos para ser elegido o para ser proclamado como candidato¹³ tengan como mínimo las exigencias que requiere el cargo de elector.

Así, los requisitos que debe cumplir un candidato para ocupar un puesto de elección popular, están estipulados tanto en la Constitución como en el COFIPE, y así ser parte del Poder Ejecutivo y Legislativo.

El artículo 55 de la Constitución, fija los requisitos para ser *diputado*, en los siguientes términos:

Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

De este requisito se desprende una tesis relevante, que para tal efecto emitió el entonces Tribunal Federal Electoral en 1994, que menciona:

“SI-REC-001/94 DIPUTADOS. “SER VECINO DEL ESTADO EN QUE SE HAGA LA ELECCION CON RESIDENCIA EFECTIVA DE MAS DE SEIS MESES ANTERIORES A LA FECHA DE ELLA”, INTERPRETACION DEL REQUISITO DE ELEGIBILIDAD.- La vecindad como requisito para ser diputado federal fue establecida en la Constitución de 1917, al igual que en la de 1857, como la calidad que obtiene una persona por el hecho de residir en un lugar durante un determinado tiempo, de modo que cuando el artículo 55, fracción III de la Constitución exige ser vecino del Estado con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección, significa que el ciudadano aspirante a la diputación

¹³ Es el ciudadano que aspira a un cargo de elección popular y que para tal efecto ha obtenido su registro conforme a lo estipulado en el COFIPE.

debió vivir en la entidad correspondiente, de manera constante, real y no aparente, durante el tiempo antes referido”¹⁴.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Lo anterior tiene una gran importancia, toda vez que muchos de los precandidatos que aspiran a determinado cargo de elección popular no cumplen con tal requisito y como consecuencia de ello no están familiarizados con los problemas concernientes a u comunidad, siendo lo único a que aspiran es al poder público para muchas veces y muy a pesar de los ciudadanos que los eligen es conseguir beneficios propios. Es también importante la cuestión de cómo se comprueba efectivamente el requisito de la residencia y quiénes son los encargados de verificarla y constatarla, ya que de nada serviría este requisito si sólo está plasmado en la norma suprema y no se lleva a cabo.

- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.
- No ser Gobernador del Estado, pues no podrá ser electo en la entidad durante el período de su encargo, aun cuando se separe definitivamente de su puesto.

¹⁴ Tesis relevante de la Sala de Segunda Instancia 1994 SI-REC-001/94 y Acumulados. Partido Revolucionario Institucional. 19-X-94. Unanimidad de votos. Publicado en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

- No ser Secretario de Gobierno del Estado, Magistrado o Juez Federal o del Estado, pues no podrá ser electo en la entidad si no se separa definitivamente de su cargo noventa días antes de la elección.

En este caso, es preciso hacer notar una tesis relevante que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió en el año de 2002, referente a la separación definitiva del cargo como requisito indispensable para ser elegible, en los siguientes términos:

“S3EL 058/2002 ELEGIBILIDAD. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR SEPARACIÓN DEFINITIVA DEL CARGO. El artículo 55, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos como diputados federales en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, a no ser que se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; precepto que interpretado correctamente, debe conducir a estimar que el vínculo entre el candidato y el cargo del que se debe separar, debe desaparecer decisivamente y sin duda alguna, dejando de tener cualquier relación con la actividad que desempeñaba. En efecto, el adverbio definitivamente, utilizado por el precepto interpretado significa, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: Decisivamente, resolutivamente. 2. En efecto, sin duda alguna; por lo que la separación de mérito debe ser en forma decisiva, sin gozar de las prerrogativas correspondientes al cargo, esto es, opuesta a una separación temporal o sujeta a término o condición; lo que es acorde con una interpretación sistemática y funcional del precepto constitucional de mérito, ya que la limitación establecida por el Constituyente pretende que los funcionarios públicos ahí señalados o quienes ocuparon tales cargos, no puedan tener influencia preponderante en la decisión de su candidatura ni en la voluntad de los votantes del distrito electoral de las entidades donde ejerzan sus funciones. En estas circunstancias, si el candidato solicita licencia con goce de sueldo no puede estimarse que la separación se dio definitivamente, pues sigue disfrutando de los emolumentos de su función y vinculado al cargo”¹⁵.

- No ser ministro de algún culto religioso; y
- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59¹⁶.

¹⁵ Tesis relevante de la Sala Superior, tesis S3EL 058/2002. Tercera época-2002 Recurso de apelación. SUP-RAP-018/2000.-Partido Revolucionario Institucional.-17 de mayo de 2000.- Unanimidad de votos.- Ponente: Leonel Castillo González.- Secretario: Alejandro de Jesús Baltasar Robles. Publicado en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

¹⁶ Artículo 59 Constitucional: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

El artículo 58 de la Constitución señala: “Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de veinticinco años cumplidos el día de la elección”.

Además, el artículo 7 del COFIPE, amplía los requisitos:

Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar.
- No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del IFE, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del IFE, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- No pertenecer al personal profesional del IFE.
- No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Los requisitos de elegibilidad que establece el artículo 82 de la Constitución para ser candidato al cargo de Presidente de la República son:

- I. “Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;

- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes de la elección;
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83¹⁷.

Los artículos 247 y 256 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen la obligación a cargo del Instituto Federal Electoral de declarar siempre la elegibilidad de diputados y senadores al hacer los cómputos distritales, en los siguientes términos:

Artículo 247. “El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

i) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos”.

Artículo 256. “El cómputo de entidad federativa es el procedimiento por el cual cada uno de los Consejos Locales determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de la e elección de senadores por el principio de mayoría relativa, la votación obtenida en esta elección en la entidad federativa. Este cómputo se sujetará a las reglas siguientes:

c) El Consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar de la votación, cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 del COFIPE; y

d) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación”.

¹⁷ Artículo 83 Constitucional: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

3. EL VOTO COMO DERECHO Y OBLIGACIÓN

En la mayoría de los países el establecimiento del sufragio universal se ha visto precedido por un período en el cual el ejercicio de los derechos políticos se limitó por razones de edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, religión, etcétera. De esta forma, puede decirse que algunas restricciones tienen sentido, como la negación del derecho de votar en el caso de los menores de edad y de los insanos mentales.

En la Constitución de 1917, en el artículo 34, originalmente se dispuso que tendrían la calidad ciudadana¹⁸ los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir. Asimismo, las mujeres podían reclamar el que se les reconocieran los derechos políticos, sin embargo, la permanencia de usos y costumbres del pasado determinó que durante toda la primera mitad del siglo pasado no tuvieran el derecho al voto. De esta forma, en el año de 1953 se modificó el texto Constitucional y se precisó la igualdad política de los nacionales de ambos sexos. En 1970, el aludido artículo 34 se reformó para reducir el requisito de la edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años, en lugar de 21 años, con independencia de su estado civil.

Por otra parte, es importante hacer referencia los derechos políticos, mismos que han sido conceptualizados, bajo el punto de vista del derecho Constitucional como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano a participar en la vida política. Estos derechos constituyen una relación entre el ciudadano y el Estado, es decir, un diálogo entre los gobernados y los gobernantes y representan los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública y política del Estado¹⁹.

Para el autor Daniel Zovatto “a diferencia de los derechos civiles, el ejercicio de los derechos políticos en el seno del Estado, lejos de colocar al hombre en oposición a éste, lo que

¹⁸ Actualmente para poder gozar de esta calidad, es indispensable contar con la edad requerida por la Constitución, tener un modo honesto de vivir, así como ser nacional, ya sea por nacimiento o por naturalización, lo cual en páginas posteriores se precisa de forma específica, haciendo la diferencia entre ciudadanía y nacionalidad.

¹⁹ Tomado de NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, IFE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, TEPJF. México, 1998, p. 32.

hace es habilitarlo para tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual es miembro. En otras palabras, mientras los derechos civiles pertenecen a todos los individuos para permitirles realizar con integridad su destino personal en el marco de una sociedad libre, los derechos políticos son de los ciudadanos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía nacional, como por ejemplo, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones, así como el derecho de adhesión a un partido político”²⁰.

Siguiendo la idea del Doctor Andrés Serra Rojas, los derechos políticos “son los que otorgan o reconocen las constituciones u otras normas fundamentales de los Estados, en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera del ámbito privado. Se les considera inherente e inseparable de la calidad de ciudadano. Con frecuencia se les niega a los extranjeros, pero en muchos casos se les otorga en forma parcial. Son facultades que la Constitución reconoce a los ciudadanos, que les permiten intervenir en la formación de la voluntad del Estado y en todos los asuntos de la esencia del mismo. Entre los principales derechos políticos están: el de petición, el sufragio, el derecho a ocupar un cargo público, etc. La ciudadanía es presupuesto de todos los derechos políticos”²¹.

Con base en las anteriores consideraciones, se puede decir, que los derechos políticos son las facultades reservadas exclusivamente a los ciudadanos de hacer y de exigir todo aquello que las leyes conceden en relación con el Estado, ya que de lo contrario se podría comprometer en determinados casos no sólo la tranquilidad del país, sino hasta la autonomía del mismo. Por estas razones el artículo 33 de la Carta Magna prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Y a diferencia de éstos, los derechos o garantías individuales son las que disfruta cualquier persona en el seno de la sociedad bajo la protección del Poder Público, las cuales no afectan la marcha política del Estado.

En el ámbito internacional de las Naciones Unidas, los derechos políticos tuvieron un reconocimiento expreso al adoptarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, y en su artículo 21 establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de

²⁰ Idem.

²¹ SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de ciencia política. Tomo I. Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, p. 337.

representantes libremente elegidos; asimismo, que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; y finalmente que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante 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.

La internacionalización de los derechos políticos ha sufrido a lo largo de este tiempo una gran evolución, por lo que actualmente se encuentran regulados, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -artículo 25-, como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales -artículo 11, inciso 1-, en la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos -artículo 13-, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos - artículo 23-.

El fundamento Constitucional mexicano establece al ejercicio del voto como derecho y obligación se encuentra regulado por los artículos 35, fracción I, relacionado con el 36, fracción III, y que ambos expresan: votar en las elecciones populares. Asimismo, el fundamento legal lo establece el COFIPE, en su artículo 4º, párrafo primero, que reza: “votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular”.

Para el maestro Mario Fernández Baeza, se debe “distinguir entre el sufragio como derecho y el sufragio como función, que se vincula en forma directa con el contenido que tiene el ejercicio del derecho de sufragio, mandatado por un deber moral subjetivo o por una norma socialmente funcional del orden jurídico”²².

Así pues, la obligatoriedad del voto puede ser entendida, en el sentido de que se trata de un derecho cuya materialización se realiza sólo al ejercerlo. El objetivo del cumplimiento del deber de votar es la formación de la voluntad política en una sociedad. Por tal motivo, se estableció como obligación para garantizar la participación

²² En El voto obligatorio, publicado por: NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. Op. cit., p. 124.

electoral, a pesar de que en caso de incumplimiento no exista forma alguna de sancionarlo. Asimismo, debe mencionarse que la existencia en el aumento de la participación electoral, se le atribuye a la cultura política más que a la obligatoriedad que se estipula, toda vez que el interés que surge en los ciudadanos se origina en un marco político y no en las imposiciones legales.

En la vida política, los ciudadanos intervienen a través del ejercicio de los derechos políticos, los cuales son: el derecho a votar²³, el derecho a ser elegido para ocupar un puesto de representación popular²⁴, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición²⁵. A pesar de que no existe un catálogo de derechos político-electorales²⁶, se encuentran configurados como tales, el

²³ Artículos 35, fracción I de la Constitución; y 4, fracción I, del COFIPE.

²⁴ Artículo 35, fracción II de la Constitución.

²⁵ Artículos 35, fracción III y V de la Constitución.

²⁶ **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.** Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados. *Tercera Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000.-Democracia Social, Partido Político Nacional.—6 de junio de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001.—José Luis Amador Hurtado.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001.—Sandra Rosario Ortiz Noyola.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la*

votar, ser votado, asociación y afiliación, de éstos únicamente están protegidos en medio de impugnación electoral el voto activo, el pasivo y el derecho de asociación.

De tal manera que la vía más frecuente de participación política, y para gran parte de los ciudadanos la única, es la participación electoral que se expresa a través de la emisión del sufragio en comicios celebrados periódicamente. Por lo que es indudable, que el elemento más importante de los procesos electorales democráticos sea el voto de los ciudadanos. De esta forma, en la medida en que los procesos electorales sean limpios, libres y auténticos, se determina el por qué los ciudadanos votan por determinado partido o candidato, o en su caso, su abstención, así como cuáles son las repercusiones políticas de sus decisiones en las urnas.

El sufragio concreta la participación del pueblo como titular de la soberanía para integrar los órganos del Estado, esto es, los poderes Legislativo y Ejecutivo, que son integrados por funcionarios elegidos mediante el sufragio, mientras que el Poder Judicial se integra con la intervención de los otros poderes.

Un aspecto importante en este sentido, es definir al sufragio como un medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas. Adicionalmente, cuando el sufragio cumple una función electoral constituye un derecho político que se otorga a una parte de los integrantes de una comunidad nacional, para participar como electores o como elegibles, esto es, para formar parte del electorado o cuerpo electoral, o de quienes como candidatos tienen la posibilidad de llegar a convertirse en gobernantes.

Sin embargo, y a pesar de que las palabras sufragio y voto se emplean como sinónimos en el lenguaje cotidiano, no significan lo mismo conforme a la doctrina. Toda vez, que el *voto* representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. Por tal situación, sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos que establece la ley, mientras que el voto se utiliza de manera

presente tesis. Sala Superior, tesis S3 ELJ 29/2002. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html.

más amplia par tomar decisiones en los cuerpos colegiados de todo tipo de instituciones públicas y privadas.

En principio, el derecho de sufragio activo corresponde a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión o cualquier otra condición personal o social. Sin embargo, se requieren más precisiones para determinar con mayor exactitud la titularidad, puesto que existen requisitos para ostentarla, un ejemplo es la ciudadanía.

En cuanto al derecho de sufragio pasivo como derecho individual a ser elegible para los cargos públicos, primero, es necesario ser proclamado como candidato, y sólo puede darse mediante algún partido político²⁷.

Una de las funciones del sufragio es la de producir representación, es decir, garantizar jurídicamente la representación política, toda vez que la democracia representativa es posible sólo a través de las votaciones periódicas y democráticas.

Para el maestro Manuel Aragón Reyes, “la democracia representativa no consiste sólo en que sea representativo el gobierno sino también en que lo sea la oposición, esto es, en que no sólo se eligen ‘gobiernos’ sino también parlamentos, comprensivos de las mayorías y de las minorías. Justamente porque el parlamento, a través del sufragio, representa a todos en la medida en que todas las opciones que han obtenido el suficiente número de votos están representadas en la cámara, es por lo que cabe hablar de democracia pluralista”²⁸.

²⁷ Artículos 54 de la Constitución, así como del 12 al 18 y 175 del COFIPE.

²⁸ En Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio, publicado por: OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. (Compilador). Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso internacional de derecho electoral. Tomo I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Quintana Roo, México, 1999, p. 21

3.1. CARACTERÍSTICAS DEL VOTO

De acuerdo con la autora María del Pilar Hernández, “el voto es el acto jurídico del cual los miembros de una comunidad política, específicamente los electores, expresan su preferencia política y eligen a sus representantes populares, contribuyendo con ello a la integración funcional de la sociedad política a la que pertenecen. El voto entraña un derecho y una obligación de los ciudadanos y se caracteriza por ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”²⁹.

El fundamento constitucional en el cual se establecen las características del voto, lo refiere el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, que menciona que el sufragio es universal, libre, secreto y directo. Por lo que respecta al fundamento legal, es el artículo 4º, párrafo segundo, del COFIPE, que adiciona a las características antes señaladas, que el voto es personal e intransferible.

Es universal, porque tienen derecho a él todos los ciudadanos mexicanos que cumplan con los requisitos que establezca la ley, sin hacer distinciones de raza, sexo, religión, nivel de educación o riqueza.

Es libre, porque la decisión de por quién se va a votar sólo corresponde al ciudadano que ejerce este derecho, sin que medie ningún tipo de presión, intimidación o coacción.

Es secreto, porque nadie puede coaccionar a ningún ciudadano para saber por quien ha decidido dar su voto; y con esto se garantiza la libre expresión de la voluntad del elector sin temor a represalias, y al mismo tiempo impide que el elector venda su voto.

Es directo, porque los candidatos reciben los votos sin intermediarios, esto es, que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes, estableciendo con ellos una relación inmediata en un solo acto.

²⁹ HERNÁNDEZ, María del Pilar. Diccionario electoral del Distrito Federal. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 269.

Es personal, porque es el propio ciudadano, quien debe acudir a la casilla que le corresponda para depositar su voto sin ningún tipo de intermediarios.

Es intransferible, porque el elector no puede otorgar poder o mandato para ejercerlo o ceder este derecho a ninguna persona para que lo haga en su lugar.

4. MOTIVOS DE LOS ELECTORES PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES

Las leyes electorales mexicanas tienen como punto de partida una experiencia histórica de más de medio siglo de procesos electorales en los que el partido oficial posrevolucionario, usando los recursos de que dispone el Estado, ha manipulado esa herramienta para la expresión de las preferencias ciudadanas mediante el uso y abuso del fraude y del erario para otras funciones de interés social con el fin de mantener su hegemonía; y esto se ha dado a pesar de que se cuentan con las disposiciones constitucionales que garantizan legalmente un régimen democrático desde 1857.

Para que un régimen democrático funcione se necesita la existencia de una sociedad vigilante y exigente con el poder, esto es, de una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método legítimo para acceder a los órganos de gobierno, que reclame para sí el derecho de que su voto sea respetado, que acepte los resultados del proceso electoral y que participe sin ninguna clase de restricciones para la toma de decisiones, salvo las que establece la Constitución. Esto conduce a la existencia de una cultura ciudadana que rechace la apatía política y los fraudes electorales que se han practicado durante varias décadas.

Según afirma el maestro Javier Patiño Camarena, “se debe votar porque al hacerlo el ciudadano además de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne al país, refrenda, confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de

gobierno”³⁰. Asimismo, afirma que “en la tarea de hacer de la democracia una realidad cotidiana, se debe realizar un esfuerzo común a efecto de combatir la lacra social del ‘analfabetismo político’, que compromete la voluntad política de los electores, e inculcar en la persona la convicción de que su dignidad exige que no vea los deberes ciudadanos con indiferencia; que votar y cumplir las funciones públicas es un derecho y una obligación, que el ejercicio de los derechos políticos requiere conocer las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, así como analizar las plataformas de principios y programas de acción de los partidos políticos”³¹.

De esta forma, puede decirse, que cuando un ciudadano tiene interés en el resultado de la elección, evalúa alternativas o candidatos que corresponda con sus expectativas, por lo cual deposita finalmente su voto en el candidato o partido más cercano a sus propias posiciones.

Sin lugar a dudas, le corresponde a la clase política, convertir a la nueva situación en escuela de democracia y mostrar a los ciudadanos que el debate político no es algo abstracto o sin sentido, sino una realidad que impacta directamente en su vida cotidiana, y de esto podría originarse un mayor interés y participación en los asuntos públicos, con la consecuencia del fortalecimiento de la cultura cívica y política.

En este sentido, el objeto de la democracia debe consistir en el desarrollo de una educación cívico política que permita al ciudadano común participar cada vez más en la toma de decisiones gubernamentales. Sus intermediarios deben ser los partidos políticos como interlocutores entre el poder político y la ciudadanía en general, anulando cualquier intento de tutelaje por parte del Estado. Por estas razones su ejercicio debe estar garantizado y regulado por la Constitución en los artículos que se refieren a los derechos políticos y ciudadanos de los mexicanos.

Es necesario, por lo tanto, que se instituya una nueva cultura política que oriente la pluralidad de los intereses nacionales, toda vez que el grado de abstención puede atribuirse al nivel de dicha cultura, esto sin mermar la legitimidad del Estado y

³⁰ PATIÑO CAMARENA, Javier. Análisis de la reforma política. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981, p. 24.

³¹ Ibidem, p.33

sin que se vulnere la soberanía nacional, toda vez, que la carencia de una cultura política no sólo es responsabilidad del Estado mexicano, sino también de las organizaciones sociopolíticas que son los beneficiarios de tal cultura.

La importancia de lo anterior, es a su vez que la educación política sea el medio a través del cual las personas conocen cuáles son sus derechos, y al mismo tiempo aprendan la forma en que han de defenderlos, así como la forma en que deben servirse de ellos.

5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES

En el año de 1996 se hicieron dos reformas de carácter Constitucional en materia de derechos políticos. Una de ellas fue al artículo 35, fracción III referente a la naturaleza individual de la asociación para fines políticos, en la cual se adicionó que la manera de vincularse a una agrupación o partido político sea estrictamente individual. Antes de esta reforma, la ya mencionada fracción expresaba: asociarse “libre y pacíficamente” para tomar parte en los asuntos políticos del país, por lo que ahora expresa: asociarse individual³² y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, la característica de individual, se introdujo para la asociación política, con el objeto de combatir o evitar lo que se ha llamado la afiliación corporativa, esto es, el ingreso a un partido político por grupos de personas.

La segunda reforma fue en torno al artículo 36 que se refiere a las obligaciones de los ciudadanos, y en su fracción III disponía que era obligación de los ciudadanos votar en el distrito electoral que le correspondiera, la cual fue sustituida y que actualmente reza: votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley,

³² De esta característica, asociación ‘individual’, surge una interrogante en torno a las coaliciones, toda vez que una coalición de partidos para un proceso electoral es una forma de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país, por lo que podría objetarse este método, en el que dos corporaciones se juntan de manera colectiva y podría llegarse al extremo de decir que cada miembro de un partido tenga que aprobar individualmente la coalición. De esta forma, tal vez la interpretación correcta hubiera sido que ‘sólo individualmente podrán afiliarse los ciudadanos a un partido político’.

la cual da la pauta para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan sufragar en las elecciones nacionales³³, ya que antes de la reforma expresaba que una de las obligaciones era votar en el distrito que le correspondiera, lo cual forzaba al ciudadano a estar presente en su distrito electoral, por lo que era imposible votar fuera del país. Sin embargo, su actualización ha quedado pospuesta con base en el artículo octavo transitorio, párrafo tercero, de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, cuyo contenido indica que se estudiarán las modalidades para que los mexicanos en el extranjero puedan ejercer este derecho. De esta forma, se prevé que el Consejo General del IFE designe una comisión de especialistas con objeto de que proponga las reformas legales que correspondan una vez integrado el Registro Nacional de Ciudadanos.

Así pues, en los regímenes democráticos, una de las condiciones imprescindibles, es la participación de los ciudadanos en la vida política, -entendida ésta siempre como un acto social, ya que la misma palabra implica tomar parte, esto es, convertirse en parte de una organización que reúne a más de una persona; de igual forma, es la intervención directa de los ciudadanos en actos que revisten interés público-, así como en la toma de decisiones que repercuten directamente en los mismos, de tal forma que es incorrecto pensar que las tareas públicas sólo involucran a las instituciones gubernamentales, en este caso al IFE y a los partidos políticos. Por lo tanto, la participación es siempre un acto colectivo, producto de una decisión personal, y en consecuencia no podría darse sin tomar en cuenta la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

Uno de los aspectos que repercuten en la participación, es sin duda, el medio político, social, cultural y económico que rodean a los ciudadanos, aspectos que pueden llegar a fomentar o desalentar la participación. Por tales razones, la

³³ Esta reforma que abrió la puerta al voto de los mexicanos en el extranjero ha sido sumamente controvertida, toda vez, que entre algunos de los inconvenientes, sea el hecho de que va a ser material o físicamente imposible en cuanto al manejo del voto de millones de ciudadanos mexicanos que residen básicamente en los Estados Unidos de Norteamérica, así como la intervención que los medios de comunicación de ese país puedan influir en la decisión del voto de las personas que afecten la situación política de México.

participación no se da en condiciones de igualdad, toda vez que algunos aportarán más esfuerzo, tiempo o recursos que otros, debido a que siempre habrá quienes tengan motivos más convenientes para abstenerse que para participar. Sin embargo, la ausencia de toda participación, también forma parte de las decisiones comunes, esto es, los ciudadanos que no participan en las tareas políticas, en realidad otorgan votos a quienes toman las decisiones.

Ahora bien, para que una persona pueda tener derecho a la participación política en México, es necesario que sea ciudadano de la República, por lo que el artículo 34 Constitucional determina que: "son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido 18 años, y tengan un modo honesto de vivir". De este último requisito ni la Constitución ni la ley precisa dicho término, sin embargo el Tribunal Electoral establece lo que debe entenderse como *modo honesto de vivir*³⁴. No siendo suficientes estos requisitos para que los ciudadanos ejerciten su derecho de voto, es necesario, según lo manifiesta el artículo 6 del COFIPE, que además de los requisitos del artículo 34 Constitucional, es preciso

³⁴ **MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO.** El concepto de "modo honesto de vivir" ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El "modo honesto de vivir", es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de "buenas costumbres", "buena fe", que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: "vivir honestamente". En ese orden de ideas, la locución "un modo honesto de vivir", se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir "buen mexicano", y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano. *Sala Superior. S3ELJ 18/200.Recurso de reconsideración. SUP-REC-067/97. Partido Revolucionario Institucional. 19 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-440/2000 y acumulado. Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. 15 de noviembre de 2000. Unanimidad de 6 votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/2001. Daniel Ulloa Valenzuela. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.18/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html*

estar inscritos en el Registro Federal de Electores; y contar con la credencial para votar con fotografía.

Para el autor Eduardo Rodríguez Manzanares “la condición del ciudadano es consustancial y esencial a la democracia. La ciudadanía reitera y subraya el principio de la igualdad política, es decir, la posición general de ciertos derechos civiles que surgen en función de ella. Por eso se afirma que la democracia es la expresión política de la ciudadanía, la democracia la hacen los ciudadanos a través del ejercicio de sus derechos civiles (derechos ciudadanos)”³⁵.

De lo anterior que sea necesario hacer mención al concepto de ciudadanía que suele confundirse con el de nacionalidad, siendo éste el vínculo que liga al individuo con un Estado determinado, denotando la ciudadanía una calidad de nacional. Por lo que puede mencionarse que todo ciudadano es nacional, pero no a la inversa. En este orden de ideas, la ciudadanía es la calidad jurídico-política de las naciones para intervenir en el gobierno del Estado, dicha calidad implica una capacidad de derechos, obligaciones y prerrogativas del ciudadano. Asimismo, para el autor antes mencionado, la ciudadanía “es el conjunto de electores de los titulares de los órganos primarios del Estado y al mismo tiempo el sector humano de la población estatal del cual dichos titulares surgen, obviamente dentro de un régimen democrático”³⁶. Por lo que la nacionalidad implica a toda persona aún cuando no participe en ese gobierno.

De este modo, la condición de ciudadanos confiere una serie de facultades o derechos que se derivan por el sólo hecho de formar parte de una comunidad política, los cuáles son precisamente los derechos políticos.

Como ya ha quedado asentado en párrafos anteriores, el fundamento Constitucional que establece la ciudadanía es el artículo 34 que señala que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años; y tener un modo honesto de vivir.

³⁵ En Ciudadanos y elecciones, publicado por: REYES DEL CAMPILLO, Juan; SANDOVAL FORERO, Eduardo; y CARRILLO, Mario Alejandro. (Coordinadores). Op. cit. p.339.

³⁶ Ibidem, p. 340.

El artículo 30 de la Constitución establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Siendo mexicanos por nacimiento: Los que nazcan en el territorio de la República, no importando la nacionalidad de sus padres; los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre o de madre mexicana nacida en territorio nacional; los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre o de madre mexicana por naturalización; y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas. Y son mexicanos por naturalización: los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

5.1. OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

Para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos políticos que les son conferidos, es necesario que los mismos cumplan con las obligaciones correspondientes, que para tal efecto establece tanto la Carta Magna como la legislación electoral.

Las obligaciones de los mexicanos, las establece el artículo 31 Constitucional, que expresa:

- Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.
- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.
- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Asimismo, son obligaciones del ciudadano de la República, de acuerdo al artículo 36 de la Carta Magna:

- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

- Alistarse en la Guardia Nacional.
- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.
- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.
- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

El COFIPE, señala en el párrafo primero, artículo 4, que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.

Por su parte el artículo 5, párrafo segundo del ordenamiento en cuestión, expresa como obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casilla.

5.2. PRERROGATIVAS DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

A pesar de que las palabras derecho y prerrogativa se utilizan indistintamente, cabe hacer la diferencia que entre una y otra existen. El Constituyente de 1857 llamó prerrogativas lo que hasta entonces se había denominado como derechos, esta modificación se debió al hecho de que algunas de las disposiciones contenidas en el artículo 35 constituían auténticos derechos ejercitables, coercibles, como el caso del ejercicio del derecho de voto activo o del derecho de petición. Por tal motivo, se empleó el término prerrogativas que es más amplio, esto es, la prerrogativa significa que se tiene el derecho antes de intentarse plantear demanda o solicitud de cualquier especie.

En atención a estas manifestaciones, el Doctor Andrés Serra Rojas, define como prerrogativa a aquél “derecho exclusivo ligado a ciertas funciones o dignidades. Facultad importante de alguno de los poderes supremos del Estado, en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás poderes de clase semejante”³⁷.

Dentro de las prerrogativas ciudadanas, en el ámbito político-electoral se establecen: el acceso a funciones y cargos electorales; de información, de libertad de ideas y de expresión de las mismas; el de ejercicio al derecho de petición, de reunión, de asociación y libertad de tránsito.

El artículo 35 Constitucional establece que son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

³⁷ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de ciencia política. Tomo II. Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1999, p. 431

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Por su parte, el artículo 5, primer párrafo, del COFIPE, señala como derechos de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, así como afiliarse a ellos individualmente y con plena libertad; y párrafo tercero, el derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos de participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral.

5.3. SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

Una de las características fundamentales para que los ciudadanos puedan participar en las elecciones, es el estar en pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles, de tal forma, que si a un ciudadano le son restringidos o suspendidos estos derechos, se encontrará en la imposibilidad de ejercerlos.

Por lo tanto, el artículo 38 de la Constitución señala que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

En este supuesto, existe una tesis relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral, que al efecto establece:

“S3EL 003/99 DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA SUSPENSIÓN DERIVADA DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL OPERA DE MANERA INMEDIATA. La suspensión de derechos político-electorales del ciudadano, por encontrarse sujeto

a un proceso criminal, por delito que amerite la imposición de una pena privativa de libertad, opera ipso facto, esto es, basta estar en el supuesto señalado en esa norma constitucional, para que, instantáneamente, la autoridad electoral encargada de organizar todo lo relativo a las elecciones, a través de la que le corresponde el control del padrón electoral, se encuentre facultada, tan luego como conozca el acontecimiento relativo, para impedir el libre ejercicio del derecho político de sufragar, sin necesidad de declaración previa de diversa autoridad; de suerte que, si la autoridad electoral responsable tiene la obligación de tener actualizado el padrón electoral y dar de baja del mismo a las personas que se encuentren inhabilitadas para ejercer sus derechos políticos, ningún perjuicio causa al negar la solicitud respectiva de inclusión en la lista nominal de electores, si el peticionario se ubica en el supuesto de suspensión que el invocado precepto constitucional prevé³⁸.

- Durante la extinción de una pena corporal;
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

De los anteriores supuestos cabe la interrogante de cómo hacer efectivas tales disposiciones, sobre todo en el caso para comprobar la vagancia o la ebriedad consuetudinaria, ya que habría que tener en cuenta quién sería el ciudadano facultado para determinar tal circunstancia y en su caso quién para proponer la suspensión que correspondiera.

Sin embargo, entre diversos de los problemas en cuanto a la suspensión de los derechos de los ciudadanos, son los que se refieren al incumplimiento de inscribirse en el catastro de la Municipalidad y en el Registro Nacional de Ciudadanos; alistarse en la Guardia Nacional, así como el no votar en las elecciones populares o no desempeñar el cargo electoral para el cual fue electo, es que no existe regulación o sanción expresa para tales incumplimientos, ya que tampoco hay mucha comunicación entre los Poderes Judiciales de las entidades federativas y el Registro Federal de Electores.

³⁸ Tesis relevante de la Sala Superior Sala Superior 1999. S3EL 003/99 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/99. Gerardo Cortinas Murra. 19 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Jesús Armando Pérez González. Publicado en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

En cuanto al COFIPE, éste no regula expresamente los casos en que se pierden y se suspenden los derechos políticos del ciudadano ni la manera de rehabilitarlos, sólo se refiere a cuestiones estadísticas, como en el artículo 92, párrafo primero, donde señala que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones: “g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía”. El artículo 146, párrafo primero, señala: “A fin de actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1o. de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones a que se refieren los dos párrafos siguientes”; y el párrafo tercero: “durante el período de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral que: d) suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados”. El artículo 162, párrafo tercero: “Los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, deberán notificarlas al Instituto Federal Electoral dentro de los diez días siguientes a la fecha de la respectiva resolución”.

6. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES

El Sistema Mexicano de partidos comenzó propiamente con la Constitución de 1917, en la cual el artículo noveno reconoció el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, estableciéndose así las bases que hicieron posible la creación y desarrollo de los partidos políticos. Sin embargo el sistema relativamente plural y multipartidista tiene su origen con la reforma en 1963 de los artículos 54 y 63 de la Ley Fundamental, en la cual se precisaron las bases del régimen de diputados de partido. Otro aspecto en torno al tema en comento fue en 1977 al adicionarse el artículo 41 constitucional, al precisarse la naturaleza y fines de los partidos políticos.

De lo anterior, se desprende que las bases constitucionales referidas líneas arriba, han sido reglamentadas en la reforma electoral de 1977, con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, en la cual se adoptó la modalidad de elegir por representación proporcional 100 de los 400 diputados de la Cámara baja, y que en 1986 se aumentó a 200 diputados por el principio de representación proporcional en un total de 500 diputados; posteriormente por el Código Federal Electoral de 1987 y; actualmente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con las reformas de 1996, de tal forma que el sistema moderno de partidos es relativamente reciente.

Es así, que hasta julio de 1997, los partidos de oposición siempre fueron minoría parlamentaria frente al partido dominante, y como ejemplo, basta mencionar que no pudieron modificar esencialmente alguna de las políticas oficiales referentes a la integración de México a los procesos de globalización, toda vez que ni la Constitución ni las plataformas políticas de los partidos incluyen la cultura política, como debate para formar la voluntad general.

Tanto la responsabilidad de los partidos políticos en el desarrollo de una cultura política como su obligatoriedad para mantener estructuras y funcionamiento democráticos, están contenidas de manera general en el COFIPE, en su título II, en el cual se refiere a la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos. Pues se trata de que en México los partidos políticos puedan, fundamentar la búsqueda del poder por la vía electoral y a nombre de la democracia, con la premisa de que sean éstos mismos los primeros en poner en práctica el oficio democrático. De este modo, la democracia debe dejar de ser un mero precepto de Estado o ideal teórico, para convertirse cada vez más en cultura política ciudadana, cuyos principales intermediarios sean los partidos políticos.

Los partidos políticos no tienen objeto sin los procesos electorales y sin el papel de instrumentos para la participación ciudadana, ya que éstos son definidos por el artículo 41, fracción I, párrafo primero, de la Constitución, como entidades de interés público. Son las únicas organizaciones capacitadas para competir legítimamente por los votos de los ciudadanos y por su participación en la toma de decisiones

gubernamentales. Aunado a lo anterior, el párrafo segundo establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Una definición que el autor Robert Dowse proporciona para los partidos políticos, es que “son asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir y/o mantener un control legal, bien solos, o en coalición o en competencia electoral con otras asociaciones similares, sobre el personal y la política del gobierno de un supuesto estado soberano”³⁹.

Para el tratadista Luis Sánchez Agesta los partidos son “formas de organización de la clase política, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que respondan a las convicciones comunes de sus miembros”⁴⁰.

Para la doctrina “un partido es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder político”⁴¹.

Por tanto, se puede decir que los partidos políticos son grupos organizados que pretenden participar o en su caso conservar el ejercicio del poder con el fin de integrar la voluntad general del electorado a través de la organización, la educación, la información y la cultura política, mediante un determinado programa político social, así como intervenir activamente en el proceso de selección de los gobernantes.

³⁹ DOWSE, Robert E.; y HUGHES, John A.: Op. cit. p. 419.

⁴⁰ SÁNCHEZ AGESTA, Luis. Principios de teoría política. Editora Nacional, 6ª edición, Madrid, 1976, p. 255.

⁴¹ PATIÑO CAMARENA, Javier. Nuevo derecho electoral mexicano. Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, 6ª edición, México, 2000, p. 306.

A pesar, de que en México el fomento de la cultura democrática se ha dejado en manos del Instituto Federal Electoral, los partidos políticos se han olvidado de la responsabilidad que tienen en invertir en la formación de ciudadanos con cultura política, ya que éstos, son los responsables directos de la promoción de la cultura democrática, y son al mismo tiempo, los que necesitan de la participación y del voto de los ciudadanos, pues son los más interesados en que las elecciones se constituyan como la única vía legítima de acceder al poder, ya que si se aceptara otra vía su existencia carecería de objeto. No obstante, los partidos políticos desempeñan funciones imprescindibles en una democracia, a tal grado que en la actualidad no hay entidades que sean capaces de sustituirlos.

Es así que los partidos políticos nacionales cuentan con personalidad jurídica, gozan de derechos y prerrogativas, y están sujetos a las obligaciones que establece la Constitución y el COFIPE. Para que una organización o agrupación política se constituya como partido político y pueda participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el IFE, -artículo 22, párrafo tercero y primero del COFIPE, respectivamente-.

Al respecto, existe una tesis relevante que establece:

“S3EL 036/99 PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO. Dado el papel que tienen los partidos políticos dentro de la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, no es concebible que cualquier organización o asociación de ciudadanos con fines políticos pueda tener la categoría de partido político, sobre todo porque el carácter de interés público que tienen reconocido los partidos políticos implica que el Estado tenga la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos que estos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. Es por ello que el legislador ordinario estableció un procedimiento claro y preciso para que las organizaciones de ciudadanos o las agrupaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos para participar en las elecciones federales obtengan su registro ante el Instituto Federal Electoral. La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales debe obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, siendo importante destacar que dicho registro, dadas sus características particulares, tiene efectos constitutivos, toda vez que los derechos y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen precisamente del acto de autoridad consistente en otorgar el registro correspondiente. En efecto, el que la denominación de "partido político nacional" se reserve, para los efectos del propio código, a las organizaciones políticas que

obtengan su registro como tal, es porque se ha cumplido con los requisitos y procedimientos que el código de la materia establece sobre el particular, lo que se traduce en que quienes se constituyan como partidos políticos nacionales, obteniendo el referido registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica que además les permite gozar de los derechos y prerrogativas electorales, a la vez que quedan sujetos a las obligaciones que establecen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴².

Sin embargo, cabe hacer mención como antecedente al registro de los partidos políticos que con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, además de simplificar los requisitos exigidos para que una agrupación política pudiera obtener su registro definitivo como partido político, creó el **registro condicionado**, en el cual las asociaciones políticas se encontraban en una situación preferente con relación a las demás agrupaciones políticas que no tuvieran ese carácter, ya que éstas entre otros requisitos, debían acreditar haber desarrollado una actividad política en los cuatro años anteriores a la convocatoria, y las asociaciones políticas sólo tenían que acreditar haber funcionado con ese carácter el año anterior a la convocatoria.

Esto trajo como consecuencia que en 1987, con el Código Federal Electoral se suprimiera tal modalidad al considerar que ya contaban con registro definitivo un número significativo de organizaciones políticas.

No obstante a ello, en 1990 se propuso restablecer el registro condicionado por considerar que a través de esta modalidad se propiciaba el desarrollo de nuevas alternativas políticas, así como el fortalecimiento del sistema de partidos, de tal forma que al partido político que tuviera registro condicionado al resultado de las elecciones, obtendría el registro definitivo si alcanzaba al menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la cual se le otorgó el registro condicionado, y en 1993 se precisó que dicho porcentaje podría lograrse en dos elecciones ordinarias

⁴² Tesis relevante de la Sala Superior 1999. Tercera época. S3EL 036/99. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/99. Asociación denominada "Partido Socialdemócrata". 25 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Carlos Vargas Baca. Publicado en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

consecutivas para diputados, senadores o presidente de la República, pero si en ninguna se alcanzaba dicho porcentaje, el partido perdería su registro condicionado, así como todos los derechos y prerrogativas que tuvieran. De esta forma, una organización política que aspirara a contar con registro podría optar por el definitivo o por el condicionado.

En este orden de ideas, una de las principales ventajas que ofrecía el registro condicionado, es que liberaba a los partidos del cumplimiento de los requisitos que exigía la ley para obtener el registro definitivo, sin embargo la desventaja de ello es que sólo podía participar en las elecciones para las cuales se le otorgaba el registro condicionado; asimismo sus representantes sólo tenían voz pero no voto ante los órganos electorales y, además el partido no disfrutaba de todas las prerrogativas que tuvieran los que contaban con el definitivo. Por su parte, las ventajas del registro definitivo, es que los partidos tenían el derecho a participar inmediatamente en elecciones federales, locales y municipales; sus representantes tenían voz y voto ante los organismos electorales y gozaban de todas las prerrogativas que establecía la legislación, pero como consecuencia tenían que cumplir con los requisitos de ley.

Finalmente, a partir de 1996 se suprimió el registro condicionado y sólo se regula el definitivo.

En la actualidad, los requisitos que se establecen para el registro de un partido político en términos del artículo 24 del COFIPE, son: "a) Formular una declaración de principios, programa de acción y estatutos que normen sus actividades; y b) Contar con 3000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales, pero de ninguna forma, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate".

Las prerrogativas de los partidos políticos las establece el artículo 41 del COFIPE, las cuales son:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión.
- Gozar del régimen fiscal que se establece en el Código y en las leyes de la materia.

- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Los derechos de los partidos políticos, de acuerdo a lo establecido por el artículo 36 del COFIPE son:

- Participar, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- Gozar de las garantías para realizar libremente sus actividades.
- Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
 - Postular candidatos en las elecciones federales.
 - Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
 - Participar en las elecciones estatales y municipales.
 - Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
 - Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
 - Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica.
 - Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

Las obligaciones de acuerdo al artículo 38 del COFIPE, para los partidos políticos son:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

- Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.
- Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales.
- Ostentarse con la denominación, emblema⁴³ y color o colores que tengan registrados.
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral.
- Sostener por lo menos un centro de formación política.
- Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los

⁴³ **EMBLEMA DE UN PARTIDO POLÍTICO. SU OBJETO JURÍDICO.** De una interpretación sistemática y funcional del artículo 27, apartado 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el conjunto normativo del mismo ordenamiento, el emblema tiene por objeto caracterizar al partido político o la coalición con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales o de cualquier especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos, y aunque resulte factible que mediante un emblema se pueda identificar a una parte de un todo, como suele ocurrir en los casos de las marcas, o pudiera considerarse aceptable que se identifique individualmente a ciertos miembros de una persona moral, sean sus directivos, afiliados, etcétera, en el ámbito positivo de la legislación electoral federal, el objetivo perseguido con el emblema es muy claro y muy concreto, y está consignado en la ley expresamente, de manera que la calidad representativa que le es inherente al concepto, debe encontrarse necesariamente en relación con la persona moral, el partido político nacional al que corresponda, o con el conjunto de éstos que se coaligan. Lo anterior se robustece si se atiende a que con la formación correcta y adecuada y el uso permanente y continuo del emblema por parte de los partidos políticos en sus diversas actividades y actos de presencia, puede constituir un importante factor para que dichos institutos penetren y arraiguen en la conciencia de la ciudadanía, y esto a su vez puede contribuir para el mejor logro de los altos fines que les confió la Carta Magna en el sistema constitucional de partidos políticos, porque al ser conocidos y lograr cierto arraigo en la población, se facilitará de mejor manera que puedan promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir así a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público en conformidad con los principios constitucionales y legales con los que se conforma el sistema electoral. Sala Superior, tesis S3EL 062/2002. Recurso de apelación. SUP-RAP-038/99 y acumulados.-Democracia Social, Partido Político Nacional.-7 de enero de 2000.-Mayoría de seis votos.-Ponente: Leonel Castillo González. Disidente: José Luis de la Peza. Secretario: Arturo Fonseca Mendoza. Tesis relevante de la Sala Superior. Tercera época 2002. Publicado en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate

- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros, así como entregar la documentación que la propia comisión le solicite respecto a sus ingresos y egresos.

- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Pero en ningún caso se podrán hacer una vez que haya iniciado el proceso electoral.

- Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.

- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

- Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña.

- Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos.

- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.

- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

Las causas para la pérdida del registro de un partido político de conformidad con el artículo 66 del COFIPE son:

a) No participar en un proceso electoral federal ordinario.

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

c) No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado.

- d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el Código.
- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos.
- g) Haberse fusionado con otro partido político.

No obstante lo anterior, la pérdida del registro de los partidos políticos no significa que no existan las obligaciones que adquirieron durante la vigencia del registro. Al respecto, existe una tesis de jurisprudencia que a la letra manifiesta:

“Sala Superior. S3ELJ 49/2002 REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA. El hecho de que en el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, no exista una referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento. Ciertamente, en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio código, pero en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente, como se aprecia en el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”⁴⁴.

⁴⁴ Sala Superior, S3ELJ 49/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Tercera Época SUP-JDC-021/99.—Asociación denominada Partido Socialdemócrata.—25 de agosto de 1999.—Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-040/2000.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—12 de octubre de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-137/2000. Incidente de ejecución de sentencia.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—8 de diciembre de 2000.—Unanimidad de votos. Publicado en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

6.1. CAMPAÑAS ELECTORALES

Uno de los aspectos más trascendentes en un proceso electoral son las campañas electorales que realizan los partidos políticos, así como el financiamiento a que los mismos están sujetos para cumplir con sus objetivos. De ello, que las siguientes páginas sean dedicadas a tales temas.

Por tanto, el fundamento Constitucional lo establece la fracción II, párrafo primero del artículo 41, al señalar que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuentan de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y que por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social y a las campañas electorales.

En este sentido, no es necesario que los mensajes de los cuales hacen uso los partidos políticos sean exclusivos para fines electorales⁴⁵.

⁴⁵ **MENSAJES DE PARTIDOS. SU NATURALEZA POLÍTICA NO DEPENDE DE QUE PERSIGAN FINES ELECTORALES.** Conforme con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Así, la cuestión electoral de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, es tan sólo uno de los fines de los partidos políticos. Estas organizaciones tienen que ver con todos los aspectos de la concepción democrática que establece la propia Constitución en su artículo 3o. De ahí que no exista impedimento constitucional o legal, para que un partido emita su opinión libremente respecto de algún problema de interés nacional, aun cuando no se persigan con tal mensaje fines electorales. Por otra parte, el propio precepto constitucional prevé que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. En consecuencia, un mensaje político no sólo se puede dar a propósito de una campaña electoral, o con fines exclusivamente electorales, sino que, como entidades de interés público, los partidos políticos promueven la participación del pueblo en la vida democrática del país, para lo cual están en aptitud de expresar opiniones o simplemente manifestar posiciones o criterios que influyan en la conciencia política nacional, respecto de problemas que atañen a la comunidad. Por disposición constitucional, el partido tiene a su alcance además, de manera permanente, esto es, no sólo con motivo de una elección, los medios de comunicación social para difundir sus ideas. *Sala Superior, tesis S3EL 100/2002. Recurso de apelación. SUP-RAP-019/99.-Partido Acción Nacional.-6 de diciembre de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.-Secretario: David P. Cardoso Hermosillo. Tercera Época. Publicado en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html*

Así pues, el COFIPE establece que la campaña electoral “es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos para la obtención del voto”. Los *actos de campaña* son “las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas”. Y la *propaganda electoral* es “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”⁴⁶.

Sin embargo, cabe hacer mención que se considera como un acto prohibido en la propaganda el incluir la imagen o figura de los candidatos en las boletas electorales, toda vez que se presume que se influye en la convicción del electorado para emitir el voto el día de la jornada electoral. Así, existe una tesis relevante al respecto identificada como:

“S3EL 056/2002 BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO. El artículo 182, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que por propaganda se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. Dentro de los mecanismos actuales para realizar propaganda electoral, cobra gran importancia la proyección de la figura o imagen de los candidatos, con el objeto de resaltar su personalidad individual, sus atributos personales, sus aptitudes, sus hábitos y costumbres, e incluso algunas cuestiones más individualizadas, que llegan a comprender hasta la forma de vestir, arreglo personal, etcétera, convirtiéndolos así, cada vez más, en figuras centrales o preponderantes de sus pretensiones en los procesos electorales, lo cual se ve intensificado durante el período de campaña electoral y tiende a producir un efecto el día de la jornada electoral. En estas condiciones, cualquier elemento alusivo al candidato que se presente a la ciudadanía ejercerá influencia, necesariamente, en alguna medida, en la formación de la convicción del electorado; de modo que una figura, fotografía, u otro elemento alusivo al candidato impresa en las boletas electorales, puede tener eficacia en ese sentido, por la calidad de sus destinatarios, toda vez que tendría que ser vista por todos y cada uno de los electores en el momento de mayor importancia para los comicios, como es el inmediato a la determinación y ejecución final del voto, produciéndose el efecto propagandístico, en razón a que, asociada tal imagen a otros elementos de esa misma naturaleza generados durante la campaña, contribuye a la inducción en la emisión del voto a favor de quien ostentara la figura, fotografía u otro elemento

⁴⁶ Artículo 182, párrafos primero, segundo y tercero del COFIPE.

similar, el día de la jornada electoral, y esta situación violaría el artículo 190, apartados 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se prevé que las campañas electorales deben concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral, así como que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales⁴⁷.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 44 del COFIPE, del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación. Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a participar conjuntamente en un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

El artículo 47 del ordenamiento en comento, expresa que los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de este Código, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

- En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión.
- En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos en el punto anterior.
- Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el punto uno anterior, se adquirirán, por conducto del IFE para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público

⁴⁷ Tesis relevante de la Sala Superior 2002, S3EL 056/2002. Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-038/99 y acumulados.-Democracia Social, Partido Político Nacional.-7 de enero de 2000.-Mayoría de seis votos.-Ponente: Leonel Castillo González.-Disidente: José Luis de la Peza.-Secretario: Arturo Fonseca Mendoza. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad.

Del primer y tercer punto, el tiempo de transmisión que corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión será de un 4% del total y el resto se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión el 30% en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

Uno de los problemas que genera el acceso de los partidos políticos a los medios de información en forma desproporcionada, es la repercusión en el resultado de algunos procesos electorales, sobre todo cuando el partido dominante prácticamente tenía el monopolio de los tiempos tanto en televisión como en radio.

Es por ello que los medios de comunicación masiva requieren de lenguajes e imágenes idóneas, para que el mensaje enviado pueda ser eficazmente proyectado, por lo tanto, es imprescindible la utilización de expertos en la materia. Al respecto, el artículo 45, párrafo tercero del COFIPE, prevé que la Comisión de Radiodifusión debe contar con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos, y además el párrafo primero, del mismo artículo, establece que los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales y el orden de presentación de los programas se hará mediante sorteos semestrales.

Un aspecto importante al tema de la compra del tiempo en medios de comunicación masiva es que las tarifas sean uniformes para todos los partidos políticos, en igualdad de circunstancias, esto es, con horarios y días, así como en frecuencias y estaciones comparables. En este sentido, el artículo 48, párrafo segundo del COFIPE, dispone que: “es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”. Asimismo, que la “Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral

solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, para que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos períodos: el primero, del 1o. de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y el segundo, del 1o. de abril y hasta tres días antes de la jornada electoral”. Estableciendo que dichas tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial.

En caso de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo; el resultante será el tiempo que cada partido político podrá contratar.

Adicionalmente, la Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación para informar al Consejo General. Por ningún motivo, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

Las campañas electorales de los partidos políticos, según lo dispuesto por el artículo 190 del COFIPE, se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales. Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio. Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones,

adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General. El Instituto, a petición de los partidos políticos y candidatos presidenciales que así lo decidan, organizará debates públicos y apoyará su difusión.

Tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y en especial en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. De conformidad con el artículo 182-A del COFIPE, quedan comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

- Gastos de propaganda: Los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
- Gastos operativos de la campaña: Los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: Los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

No se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

En la determinación de los topes de gastos de campaña el Consejo General, aplicará las siguientes reglas:

- Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá como sigue: El

tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado que el propio Consejo General haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.

- Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá a lo siguiente: a) El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; y b) Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

Cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos.

Los partidos políticos o candidatos que decidan dentro de la campaña electoral realizar marchas o reuniones que impliquen una interrupción temporal de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario a fin de que ésta provea lo necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar el libre desarrollo de la marcha o reunión⁴⁸.

En cuanto a la propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato. La propaganda que en el curso de

⁴⁸ Artículo 184 del COFIPE.

una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrá más límite, en los términos del artículo 7 de la Constitución⁴⁹, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos⁵⁰.

La propaganda que en el curso de una campaña difundan los partidos políticos a través de la radio y la televisión se ajustará a lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución⁵¹. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales⁵².

Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo⁵³.

En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes: a) Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones; b) Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario; c) Podrá colgarse o fijarse en los *lugares de uso*

⁴⁹ Artículo 7 Constitucional: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.

⁵⁰ Artículo 185 del COFIPE.

⁵¹ Artículo 6 Constitucional: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

⁵² Artículo 186 del COFIPE.

⁵³ Artículo 188 del COFIPE.

*común*⁵⁴ que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes; d) No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y e) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.

6.2. FINANCIAMIENTO

Los argumentos a favor de la financiación pública de los partidos tienen tres propósitos, de acuerdo a lo señalado por el tratadista Ramón Cotarelo son: “a) la garantía de supervivencia de los partidos; b) la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades; y c) la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícita y de corrupción”⁵⁵.

De tal forma, puede decirse que los partidos no son solamente asociaciones privadas, pero tampoco son órganos del Estado, por lo cual es conveniente que mantengan una doble vía de financiación, pública y privada, toda vez, que la primera protege el principio de igualdad de oportunidades; mientras que la segunda, garantiza la cercanía de los partidos a los intereses que represente. Asimismo, toda financiación de los partidos, tendrá tres requisitos que son la igualdad, la libertad y el derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política.

Para que los partidos políticos tengan la posibilidad de llegar al poder mediante el voto de los ciudadanos, se requiere del financiamiento. Por ello, a partir de la Ley Federal Electoral de 1973 se incorporaron, en un capítulo especial, las prerrogativas de los partidos políticos, que son los recursos de los cuales se les dota para que pudieran

⁵⁴ Artículo 189, párrafo segundo del COFIPE: “Se entiende por lugares de uso común los que son propiedad de los ayuntamientos, gobiernos locales y del Distrito Federal, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda electoral. Estos lugares serán repartidos por sorteo entre los partidos políticos registrados, conforme al procedimiento acordado en la sesión del Consejo respectivo, que celebren en el mes de enero del año de la elección”.

⁵⁵ En Partidos políticos y democracia, publicado por el: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 23.

ejercitar los derechos de participación en la tarea política y cumplir con sus fines. Sin embargo, ya en 1963, se había comenzado por otorgar algunas exenciones de impuestos, que fueron ampliadas en el ya citado año de 1973, pero ya como una prerrogativa. Y fue precisamente en este último año que se adicionaron franquicias postales y telegráficas, así como acceso a la radio y televisión durante los períodos de campañas electorales.

En 1977 se hizo permanente el derecho a usar las frecuencias de radio y los canales de televisión; se ampliaron las exenciones fiscales; se regularon con mayor detalle las franquicias postales y telegráficas, se dispusieron apoyos para sus tareas editoriales y se ordenó que los partidos deberían contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio, como derecho a carteles, folletos, espacios para propaganda, locales para sus reuniones y auxilios en los recorridos electorales.

En 1987 además de las prestaciones en especie, se dispuso el financiamiento en efectivo mediante una fórmula ligada a las elecciones de diputados federales de mayoría relativa, para esto, se tomaba el número de candidatos registrados, se multiplicaba por el costo de una campaña para diputado y así resultaba la cantidad total a distribuir entre todos los partidos.

Por lo tanto, es importante que para el funcionamiento de los partidos políticos se les otorguen fondos para sus actividades ordinarias y para la realización de las campañas electorales, esto es, del financiamiento.

Así, el fundamento Constitucional, lo establece el artículo 41, fracción II, al determinar que la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Aunado a lo anterior, los principios constitucionales que rigen al financiamiento de los partidos políticos, los establece la siguiente tesis relevante:

"S3EL 036/98 FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES. En el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reitera el principio constitucional de legalidad electoral que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: 1. Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; 2. Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y 3. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y c) Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos. Por lo que atañe al punto 1 debe advertirse que esos criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales deben estar prescritos en disposiciones legislativas, en el entendido de que, por definición, el término «criterios» está referido a pautas o principios necesariamente genéricos que, en el presente caso, son aplicables tratándose de la determinación de límites a las erogaciones, sin que revistan un grado de especificidad, o bien, sean conducentes para hacer eficiente y eficaz el contenido de una atribución o el cumplimiento de una obligación, en el caso, partidaria. Este carácter de los criterios naturalmente lleva implícito el hecho de que son meras referencias normativas para el ejercicio de la consecuente facultad reglamentaria que dará eficiencia y eficacia prescriptiva a las correspondientes reglas. En el supuesto de lo destacado en el punto 2, se está en el caso de límites a las aportaciones en numerario de los simpatizantes de los partidos políticos y procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos partidarios. Asimismo, otro aspecto que debe destacarse de las normas constitucionales transcritas, subrayado en el punto 3 anterior, es que las sanciones precitadas son la mera consecuencia jurídica para la hipótesis normativa genérica consistente en el incumplimiento de las obligaciones jurídicas sobre límites a las erogaciones en campañas electorales; montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos. Empero, algo que resalta, por imperativo constitucional, es que tanto las infracciones como las sanciones respectivas deben estar prescritas en normas jurídicas legislativas, esto es, lógicamente generales, abstractas, impersonales y heterónomas⁵⁶.

Adicionalmente, existe una tesis jurisprudencial que regula lo relativo al financiamiento de los partidos políticos como uso exclusivo de aquéllos que contendieron en las últimas elecciones y los cuales obtuvieron por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales, y que para tal efecto manifiesta:

⁵⁶ Tesis relevante de la Sala Superior. S3EL 036/98. Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98. Partido Revolucionario Institucional. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. . Publicada en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

“Sala Superior. S3ELJ 13/2001 FINANCIAMIENTO. EL PREVISTO POR EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO A), CONSTITUCIONAL, ES EXCLUSIVO DE AQUELLOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE HAYAN CONTENDIDO EN LOS ÚLTIMOS COMICIOS Y QUE OBTUVIERON POR LO MENOS EL DOS POR CIENTO DE LA VOTACIÓN EN ALGUNA DE LAS ELECCIONES FEDERALES ORDINARIAS. Al tipo de financiamiento previsto por el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tienen derecho todos los partidos políticos nacionales por el solo hecho de contar con registro, sino que tal beneficio es exclusivo de aquéllos que contendieron en los últimos comicios y obtuvieron por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República, y que de esa manera lograron conservar su registro; habida cuenta que la disposición contenida en el citado inciso a), no debe interpretarse en forma aislada, sino en su contexto, esto es, integrada con el segundo párrafo de la referida fracción II, que precisamente se refiere a los partidos políticos que hayan logrado mantener su registro después de cada elección”⁵⁷.

Actualmente, el artículo 49 del COFIPE, señala que el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades: Público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento; Por la militancia; De simpatizantes; Autofinanciamiento; y el de Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

La prohibición que se hace al financiamiento, se refiere a que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.

⁵⁷ Sala Superior. S3ELJ 13/2001. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-029/2000. Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. 5 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-010/2000. Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. 10 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-044/2000. Partido de Centro Democrático. 12 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.13/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos. Publicada en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.htm](http://www.trife.org.mx/frame_principal.htm)

- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Asimismo, las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25%.

Los partidos políticos tendrán derecho al **financiamiento público** de sus actividades, conforme a las disposiciones siguientes:

- Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:
 - a) El Consejo General del IFE determinará anualmente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior así como los demás factores que el propio Consejo determine.
 - b) El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
 - c) El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
 - d) El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente.

e) La suma del resultado de las anteriores operaciones, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de acuerdo a lo siguiente: El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

f) El financiamiento a que se refieren los incisos anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México.

g) Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

h) Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

▪ Para gastos de campaña:

a) En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

b) El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

▪ Por actividades específicas como entidades de interés público:

a) La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

b) Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme

a lo siguiente: a) Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y b) Se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.

El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

El **financiamiento por la 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 exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

- El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado.
- Cada partido político 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.
- Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

El **financiamiento de simpatizantes**, estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país. Estas aportaciones se deberán a lo siguiente:

- Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.
- De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante,

salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales.

- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

- Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos anteriormente.

- Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

El **autofinanciamiento** estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.

Para el **financiamiento por rendimientos financieros**, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban. Este tipo de financiamiento se sujetará a las siguientes reglas:

- Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles.

- Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

Un aspecto importante relativo al financiamiento, es la información que proporcionen los partidos políticos al electorado, ya que propicia de alguna manera transparencia en el uso de los recursos que les son otorgados. De esto se deduce, que la regulación para dicha transparencia debe evitar someter a los partidos políticos al cumplimiento imposible de un cúmulo de trámites y registro que resulten más laboriosos que efectivos, y en donde tendrían que verse ante la alternativa de cumplirlos a costa de una cuantiosa erogación de recursos humanos y materiales, que finalizaran por ser inaplicables.

De esta forma y con el propósito de transparentar, fiscalizar y verificar el origen, manejo y destino de los recursos financieros recabados y administrados por los partidos políticos, la legislación electoral dispone que todos ellos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas tiene la facultad de solicitar en todo momento a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, y la de elaborar el dictamen y proyecto de resolución conducentes para su presentación ante el Consejo General, quien puede imponer, en su caso, las sanciones previstas por la propia ley⁵⁸.

⁵⁸ **SANCIONES A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS POR INFRACCIONES A LAS REGLAS INHERENTES AL FINANCIAMIENTO.** El procedimiento administrativo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye la regla general en materia disciplinaria y de imposición de sanciones, en tanto que el diverso procedimiento previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del propio código se circunscribe a una materia especializada, inherente a los actos cometidos por los partidos y agrupaciones políticas en relación con los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, por lo que para que la autoridad electoral imponga una sanción a los institutos políticos respecto de irregularidades o infracciones cometidas en esta materia especializada, no está obligada a seguir el procedimiento genérico indicado. Esta conclusión se obtiene a partir de los numerales invocados, pues los términos en que se desarrolla el procedimiento administrativo especializado a que se refiere el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales evidencian, que éste cuenta con las características particulares siguientes: a) un órgano sustanciador: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya función es realizar la revisión de los informes anuales y de campaña de dichos institutos políticos, en los términos precisados en el propio numeral, así como la elaboración del dictamen consolidado y del proyecto de

Ante dicha Comisión, los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a lo siguiente:

- Informes anuales: a) Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y b) Serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

Dentro de este tipo de informe se reportará el correspondiente a gastos por tareas editoriales, a lo que sería aplicable como precedente la siguiente tesis relevante dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral, misma que establece:

“S3EL 040/98 GASTOS POR TAREAS EDITORIALES. DEBEN REPORTARSE EN EL INFORME ANUAL CORRESPONDIENTE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 49, párrafo 7, inciso c), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos generales y normales, los gastos por tareas editoriales deben reportarse en el informe anual correspondiente, porque dentro de los gastos de tope de campaña no se incluyen aquellos que están destinados para la operación ordinaria de los partidos políticos; y de los gastos comprobados que se realicen por tareas editoriales, el Consejo General puede acordar apoyos hasta el 75% de los gastos erogados por los partidos políticos en el año inmediato anterior por dicha actividad, mientras que los

resolución, que deben presentarse ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual determina, de ser el caso, la imposición de alguna sanción. b) finalidad única: la revisión de los mencionados informes que rindan los partidos o agrupaciones políticas, según corresponda. En cambio, las principales características del procedimiento genérico estatuido en el artículo 270 del código en consulta son: a) un órgano sustanciador: la Junta General Ejecutiva, cuyas funciones son integrar el expediente respectivo, mediante la recepción de la queja correspondiente y la subsecuente sustanciación del procedimiento conforme lo establece el numeral en cita; así como formular el dictamen relativo para ser presentado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que éste fije, en su caso, la sanción correspondiente. b) un objeto genérico: cualquier irregularidad o infracción administrativa a la normatividad electoral en cuestión, exceptuando la materia inherente al financiamiento. En esta virtud, si bien conforme con los numerales 49-A y 270 citados existen dos procedimientos administrativos de los que puede derivar la imposición de una sanción a los partidos y agrupaciones políticas, la pretendida aplicación del procedimiento genérico a que se refiere el artículo 270 se ve excluida si las circunstancias del caso concreto se ubican en los supuestos de hecho que prevé el diverso numeral 49-A, ya que en la técnica de la aplicación de la ley, impera el principio general de derecho de que la norma específica priva sobre la norma general. Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 060/98. Recurso de apelación. Tercera Época. SUP-RAP-017/98. Partido del Trabajo. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: David Solís Pérez. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

reportados en el informe de campaña son consumibles y aprovechables exclusivamente para la campaña electoral, aunque la justificación de sus gastos sea posterior. Sin embargo, lo anterior no es obstáculo para considerar que en las actividades de campaña electoral los partidos políticos o candidatos realicen gastos en trípticos, folletos, o cualquier otro de similar naturaleza, encaminados a fomentar o difundir la plataforma electoral, los documentos básicos, el perfil o trayectoria de determinado candidato, entre otros. En este caso, es evidente que la intención o finalidad con dichos documentos es obtener el sufragio popular, característica principal para determinar la naturaleza de los referidos documentos. Por tanto, dichos gastos deben incluirse en el rubro de propaganda en prensa y, por ende, dentro del informe de campaña, máxime que no se establece su prohibición de manera expresa para considerarlos dentro de los topes de campaña⁵⁹.

- Informes de campaña: a) Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; b) Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales; y c) En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de la legislación electoral, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas estará a lo siguiente:

- La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contará con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por las agrupaciones políticas.
- Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político o a la agrupación política que

⁵⁹ Tesis relevante de la Sala Superior. S3EL 040/98. Recurso de apelación. SUP-RAP-002/98. Tercera Época. Partido del Trabajo. 18 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Héctor Solorio Almazán. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de 10 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes⁶⁰.

No obstante al punto anterior, si la Comisión omite requerir al partido o agrupación política para la aclaración de errores en los informes, la sanción que dicha Comisión emita será inaplicable de acuerdo con la siguiente tesis relevante:

“S3EL 089/2002 INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITE REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO. De conformidad con el principio de legalidad electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si la autoridad fiscalizadora advierte la existencia de errores en el informe de gastos de campaña, está obligada a hacer del conocimiento del partido político dicha situación, a efecto de que éste tenga la oportunidad de realizar las aclaraciones que estime pertinentes. Consecuentemente, si la autoridad fiscalizadora no brinda la oportunidad de rectificar los errores, tal y como se prevé en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y le impone una sanción derivada de

⁶⁰ **INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. PLAZO DENTRO DEL CUAL DEBEN EFECTUARSE LAS ACLARACIONES O RECTIFICACIONES POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS QUE LOS PRESENTEN.** De las disposiciones que regulan la rendición de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, contenidas en el artículo 49-A, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos y las agrupaciones políticas podrán agotar el plazo máximo de 10 días que la ley les otorga para que aclaren o rectifiquen sus informes, siempre y cuando lo permitan los plazos a los que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas debe sujetarse para practicar la revisión de los informes. En el precepto antes invocado se establecen los plazos dentro de los cuales los mencionados entes políticos deben presentar los informes, así como aquéllos otorgados a la Comisión de Fiscalización para revisarlos y elaborar el dictamen consolidado que presenta al Consejo General del Instituto Federal Electoral para su aprobación. Tales plazos, por estar contenidos en disposiciones de orden público, no pueden ser alterados a voluntad de los entes políticos obligados a presentar los informes o de la autoridad electoral revisora, pues ello contravendría el principio de legalidad a que se encuentran sujetos. En consecuencia, si la referida comisión de fiscalización cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña, así como 20 días para elaborar el dictamen consolidado que debe presentarse al Consejo General, contados a partir del vencimiento del plazo de revisión de los informes, el diverso plazo de 10 días con el que cuentan los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer aclaraciones o rectificaciones en caso de errores u omisiones técnicas en los informes, no puede considerarse como una ampliación del plazo de revisión, de tal forma que dichas aclaraciones o rectificaciones, invariablemente, deberán presentarse antes de que concluya este plazo. *Tesis relevante. Sala Superior, tesis S3EL 090/2002. Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-026/2000.- Coalición Alianza por México y otro.-19 de julio de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Carlos Vargas Baca. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html*

las irregularidades que advirtió pero no lo hizo previamente del conocimiento del partido político, dicha autoridad contraviene el mencionado principio”⁶¹.

Al vencimiento del plazo señalado en los puntos anteriores, la comisión dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los 3 días siguientes a su conclusión.

El Consejo General del IFE acordará los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen⁶² y, en su caso, de las resoluciones. Adicionalmente la publicación de los informes anuales de los partidos se hará en la Gaceta del IFE.

7. LA PARTICIPACIÓN DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES

Uno de los propósitos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, fue el incorporar a grupos políticos que sin tener derecho a la participación electoral, tuvieran el reconocimiento para intervenir en la discusión de los problemas políticos del país, esto es, la aparición de las asociaciones políticas que eran susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, todo ello con la finalidad de incentivar la discusión de ideas, la difusión de ideologías, contribuir al desarrollo de una opinión política mejor informada, así como completar el sistema de partidos políticos.

El artículo 32 de la ley antes referida, establecía que una asociación política al constituirse como tal, podía solicitar su registro condicionado como partido político

⁶¹ Tesis relevante de la Sala Superior, tesis S3EL 089/2002. Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-055/2001.-Partido Acción Nacional.-25 de octubre de 2001.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. -Secretario: Carlos Vargas Baca. Publicada en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

⁶² El dictamen deberá contener por lo menos, de conformidad con el párrafo segundo, inciso d), artículo 49-A del COFIPE: 1) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas; 2) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y 3) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y las agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin.

acreditando haber funcionado con dicho carácter un año antes de la convocatoria que para tal efecto se emitiera. Como consecuencia, las asociaciones políticas se encontraron en una situación preferente con relación a las demás agrupaciones políticas al tramitar su registro condicionado, ya que estas últimas que tuvieran registro como asociación debían acreditar haber desarrollado una actividad política en los cuatro años anteriores a la convocatoria, mientras que las asociaciones, como ya quedó señalado, sólo tenían que acreditar su función un año antes.

A su vez, el Código Federal Electoral de 1987 ratificó el régimen anterior y durante su vigencia diversas agrupaciones políticas obtuvieron el rango de asociaciones políticas. El contenido del artículo 71 de esta ley establecía los requisitos para la obtención del registro como asociación política nacional, que prácticamente eran iguales a la ley de 1977. Asimismo, el artículo 75 estipulaba que las asociaciones sólo podían participar en las elecciones federales si obtenían su registro al menos seis meses antes del día de la elección y previo convenio de incorporación con un partido político nacional registrado.

Con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, se conservó el registro condicionado, pero se eliminó la figura de las asociaciones políticas al no justificar que dicha figura podía propiciar el desarrollo político del país. Aunado a lo anterior, las agrupaciones que quisieran podían seguir funcionando, pero como asociaciones civiles y sin poder participar en las elecciones federales como lo regulaba el código de 1987, toda vez que el argumento era que quienes desearan participar en la actividad política debían hacerlo a través de los partidos políticos.

Sin embargo, a través de las reformas hechas al COFIPE en 1996 se reguló la figura de las agrupaciones políticas, cuyo antecedente fueron las asociaciones políticas, puesto que al haber suprimido esta figura se prescindió de una institución que incentivaba la discusión de ideas.

De tal manera que actualmente, las agrupaciones políticas nacionales, son reguladas por el artículo 33 del COFIPE, el cual las define como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. Tales agrupaciones no

podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".

Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. En la propaganda y campaña electoral, se podrá mencionar a la agrupación participante.

Sin embargo, si las agrupaciones políticas renunciaran al derecho de postular candidatos, aún estableciendo tal renuncia en sus documentos básicos, dicha circunstancia se tendrá por no puesta, toda vez que estos derechos repercuten directamente al interés público, pues se trata de una disposición de orden público como lo es el COFIPE⁶³.

Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos: a) Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas; y b)

⁶³ **AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. LA RENUNCIA A POSTULAR CANDIDATOS CONTENIDA EN SUS DOCUMENTOS BÁSICOS DEBE TENERSE POR NO PUESTA.** Considerando que las agrupaciones políticas nacionales tienen el derecho de participar o no en los procesos electorales federales, en los términos prescritos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante la postulación de candidatos a través del respectivo acuerdo de participación con un partido político, esto no significa que tengan derecho a renunciar a postular candidatos, por lo que tal renuncia carece de efectos jurídicos, debiéndose tener por no puesta, por contrariar disposiciones de orden público, en términos de lo prescrito en el artículo 1º, párrafo 1, en relación con el 3º, párrafo 2, y 34, párrafo 1, todos ellos del citado código de la materia, y atendiendo al principio general del derecho que expresa que sólo son renunciables los derechos privados, que no afecten directamente el interés público. En efecto, tratándose de una disposición de orden público, como lo son las del código electoral federal, es inconcuso que las mismas son irrenunciables, puesto que aceptar lo contrario implicaría sujetar la observancia de disposiciones de orden público a la voluntad de los particulares y desnaturalizar el estatuto jurídico de tales agrupaciones, máxime que el legislador no contempló expresamente tal posibilidad. *Tesis relevante. Sala Superior. S3EL 002/97. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-009/97. Tercera época. Alianza Cívica, Agrupación Política Nacional. 14 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Recurso de apelación. SUP-RAP-004/97. Alianza Cívica, A.C. Agrupación Política Nacional. 14 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html*

Disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

Adicionalmente, la asociación interesada presentará durante el mes de enero del año anterior al de la elección, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que, en su caso señale el Consejo General del IFE, el cual dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente.

De lo anterior, se hace referencia a una tesis relevante que faculta al IFE para establecer elementos objetivos para la acreditación de los requisitos de integración de las agrupaciones políticas, que estipula:

“S3EL 005/2002 AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL. REQUISITOS PARA SU INTEGRACIÓN, EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PUEDE ESTABLECER ELEMENTOS OBJETIVOS PARA SU ACREDITACIÓN. Si bien el artículo 35, en su párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece los requisitos que deben satisfacer las organizaciones que pretendan obtener su registro como agrupaciones políticas nacionales, también es cierto que dicha acreditación debe ser indubitable, para lo cual resulta indispensable contar con elementos objetivos de juicio que permitan comprobar el cumplimiento de tales requisitos. Para tal efecto, es indudable que el párrafo 2 del artículo citado otorga facultades al Consejo General del mencionado instituto, para que mediante un acuerdo y a manera de comprobación, defina y precise los elementos objetivos que las agrupaciones deben presentar con su solicitud a fin de normar su juicio al evaluar el cumplimiento de los requisitos legales, como sería el que la asociación solicitante exhibiera listas de ciudadanos, amparadas con las correspondientes cédulas de afiliación (por lo menos el mínimo legal 7,000), suscritas por el puño y letra de los afiliados⁶⁴.

Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo, y en caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Este registro cuando haya procedido, surtirá efectos a partir del 1º de agosto del año anterior al de la elección.

⁶⁴ Tesis relevante de la Sala Superior 2002. Tercera época. S3EL 005/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-001/97.-Frente Revolucionario de Organizaciones Ciudadanas, A.C.-14 de febrero de 1997.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Fernando Ojeto Martínez Porcayo.-Secretario: Alfredo Rosas Santana. Publicada en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

Las agrupaciones políticas con registro, gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en los artículos 50⁶⁵, 51⁶⁶ y 52⁶⁷ del Código de la materia.

Además, las agrupaciones gozarán del financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política. Para los efectos de dicho financiamiento, se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Este fondo se entregará anualmente a las agrupaciones políticas, en términos de lo previsto en el reglamento que al efecto emita el Consejo General.

Sin embargo, por ningún motivo los partidos políticos podrán aportar recursos a las agrupaciones políticas para gastos de campaña, al respecto existe una tesis relevante que señala:

“S3EL 006/2002 AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO LES PUEDEN APORTAR RECURSOS PARA GASTOS DE CAMPAÑA. De una interpretación sistemática y funcional del artículo 41 de la Constitución General de la República, y de los numerales 33, párrafo 1; 34, párrafo 4; 35, párrafo 7; 36, párrafo 1, inciso c); 38, párrafo 1, inciso o); 49, párrafo 7, inciso a), fracciones I a V, e inciso b), fracciones I y II; así como del 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se infiere que las agrupaciones políticas nacionales sólo reciben financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política; mas en momento alguno se contempla el otorgamiento de financiamiento para gastos de campaña, a diferencia de los partidos políticos,

⁶⁵ Artículo 50 del COFIPE: “Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes: a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines; b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie; c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables”.

⁶⁶ Artículo 51 del COFIPE: “El supuesto a que se refiere el artículo anterior, no se aplicará en los siguientes casos: a) En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y b) De los impuestos y derechos que establezcan los Estados o los municipios por la prestación de los servicios públicos”.

⁶⁷ Artículo 52 del COFIPE: “El régimen fiscal a que se refiere el artículo 50 de este Código no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales”.

lo cual es conforme con la naturaleza de aquéllas, como entes cuya participación en los procesos electorales es permitida sólo a través de su asociación con algún partido político y bajo la tutela de éstos, lo que lleva a considerar que no existe posibilidad alguna de que las agrupaciones políticas nacionales puedan realizar actos de campaña en forma directa, sino siempre en apoyo de las candidaturas que surgidas de los acuerdos de participación celebrados con algún partido político, hayan sido registradas por éste. De esta manera, aun cuando las actividades de campaña en general, deben ser financiadas con recursos provenientes del partido político que postule al candidato que va a contender en determinado proceso electoral, las agrupaciones políticas pueden contribuir a la realización de tales actos, con motivo del acuerdo de participación que hayan suscrito con algún partido político, en virtud de que la ley prevé la posibilidad de que éstas canalicen recursos al partido político para el apoyo de las campañas respectivas, mas no así que los partidos políticos puedan aportar recursos a las agrupaciones políticas para que ellas de manera directa e independiente realicen actos de proselitismo electoral. En consecuencia, el hecho de que no se contenga la prohibición a un determinado partido político, de realizar aportaciones en efectivo o en especie a las agrupaciones políticas nacionales para destinarse a gastos de campaña, así como su regulación, es innecesaria, puesto que éstas no tienen posibilidad alguna de realizar actos de campaña en forma directa⁶⁸.

Con el fin de acreditar los gastos realizados, las agrupaciones deberán presentar a más tardar en el mes de diciembre de cada año los comprobantes de dichos gastos; y ninguna agrupación podrá recibir más del 20% del total del fondo constituida para este financiamiento. Adicionalmente, deberán presentar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad; este informe se deberá presentar a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

Ahora bien, las causas por las que una agrupación política nacional puede perder su registro son:

- Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros.
- Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos.
- Omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos.
- Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el COFIPE.

⁶⁸ Tesis relevante de la Sala Superior. Tercera época. S3EL 006/2002. Recurso de apelación. SUP-RAP-037/99.-Coalición Alianza por México.-7 de enero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: Eloy Fuentes Cerda.-Secretaria: Aidé Macedo Barcenás. Publicada en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

- Por dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

Al igual que los partidos políticos, las agrupaciones gozarán de régimen fiscal y del financiamiento público. Ninguna agrupación podrá recibir más del 20% del total del fondo constituido para el sostenimiento de sus actividades.

Sin embargo, de conformidad con la siguiente tesis relevante, las agrupaciones políticas no podrán gozar de las prerrogativas que tienen los partidos políticos referente a las franquicias postales y telegráficas:

“S3EL 007/99 AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. CARECEN DE LAS PRERROGATIVAS DE LAS FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS. Las agrupaciones políticas nacionales solamente cuentan con dos tipos de prerrogativas, de acuerdo con lo previsto por el numeral 35, párrafos 6 y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales consisten en un régimen fiscal especial y financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política; porque su regulación normativa impone un campo de acción debidamente circunscrito y, por lo mismo, limitado, motivo por el cual, si la constitución y la ley, omiten conceder de manera expresa las prerrogativas de franquicias postales y telegráficas a las agrupaciones políticas nacionales, la autoridad electoral carece de facultad para otorgárselas, máxime que, no existe la equiparación con los partidos políticos, porque pese a existir correspondencia entre lo establecido legalmente respecto de éstos y aquéllas, es exclusivamente en cuanto a las obligaciones que tienen en común. Así es, de acuerdo con la naturaleza y objetivos de los partidos políticos y de dichas asociaciones, las diferencias son muy acentuadas, en cuanto a que, aquéllos son el medio constitucionalmente reservado para integrar la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder; mientras éstas, carecen de esos objetivos, puesto que su función se centra en coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática y en fomentar la cultura democrática del país y procurar una opinión pública mejor informada. En ese orden de cosas, es claro que al ser diversos los objetivos perseguidos por unos y otras, distintos deben ser, consecuentemente, los derechos y prerrogativas atribuidas, pese a compartir ciertas obligaciones, puesto que las mismas emanan, similarmente de derechos compartidos, dentro de los cuales, es claro, se encuentra el relacionado con las franquicias postales y telegráficas para éstas, al estar reservadas, en exclusiva, para los partidos políticos”⁶⁹.

⁶⁹ Tesis relevante de la Sala Superior. S3EL 007/99. Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-006/99. Coordinadora Ciudadana. 7 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Armando Ernesto Pérez Hurtado. Publicada en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

8. PROCESO ELECTORAL FEDERAL

De acuerdo con el artículo 173 del COFIPE, el proceso electoral “es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código de la materia, los cuales son realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año inmediato anterior al de la elección, y antes de que se inicie este proceso electoral corresponde al Consejo General del IFE, definir el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional para efecto de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. De igual forma, deberá definir la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, en caso de que se considere necesario hacer modificaciones a las demarcaciones existentes.

La conclusión del proceso electoral federal se da una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto hasta el último de los medios de impugnación que hayan sido interpuestos o cuando tuviera constancia de que no se presentó ninguno. En el año de la elección presidencial, el proceso electoral concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de la República. En todo caso, esto es, cuando sólo hay renovación del Poder Legislativo o cuando se eligen tanto Legislativo como Ejecutivo, los efectos del proceso electoral conducen a la instalación y toma de protesta de los integrantes del Congreso y del Presidente de la República.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 174 del COFIPE, las etapas del proceso electoral son las siguientes:

1) Preparación de la elección.- se inicia con la primera sesión del Consejo General del Instituto, misma que debe celebrarse durante la primera semana del mes de octubre del año previo al que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y

concluye cuando se inicia la jornada electoral. Esta etapa comprende diversas actividades, como son:

- *El procedimiento de registro de candidatos de los diferentes partidos políticos a los cargos de elección popular que se disputan*, como principio básico el código de la materia, establece que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales, individualmente o coaligados, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Las candidaturas de diputados y senadores, ya sean para contender por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, deben ser registradas por fórmulas de candidatos compuestas cada una de un propietario y un suplente.

Sin embargo, cabe hacer mención que aún cuando este derecho es otorgado por la legislación electoral, en la Constitución no hay exclusividad para que los partidos políticos postulen candidatos, por tanto las organizaciones que no tengan el carácter de partido político como tal, podrán también postular candidatos⁷⁰.

⁷⁰ **CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN.** El contenido literal del texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, en favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido político, respecto del derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, porque de estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo porque no se trata de labores que sólo puedan atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas; sino que, por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas morales con fines políticos e, inclusive, por las personas físicas no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral. Esto es, el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión del ejercicio de tal derecho a otras entidades. *Sala Superior, tesis S3EL 081/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/2001.-Manuel Guillén Monzón.-25 de octubre de 2001.-Mayoría de cinco votos en el criterio.-Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez.-Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Tesis relevante de la Sala*

Asimismo, los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país a través de su postulación a cargos de elección popular.

Por otra parte, en virtud de que una candidatura puede ser registrada en dos oficinas distintas del Instituto, toda vez que existe el registro supletorio de candidatos a diputados y senadores de mayoría relativa ante el Consejo General, puede suceder que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político. En tal caso, corresponde al Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerir al partido político para que informe en un plazo de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

A efecto de que los electores puedan conocer la oferta electoral que le formulan los partidos políticos, corresponde a éstos presentar y obtener constancia del Consejo General, del registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas. Este trámite debe ser realizado dentro de los primeros quince días del mes de enero del año de la elección.

Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los Consejos Distritales, los Consejos Locales y el Consejo General del IFE, según el caso.

Los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa deben ser registrados ante el Consejo Distrital que corresponda del 1o. al 15 de abril, en tanto que los que lo sean por el principio de representación proporcional deben ser registrados ante el Consejo General del 15 al 30 de abril.

Por su parte, los candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa, deben ser registrados ante el Consejo Local correspondiente del 15 al 30 de marzo, en

Superior. Tercera época 2002. Publicado en la página de internet: www.trife.org.mx/frame_principal.html

tanto que los candidatos al mismo cargo por el principio de representación proporcional, deben ser registrados ante el Consejo General del 1 al 15 de abril. Ante este mismo órgano deben ser registrados los candidatos a presidentes de la República del 1 al 15 de enero. Si alguna solicitud o documentación se presenta fuera de estos plazos será desechada de plano y, en su caso, no será registrada la candidatura que no satisfaga los requisitos.

En el término de tres días después de vencidos los plazos para el registro de las candidaturas, los consejos correspondientes sesionarán con el único objeto de registrar las candidaturas que procedan. La relación de nombres de los candidatos y de los partidos y coaliciones que los postulen, así como las cancelaciones y sustituciones serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Las sustituciones de candidatos pueden darse libremente dentro del plazo establecido para el registro o vencido éste siempre que la causa sea fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, pero tratándose de este último caso no deberá presentarse dentro de los treinta días anteriores al de la elección. En el caso de los candidatos de coaliciones, su sustitución sólo podrá darse por causas de fallecimiento o incapacidad total permanente, además de que se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos relativos al registro de candidatos de coalición.

- *Las campañas electorales*, a las cuales ya se ha hecho referencia en el tema de los partidos políticos.

- *La integración de los consejos locales y distritales, la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla.* Los distritos electorales uninominales se dividen en secciones electorales, las cuales pueden tener como mínimo 50 electores y como máximo 1500. La regla general es que en toda sección electoral por cada 750 electores o fracción se instale una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma. A partir de este principio puede haber también casillas contiguas, extraordinarias y especiales. Las primeras dos, recibirán la votación de los electores residentes en la sección electoral que les corresponda, sin embargo en las especiales recibirán la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de la sección correspondiente a su domicilio y, en cada distrito electoral se podrán instalar

hasta cinco de estas casillas, no obstante, el número y ubicación serán determinados por el Consejo Distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a la densidad poblacional, y a las características geográficas y demográficas.

En todos los casos anteriores, en cada casilla se procurará la instalación de mamparas donde los votantes puedan decidir el sentido del sufragio y, el diseño y ubicación de estas mamparas en las casillas se hará de manera que garanticen plenamente el secreto del voto.

Adicionalmente, la ubicación de las casillas deberá efectuarse en lugares que satisfagan los requisitos de fácil y libre acceso para los electores, la posibilidad de instalar cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto, no ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate, no ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos ni ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

El procedimiento y criterios para integrar las mesas directivas de casilla están basados en la insaculación, la evaluación objetiva de la capacitación electoral recibida por los ciudadanos insaculados, la escolaridad y la idoneidad legal para el desempeño del cargo de los ciudadanos que obtuvieron oportunamente la credencial para votar con fotografía al 15 de enero del año de la elección. Para este procedimiento intervienen el Consejo General, las Juntas Distritales Ejecutivas, los Consejos Locales, las Comisiones Locales de Vigilancia del Registro Federal de Electores de cada entidad federativa, los Consejos Distritales y los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales.

En el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas intervienen las Juntas Distritales Ejecutivas y los Consejos Distritales. La lista de ubicación de casillas aprobada por el Consejo Distrital, así como una segunda lista con los ajustes que pudiera haber, deben ser publicadas, fijadas en edificios y lugares públicos y, a su vez

entregar una copia de las mismas a los representantes de los partidos políticos, debiendo dejar constancia de tal entrega.

- *El registro de representantes de los partidos políticos.* Una vez registrados los candidatos, fórmulas y listas de los partidos políticos y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, así como representantes generales propietarios. En cada distrito electoral uninominal podrán acreditar un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla, tienen derecho a participar en la instalación de la casilla, observar y vigilar el desarrollo de la elección y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura; recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio, las que deberán firmar pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que la motiva; presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación; presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta; así como acompañar al presidente de la Mesa Directiva de Casilla, al Consejo Distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral; y las demás que establezca el COFIPE.

El registro y sustitución de los nombramientos de los representantes mencionados, se realizan ante el Consejo Distrital correspondiente y, en caso de que la solicitud de registro no sea resuelta dentro de las 48 horas siguientes a su presentación o fuera negada, puede haber un registro supletorio ante el Presidente del Consejo Local respectivo, para que éste registre a los representantes de manera supletoria. Las relaciones de los representantes acreditados se entregarán a los presidentes de las Mesas Directivas de Casilla.

- *La entrega del material electoral, así como la impresión y la entrega de la documentación electoral.* Para la emisión del voto el Consejo General del Instituto, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo

de boleta electoral que se utilizará para la elección. Las boletas deberán estar en poder de los Consejos Distritales 20 días antes de la elección, teniendo para su control las medidas que señala el Código. Además, los representantes de los partidos, si así lo desean, podrán firmar las boletas, pero la falta de firma de los representantes en las boletas no impedirá su oportuna distribución.

En caso de cancelación del registro, o sustitución de uno o más candidatos, si las boletas ya estuvieran impresas, éstas no tendrán modificación, y en todo caso, los votos contarán para los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que estuviesen legalmente registrados ante los Consejos General, Locales o Distritales correspondientes.

Dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente, los presidentes de los Consejos Distritales entregarán a cada Presidente de Mesa Directiva de Casilla: la lista nominal de electores con fotografía de cada sección; relaciones de los representantes de los partidos registrados tanto generales como para la casilla; las boletas para cada elección en número igual al de los electores que aparezcan en la lista nominal; una urna que deberá ser transparente y de preferencia plegable o armable para recibir la votación por cada elección de que se trate; el líquido indeleble, cuyas características y calidad estén certificadas por una institución de reconocido prestigio; la documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios; los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla; así como los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

Igualmente, los Presidentes de Mesas Directivas de las Casillas especiales recibirán la misma documentación y materiales, pero sin la lista nominal, en cuyo lugar recibirán formas especiales para anotar los datos de los electores que estén transitoriamente fuera de su sección.

2) Jornada electoral.- se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio, en ningún caso será antes de esa hora. Esta etapa por tanto, concluye con la clausura de la casilla y, a su vez comprende las siguientes actividades:

- *La instalación y apertura de casillas.* Corresponde a los ciudadanos presidente, secretario y escrutadores propietarios nombrados como tales, integrar las mesas directivas de casilla para proceder a la instalación de las mismas en presencia de los representantes de los partidos políticos que se encuentren presentes. En ningún caso se podrán instalar casillas antes de las 8:00 horas, y los miembros de las mesas directivas no podrán retirarse antes de que ésta sea clausurada.

De no instalarse la casilla a las 8:15 horas, el artículo 213 del COFIPE regula las siguientes hipótesis:

- 1) Que a esa hora se encuentre algún miembro de la mesa directiva de casilla como propietario o como suplente.

- 2) Que de no haber ninguno de los anteriores, podrá hacerse cargo de la instalación de la casilla el Consejo Distrital correspondiente.

- 3) Que de no ser posible la intervención del personal del Instituto, sean los representantes de los partidos políticos ante la mesa directiva quienes designen, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar la casilla de entre los electores presentes.

En cualquiera de los casos referidos y una vez integrada la mesa directiva de casilla iniciará sus actividades, recibirá válidamente la votación y funcionará hasta su clausura.

En el primer caso, si se encuentra el Presidente y faltan miembros de la mesa directiva la responsabilidad de su integración recae en el presidente quien podrá formarla, en primer lugar, recorriendo el orden para ocupar el cargo de los funcionarios ausentes con los propietarios presentes, o bien habilitando a los suplentes presentes para suplir a los faltantes y, finalmente, en ausencia de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en la casilla. El escalafón hacia la presidencia de la mesa directiva funciona igualmente si se encontrasen el secretario, alguno de los escrutadores o alguno de los suplentes.

Para dejar constancia fehaciente de cuanto ocurra ese día en la casilla se levantará por la mesa directiva el acta de la jornada electoral⁷¹, que contendrá los datos comunes a todas las elecciones y las actas relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones. Asimismo deben recibirse a través del secretario los escritos de incidentes y de protesta que deseen presentar los representantes de los partidos políticos. Los funcionarios y representantes que actuaron en la casilla deberán firmar las actas sin salvedad alguna.

- *La votación.* Una vez llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, el Presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación que no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. Caso en el que el presidente debe de inmediato dar aviso al Consejo Distrital, el cual tomará las medidas que estime necesarias.

El presidente de la casilla recogerá las credenciales para votar que tengan muestras de alteración o no pertenezcan al ciudadano, poniendo a disposición de las autoridades a quienes las presenten por tratarse de un delito electoral.

Los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección podrán votar en los siguientes casos en las casillas especiales:

- 1) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar en todas las elecciones.

- 2) Si se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, no podrá votar en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pero si en las demás.

⁷¹ El artículo 212, párrafo cuarto del COFIPE, señala que: “en el apartado correspondiente a la instalación constará de los siguientes apartados: a) El de instalación; y b) El de cierre de votación”. El párrafo quinto del mismo artículo, establece que: “en el apartado correspondiente a la instalación, se hará constar: a) El lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación; b) El nombre de las personas que actúan como funcionarios de casilla; c) El número de boletas recibidas para cada elección; d) Que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios, representantes y electores para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los representantes de los partidos políticos; e) Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere; y f) En su caso, la causa por la que se cambió de ubicación la casilla”.

3) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción plurinominal, sólo podrá votar en las elecciones de diputados y senadores por el principio de representación proporcional y de Presidente de la República.

4) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción plurinominal pero dentro del territorio nacional, sólo podrá votar en la elección de senadores por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La votación se cerrará a las 18:00 horas o antes si el presidente y el secretario certifican que votaron todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente. Sólo permanecerá abierta después de las 18:00 horas, cuando se encuentren los electores formados para votar, pero solamente votarán quienes hayan estado formados a las 18:00 horas. En tales casos, el presidente declarará cerrada la votación y acto seguido el secretario llenará el apartado correspondiente al cierre de votación del acta de la jornada electoral.

- *El escrutinio y cómputo en la casilla y el levantamiento de la constancia de la hora de clausura de la casilla.* El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las Mesas Directivas de Casilla determinan, el número de electores que votaron en la casilla; el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; el número de votos anulados por la Mesa Directiva de la Casilla; y el número de boletas sobrantes de cada elección.

El escrutinio y cómputo se llevará a cabo conforme al orden siguiente: primero el de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; seguido del de senadores; y finalmente el de diputados.

Una vez que haya concluido el escrutinio y cómputo, se levantarán las actas correspondientes para cada elección, mismas que deberán firmar todos los funcionarios y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla.

Asimismo, para cada elección corresponderá un paquete lectoral, en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que deseen hacerlo. Este paquete electoral se formará con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres que por separado se agregan a dicho expediente.

Se colocará por fuera del paquete electoral un sobre que contenga un ejemplar del acta de escrutinio y cómputo de cada elección, la cual será entregada al Presidente del Consejo Distrital, lo que permite al Instituto proporcionar la información preliminar de los resultados.

Se entregará una copia legible de todas las actas a los representantes de los partidos políticos, quienes las harán llegar a su correspondiente estructura partidista. Esta información se hará llegar hasta la instancia central que la recopila, motivo por el cual los partidos políticos en la práctica tienen centros de acopio de información paralelos a la autoridad electoral y conocen con rapidez los resultados electorales.

Otro medio para conocer a la mayor brevedad los resultados electorales son las encuestas de salida, esto es, las entrevistas realizadas a los electores inmediatamente después de haber votado, cuestionándolos sobre el sentido de su voto. Sin embargo, este método por lo general carece de efectividad, toda vez que en muchas de las ocasiones los electores por diversas circunstancias no responden con veracidad acerca de lo efectuado en las boletas electorales.

A los presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, les corresponderá fijar avisos en el exterior de las mismas los resultados de cada una de las elecciones, para el conocimiento de los ciudadanos residentes en la sección electoral, siendo este método más efectivo que las encuestas de salida.

Cuando hayan concluido las operaciones antes señaladas, el secretario levantará constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre los funcionarios y representantes que harán la entrega de los paquetes que contengan los expedientes. Estos paquetes se harán llegar al Consejo Distrital, bajo la responsabilidad del presidente de la mesa directiva contados a partir de la hora de la clausura, dentro de los siguientes plazos: Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la

cabecera del Distrito Electoral; hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito; y hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales. Cuando medie caso fortuito o fuerza mayor se justificará que los paquetes se entreguen fuera de estos plazos.

3) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones: se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos, declaraciones de validez y expedición de las constancias que realicen los Consejos del Instituto y, en su caso, con las resoluciones que emita en última instancia el Tribunal Electoral.

Los Consejos Distritales harán la suma de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes, concluido el cual el presidente del Consejo Distrital deberá fijar en el exterior del local del consejo, los resultados preliminares de las elecciones en el distrito.

El cómputo Distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral. Al efecto, los Consejos Distritales celebrarán sesión a partir de las ocho horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, de manera sucesiva e ininterrumpida hasta su conclusión, siguiendo primero el orden de votación para Presidente de la República, después el de la votación para diputados, y concluyendo con el de la votación para senadores.

En la sesión de cómputo distrital se podrá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla de cada una de las elecciones, si se está en los siguientes casos:

- a) Si los resultados del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de la casilla no coincide con el acta que obre en poder del Presidente del Consejo Distrital;
- b) Cuando existan errores evidentes en las listas; y c) Cuando existan paquetes con muestras de alteración.

El Consejo General del IFE, es la autoridad electoral competente para realizar la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional. Dicha asignación la realiza una vez resueltas por el tribunal Electoral las impugnaciones que hayan sido interpuestas y a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

El Presidente del Consejo, expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional y deberá informarlo a la Oficialía Mayor de las Cámaras de diputados y de senadores, respectivamente.

4) *Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos:* se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO.

1. LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO

1.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Aún cuando ya era muy tarde, las Cortes de Cádiz representaron para España el último intento para conservar sus colonias en América. El movimiento liberal de Cádiz trató de dar a éstas el lugar que realmente les correspondía y que España, hasta ese entonces, se había empeñado en desconocer. Sin embargo, aunque en Cádiz, no dejaron de ser atendidas algunas de las peticiones de la Nueva España, no se logró detener el impulso popular, que apelaría a las armas para demandar todas sus peticiones. A partir de ese entonces, empezaron a sucederse las actividades conspirativas en la Nueva España. Así, en 1809 se descubrió en Valladolid, una de las ciudades más florecientes del reino que fue la primera maquinación liberatoria en la que participaron igualmente eclesiásticos, como militares y civiles.

En 1810, dos años después del brote independentista criollo, y al año siguiente de los sucesos de Valladolid, bajo el pretexto de reuniones literarias, los capitanes Ignacio Allende, Mariano Abasolo y Juan Aldama; el cura de Dolores, Miguel Gregorio Hidalgo, y doña Josefa Ortiz, esposa del corregidor Miguel Domínguez, concurrían con otras personas, a las reuniones que tenían lugar en casa del corregidor, dando éste su aprobación a los proyectos de independencia que en ellas se llevaban a efecto.

El 21 de agosto de 1811 se creó en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, integrada por cinco miembros, para asumir la jefatura de la insurgencia. En noviembre de 1812 Ignacio López Rayón hizo circular los 'Elementos de nuestra Constitución', que constaba de 38 puntos y en la cual esbozaba la estructura constitucional. Sin embargo, el pensamiento de Rayón se encontraba lejos del trazo

liberal que caracterizó al texto de Apatzingán; aunque el preámbulo de los ‘Elementos’ condenó al movimiento liberal que significaron las juntas preparatorias a las Cortes de Cádiz. Aún cuando en el punto 21 de los elementos, se sancionaba la división de poderes, en el 23 y 24 se proscribía la esclavitud y la tortura, y en el 29 se establecía la libertad de imprenta, el 5º hacía residir la soberanía en la persona de Fernando VII, lo que hace suponer que Rayón no consiguió deshacerse totalmente de las trabas del coloniaje.

Así, la Constitución de Cádiz fue expedida por las Cortes del mismo nombre el 19 de marzo de 1812, en el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad, la cual estableció una monarquía parlamentaria y cuya vigencia se tuvo en la metrópoli colonial y en el virreinato de la Nueva España. Sin embargo, el rey Fernando VII restauró el sistema absolutista en mayo de 1814, pero en marzo de 1820 tuvo que restablecer la vigencia de la Constitución debido a un levantamiento militar.

Como consecuencia de lo que sucedía en la metrópoli, la Constitución de Cádiz fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, después fue suspendida por el virrey Venegas y más tarde restablecida parcialmente por el virrey Calleja en lo relativo a elecciones de ayuntamiento, de diputados a las Cortes del reino y de miembros de las diputaciones provinciales, así como en lo tocante a los tribunales que sustituyeron a las audiencias. En 1820 la Constitución fue jurada por el virrey Apodaca. Así pues, una Constitución como esta, elaborada al amparo de ideas liberales, no podía dejar de reconocer el importante papel que las colonias representaban dentro del cuadro total de la monarquía española ni hacer a un lado los derechos de quienes nacían en América.

La distinción de la cual parten las Constituciones que dan fin a los gobiernos absolutistas es el concepto de soberanía, la que reside en la nación y a la cual pertenece el derecho exclusivo de establecer sus leyes fundamentales. De esta forma, la Constitución en comento adoptó para el gobierno de la nación española una monarquía moderada hereditaria, en la que las Cortes son de acuerdo con el artículo

27: “la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”⁷².

El esquema de división de poderes, si se usa la terminología actual, el Poder Legislativo fue depositado en una asamblea única renovable en su totalidad cada dos años, esto es, las Cortes. El artículo 34 preveía que para la elección de diputados de las Cortes se celebraban juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Asimismo, los artículos 35 al 58 establecían que las juntas electorales de parroquia, se componían por todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, en la cual también participaban los eclesiásticos seculares. Se celebraban en las penínsulas, islas y posesiones adyacentes, el primer domingo del mes de octubre del año anterior al de la celebración de las Cortes. Mientras que para el caso de las provincias de Ultramar se celebraban el primer domingo del mes de diciembre.

Asimismo, se nombraba por cada 200 vecinos un elector parroquial. Al efecto, la junta parroquial elegía por mayoría de votos 11 compromisarios, para que éstos nombraran un elector parroquial; 21 compromisarios si había que nombrar 2 electores y hasta 31 si fueran 3, pero sin exceder de este número de compromisarios a fin de evitar confusión.

En consecuencia, las juntas electorales de partido, se estipulaban en los artículos 59 al 77, y señalaban que eran presididas por el jefe político o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido, se componían de los electores parroquiales congregados en la cabeza de cada partido, a fin de nombrar al elector o electores que habían de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes.

Las juntas electorales de provincia, establecidas en los artículos 78 al 103 señalaban que eran presididas por el jefe político de la capital de la provincia, se componían de los electores de todos los partidos de ella, congregados en la capital a fin de nombrar los diputados que le correspondían para asistir a las Cortes como

⁷² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. Porrúa, 22^a ed., México, 1999, p. 63.

representantes de la nación, para lo cual se entregaba a cada diputado su correspondiente poder para presentarse en las Cortes. Los diputados no podían volver a ser electos sino mediando otra diputación. Las juntas preparatorias de las Cortes, a puerta abierta, resolvían en forma definitiva y por mayoría de votos, las dudas que se suscitaban sobre la legitimidad de los poderes y calidad de los diputados.

Por tanto, en esta Constitución se encuentra el antecedente de los colegios electorales de las cámaras del Congreso de la Unión, así como del proceso de formación de las leyes y de su sanción, promulgación y publicación a cargo del ejecutivo.

El poder ejecutivo correspondía al Rey, cuya persona era sagrada e inviolable y no estaba sujeto a responsabilidad, pero el sistema constitucional era parlamentario, puesto que los secretarios del Derecho eran responsables ante las Cortes de las órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes, sin que les sirviera de excusa que lo hubiera mandado el Rey. La administración de justicia correspondía a los tribunales, cuyos magistrados eran nombrados por el Rey a propuesta del Consejo de Estado, siendo éste el único del Rey, quien oía sus dictámenes en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

Para el gobierno interior de los pueblos había ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiere y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos. Por su parte, el gobierno político de las provincias residía en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas. Había también una diputación llamada provincial renovable por mitad cada dos años, presidida por el jefe superior, designada por los electores de partido al día siguiente de haber nombrado a los diputados de Cortes.

1.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por españoles criollos, entregó al virrey Iturrigaray un documento denominado *La representación del Ayuntamiento de México*, en el que por primera vez se planteaba la posibilidad de asumir la soberanía ante la cautividad del Rey. El virrey dio a conocer este documento a la Audiencia, integrada por españoles peninsulares, la cual se opuso a dicho planteamiento. Ante la posibilidad de una emancipación, el virrey Iturrigaray fue destituido por un movimiento encabezado por el hacendado Gabriel de Yermo, la Audiencia designó virrey a Pedro Garibay y fueron apresados los dirigentes criollos Juan Francisco de Azcárate quien desempeñaba la función de regidor, Francisco Primo de Verdad y Ramos como síndico, quienes sostenían la tesis que da como fundamento a la estructura constitucional, el de la soberanía del pueblo. Y fue fray Melchor de Talamantes quien reforzó estas ideas y hasta llegó a proponer un amplio plan de independencia, sin embargo y a pesar de esto no pretendía desconocer la autoridad legítima del monarca, sino que el congreso nacional americano quedara integrado por las autoridades constituidas, quienes debían nombrar al virrey Capitán General del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás.

Así pues, Talamantes llegó a ser uno de los primeros grandes precursores de la independencia de México, al lado de Verdad y Azcárate, siendo este último el que pudo sobrevivir a la revuelta que surgió como reacción al movimiento criollo que encabezaran ellos mismos; Verdad y Talamantes fueron los primeros mártires de la independencia, sacrificados de inmediato en 1808 y 1809, respectivamente.

Después de este primer intento de emancipación ocurrido en 1808, siguieron las conspiraciones de Valladolid, Michoacán, en 1809, y la de Querétaro, en 1810. Don Miguel Hidalgo y Costilla dio el grito de independencia en el pueblo de Dolores el 15 de septiembre de 1810, y el 6 de diciembre del mismo año promulgó en Guadalajara un bando en virtud del cual decretaba la liberación de los esclavos, además de ordenar que cesaran los tributos que pagaban las castas y toda exacción a los indios. Se trataba de un documento fundador de la República, en el cual se empezaba a diseñar un programa social para la vida del futuro país independiente.

“Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 y, en cuya sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó para la Constitución. El 6 de noviembre del mismo año, el Congreso hizo constar en un acta solemne la declaración de Independencia de América Septentrional, donde declaró ‘rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español’, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814”⁷³.

Sin embargo, la duración de la Constitución de Apatzingán estaba condicionada al triunfo mismo de la insurgencia, pues su carácter no era permanente. El Supremo Congreso Nacional, órgano que de acuerdo con dicha Carta, era el superior jerárquico, debería convocar a la representación nacional bajo la base de la población, y mientras ésta no fuere convocada, para dictar y sancionar la Constitución permanente de la nación, se observaría inviolablemente la Constitución de Apatzingán, que conforme a su artículo 237 disponía: “Entretanto que la Representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare”⁷⁴.

Fue el sufragio universal el que se integró en el decreto de Apatzingán como una fórmula democrática que consigna en materia de soberanía, y que al efecto los artículo 6º establece: “El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley”, así como el artículo 7º: “La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos”⁷⁵. Con estos artículos, los hombres de Apatzingán declararon la igualdad de todos los hombres para el ejercicio de las funciones políticas.

⁷³ Ibidem. p. 28.

⁷⁴ Ibidem. p. 57

⁷⁵ Ibidem. p. 33

Son dos los caracteres orgánicos fundamentales de la Constitución de 1814: la forma republicana y la división de poderes. Consecuentemente, estableció que la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos. Asimismo, estableció que el cuerpo representativo de la soberanía popular era el Supremo Congreso Mexicano, unicameral, y el que a su vez dio origen a dos corporaciones que fueron el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

El Supremo Congreso se componía de acuerdo a los artículos 48 al 63, por diputados que eran electos uno por cada provincia, por un período de dos años y no podían ser reelectos sino mediando el tiempo de una diputación. Para el caso de las provincias ocupadas por el enemigo, el Supremo Congreso podía nombrar diputados interinos, por mayoría absoluta de votos. Sin embargo, el procedimiento normal previsto en la Constitución para la elección de los diputados era la elección indirecta a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

En las juntas electorales de parroquia, según lo dispuesto por los artículos 64 al 81, desapareció la figura del compromisario previsto en la Constitución de Cádiz, ya que los ciudadanos con derecho a sufragio, esto es, aquellos mayores de 18 años o antes si eran casados, tuvieran un modo honesto de vivir y sin antecedentes criminales, elegían directamente a los electores parroquiales, siendo éstos quienes obtuvieran mayoría, o por suerte en caso de empate, a partir de las ternas que presentara cada ciudadano. Así, por cada parroquia se nombraba un elector.

Las juntas electorales de partido, en los artículos 82 al 92, se componían de los electores parroquiales, quienes votaban a puerta abierta por medio de cédulas, en las que señalaban tres candidatos al cargo de elector de partido, cuyos nombres eran leídos en voz alta por el secretario y en caso de empate la suerte decidía. Los electores de partido formaban, respectivamente, las juntas electorales de provincia, de conformidad con los artículos 93 al 101, para nombrar diputados al Congreso.

Consecuentemente, correspondía al Supremo Congreso, como lo señalaban los artículos 102 al 158, elegir a los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo

Tribunal de Justicia. El primero de éstos, estuvo formado por tres miembros iguales en autoridad, quienes se alternaban por cuatrimestres en la presidencia, la que sorteaban en su primera sesión para fijar el orden en que deberían de turnarse. Cada año saldría por suerte uno de los tres y no podía ser reelecto, a menos que hubiera pasado un trienio después de su administración. Solo en la creación del Supremo Gobierno podían ser nombrados como sus integrantes quienes fueran diputados propietarios o interinos, pero en lo sucesivo no podía ser nombrado un diputado en funciones o quien lo hubiera sido, a menos que transcurrieran dos años después de su diputación.

El Supremo Congreso elegía en sesión secreta, después de examinar la elegibilidad de los candidatos y por mayoría absoluta de votos, una lista con el triple de los miembros del Supremo Gobierno. Después en sesión pública, se procedía a la votación por cédula para elegir por mayoría absoluta de votos a los tres miembros del Supremo Gobierno, pero si ninguno alcanzaba dicha mayoría, se realizaba una segunda votación por cédula con quienes hubieran sacado mayor número. Si había empate decidía la suerte. El mismo procedimiento era aplicado para elegir a los miembros del Supremo Tribunal de Justicia.

Sin embargo el Supremo Gobierno quedó casi totalmente bajo la dependencia del Supremo Congreso, pues no sólo le correspondía a éste elegir a los tres individuos que compondrían el Supremo Gobierno, sino que también le pertenecía el iniciar las leyes quedando a este último solamente la promulgación de las mismas.

Para conocer de las acusaciones en contra de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se estableció un Tribunal de Residencia formado por siete jueces electorales propuestos por las Juntas de Provincia, según lo establecido por los artículos 212 al 231.

1.3. CONSTITUCIÓN FEDERALISTA DE 1824

Las llamadas cortes de catedral que constituyeron a la naciente nación quedaron instaladas hasta el 24 de febrero de 1822, -dos meses después de la entrada

triumfal del Ejército Trigarante a la ciudad de México-, donde sesionaron escasos ocho meses, ya que el 31 de octubre de ese mismo año fueron disueltas.

Posteriormente, el primer Congreso Constituyente⁷⁶ fue reinstalado el 31 de marzo de 1823, como consecuencia del triunfo de las tendencias republicanas y antiimperialistas, dictó las bases legales para acabar con el Ejecutivo existente, no sólo a través de la nulidad del Imperio el 8 de abril de 1823, sino al mismo tiempo al declarar insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Sin embargo, el mismo día en que el primer Congreso celebraba su última sesión, se efectuaba la primera junta preparatoria del segundo, al cual le tocó realizar la tarea fundamental que no fue dado hacer el primero, esto es, constituir a la nación. De tal forma que se nombraron dos comisiones para apresurar el examen de credenciales y después de una semana quedó instalado el Congreso.

La Constitución de Cádiz de 1812 había considerado 6 provincias en el territorio mexicano, las cuales aumentaron en virtud del *decreto de las Cortes españolas de 8 del mayo de 1821*, en el que se ordenaba formar diputaciones provinciales en todas las intendencias de ultramar. En diciembre de 1823 existían ya 23 diputaciones provinciales. Ante la actitud de las provincias y para evitar la desunión, el Congreso expidió las bases para elegir al nuevo Congreso y clausuró sus sesiones el 30 de octubre de 1823. Este Congreso Constituyente se instaló solemnemente el 7 de noviembre del año citado y el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* fue aprobada el 31 de enero de 1824. El 4 de octubre de ese año fue aprobada, firmada y publicada la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*⁷⁷, en la cual aparece la estructura orgánica constitucional de México: el federalismo y la división de poderes.

El federalismo⁷⁸ en México surgió en forma inversa al de los Estados Unidos de Norteamérica, pues se trataba de un Estado unitario que se transformó en Estado

⁷⁶ Impropiamente llamado así, pues su misión era la de ser un simple cuerpo convocante.

⁷⁷ Tomado de CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho electoral en México. Introducción general. Trillas, México, 1999, p. 83 y 84.

⁷⁸ Sin embargo, la raíz más antigua del federalismo mexicano se encuentra en la organización político-social del México antiguo: la triple alianza (azteca-acolhua-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban

federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los estados miembros y no que éstos a base de ceder una parte de su soberanía, hayan logrado unirse un uno solo. Por tanto, en el federalismo se encontró la forma de organización política democrática más apropiada para mantener a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante la dualidad de que los gobiernos se frenan uno a otro, y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea.

A la letra, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos se promulgó “En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad: El Congreso General Constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidad y gloria”⁷⁹.

El artículo cuarto de esta Constitución se refiere a la forma representativa, completándose con el artículo décimo, que establece que la base del sufragio sería la población, aunque los sistemas seguidos para la elección, tanto para diputados y senadores, como para presidente y vicepresidente, no tuvieron nada que ver con el pueblo, pues sólo se tomaba el número de habitantes.

Según lo dispuesto por el maestro Felipe Tena Ramírez, la Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, y como no podía ser revisada sino a partir de 1830, las reformas que se propusieron desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni esas ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso, de tal modo que la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación⁸⁰.

La nación soberana a través de sus representantes, adoptó para su gobierno la forma de república representativa popular federal. El poder supremo de la federación

numerosos señoríos, que constituían verdaderas provincias federadas, se trataba de una serie de autonomías territoriales que formando auténticas confederaciones giraban alrededor de las grandes alianzas (México-Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan; Tlaxcala-Cholula-Hujotzingo); pues cada calpulli tenía su propio gobierno y constituyó una organización autónoma con vida propia en su organización interna.

⁷⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 167

⁸⁰ Ibidem p. 154.

se dividió en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero de éstos residió en un Congreso General formado por primera vez de una Cámara de Diputados y otra de Senadores, esto es el sistema bicameral, el cual no podría depositarse éste en un solo individuo, durante el receso de este Congreso había un Consejo de Gobierno, presidido por el vicepresidente e integrado por la mitad de los miembros del Senado que tuvieran mayor antigüedad; el segundo poder se conformó por un solo hombre denominado Presidente de la República, pudiendo ser sustituido por la figura del Vicepresidente cuya duración de su encargo era de cuatro años, pero éstos no eran elegidos por los ciudadanos y; el tercero estaba constituido por la Corte Suprema de Justicia⁸¹, los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito⁸². Asimismo, el gobierno particular de los estados se dividió para su ejercicio en los mismos tres poderes. Esta Constitución estuvo inspirada en la de Cádiz y en la de los Estados Unidos de Norteamérica.

Como consecuencia del federalismo que introdujo esta Ley fundamental de 1824, depositó el Poder Legislativo en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, la primera se componía de representantes directos del pueblo, elegidos en su totalidad cada dos años. Así que por cada ochenta mil almas se nombraba un diputado, o por una fracción que pasara de cuarenta mil, y en los Estados que no alcanzaran esa población les correspondía nombrar a un diputado. Para designar al número de diputados que correspondía a cada Estado estaba a cargo del censo poblacional que se renovaba cada decenio. A su vez, la Cámara de Senadores estaba compuesta por dos miembros de cada Estado y, eran elegidos por el principio de mayoría absoluta de votos y nombrados por las legislaturas de sus respectivos Estados.

Sin embargo, el Congreso Constituyente de 1824 sólo tenía carácter político, toda vez que no existía en su contenido la consagración de las garantías individuales,

⁸¹ Esta conocía, entre otras cosas, de las diferencias que surgieran entre los estados de la federación, de las disputas sobre las negociaciones del Supremo Gobierno, de las causas de los altos funcionarios de la federación. Se integraba con 11 ministros y un fiscal, elegidos por las legislaturas de los estados.

⁸² Tanto los jueces de Circuito, como los de Distrito, eran nombrados por el Ejecutivo a propuesta de la Corte Suprema, correspondiendo a estos últimos, conocer de todas las causas civiles, cuyo valor no excediera de 500 pesos; y en primera instancia, en todos los casos que debían conocer en segunda los Tribunales de Circuito.

no se daba solución a los problemas económicos y sociales por los que atravesaba el país en esa época y, además se preservaba la religión católica, apostólica y romana como única de la nación mexicana, al igual que las constituciones anteriores.

1.4. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Las primeras reformas liberales en materia eclesiástica y militar fueron intentadas por el vicepresidente en turno Valentín Gómez Farías. Entre tanto, la unión de conservadores y liberales moderados detuvo la reforma iniciada de 1833 y 1834. Nuevas elecciones condujeron a una composición del Congreso, que inició sus sesiones el 4 de enero de 1835 con una mayoría conservadora. Los poderes de los diputados electos incluían facultades extraconstitucionales, con el fin de reformar la Constitución sin cumplir los plazos previstos en la misma pero sin modificar la forma de gobierno republicano y federal, el principio de división de poderes, así como la religión católica, apostólica, romana sin ejercicio de alguna otra como estaba previsto en la Constitución de 1824.

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes de 1836. Su discusión y aprobación se debió a la caída de Iturbide, y tuvo un nuevo sistema gubernativo que sería republicano, representativo y popular, pero ya no federal.

El proyecto de las Bases Constitucionales fue aprobado con 14 artículos, el 2 de octubre de 1835, convirtiéndose en ley constitutiva el 23 del mismo mes y año, donde el artículo octavo consignaba ya un sistema centralista de gobierno al expresar que “El territorio nacional se dividirá en departamentos...”; y cuando en el artículo décimo disponía “El Poder Ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación...”⁸³.

⁸³ Ibidem p. 203

La primera de estas leyes fue expedida por el Congreso Constituyente a poco menos de dos meses después, el 15 de diciembre de 1835, lo que como consecuencia dio fin al sistema federal, estableciendo textualmente en el artículo primero: “La nación mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí, no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica, romana ni tolera el ejercicio de otra alguna”⁸⁴. Siendo esta la primera de siete leyes que integrarían el nuevo régimen constitucionalista, se refería a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, constaba de 15 artículos, de los cuales en su artículo séptimo no otorgaba la ciudadanía sino a los mexicanos mayores de edad que tuvieran una renta anual de al menos cien pesos. Adicionalmente, en el artículo octavo, fracciones I y II, artículo noveno, fracciones I, II y III, establecían como derechos de los ciudadanos mexicanos el derecho de votar, ser votado para los cargos de elección popular y; como obligaciones el inscribirse en el padrón de su municipio, acudir a las elecciones y desempeñar los cargos concejiles y populares para los que fueron electos; y en el artículo décimo preveía la suspensión de los derechos del ciudadano por el estado de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir.

Por su parte, las seis leyes restantes se publicaron conjuntamente un año después, siendo la segunda la más combatida, toda vez que su discusión se inició en diciembre de 1835 y se aprobó hasta abril de 1836, en ésta se introdujo una innovación en materia de división de poderes, que tradicionalmente habían configurado los sistemas constitucionales, esto es, el llamado Supremo Poder Conservador, el cual el artículo cuarto de las Bases Constitucionales lo refería como el “arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones”⁸⁵.

Al establecerse, de esta forma, un cuarto poder, se pretendía guardar un supuesto equilibrio entre los otros tres, toda vez que se autorizaba a este Poder Conservador en el artículo 12, fracción I, de esta Segunda Ley, de declarar la nulidad de leyes y decretos, o de los actos del Ejecutivo y Judicial y, aún la incapacidad física o moral del presidente de la República. Además, la fracción X del mismo artículo, le daba la facultad de “dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordase el

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

Congreso...”; e inclusive en el artículo 17 declaraba que no era responsable “de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones”⁸⁶.

El *Supremo Poder Conservador*⁸⁷ se depositó en cinco miembros, siendo éstos renovables uno cada dos años. Para el procedimiento de su designación cada una de las Juntas Departamentales enviaba a la Cámara de Diputados una lista con el número de miembros a nombrar, los que eran electos por mayoría absoluta de votos. A partir de estas listas, la cámara de Diputados elegía a su vez también por mayoría absoluta de votos una terna para cada cargo a proveer, la que era presentada al Senado para que éste efectuara la elección correspondiente, la publicara e informara al Supremo Poder Ejecutivo, para que éste avisara al electo o electos a fin de que se presentaran a ejercer; los miembros de este órgano podían ser reelectos. Asimismo, se elegían a tres suplentes.

De este cuarto poder cabe la opinión del tratadista Jorge Sayeg al mencionar que “este Tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría de superior jerárquico, y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de lesa nación”⁸⁸.

La organización de los poderes públicos fue realizada, como ya se mencionó, a partir del Supremo Poder Conservador, el Poder Legislativo al igual que la Constitución de 1824, estaba depositado en un Congreso bicameral, éste regulado en la Tercera Ley, de la cual se elegía a un diputado por cada 150 mil habitantes y por cada fracción de 80 mil, también seguía presente la figura del diputado suplente; estas elecciones eran calificadas por el senado. Sin embargo, la Cámara de Senadores estaba conformada por 24 miembros electos por las juntas departamentales a propuesta de la

⁸⁶ Ibidem. p. 210 y 211.

⁸⁷ Para ser miembro del Supremo Poder Conservador se necesitaba tener un capital (físico o moral) que le produjera por los menos tres mil pesos de renta anual, ello significaba que este poder fuera integrado casi siempre con miembros del clero.

⁸⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988). Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.194.

Suprema Corte de Justicia, del gobierno en Junta de Ministros y de la Cámara de Diputados, por el principio de pluralidad absoluta de votos, renovado cada dos años.

La Cuarta Ley se ocupó de la “Organización del Supremo Poder Ejecutivo”, que quedó depositado en el Presidente de la República con una duración de ocho años y podía ser reelegido, se hablaba, además de un Consejo de Gobierno compuesto de 13 consejeros y cuya atribución fundamental era según la fracción II del artículo 25, la de “dar al gobierno su dictamen en todos los casos y asuntos en que se lo exija”⁸⁹ y sólo sería responsable por los dictámenes que diere contra ley expresa.

“Del Poder Judicial de la República mexicana”, se refirió la Quinta Ley que señalaba una Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de los Departamentos y Juzgados de Primera Instancia. Asimismo, se caracterizó un régimen de desigualdad que sólo aseguraba los privilegios del clero y del ejército, los que, no obstante, al no coincidir en intereses comunes, pues cada uno estuvo a lo que más conviniera para sí mismos, contribuyeron aún más al anarquismo que guardaba el país; esto era así, cuando el artículo 30 señalaba que “no habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar”⁹⁰.

La Sexta Ley se encargó de precisar la forma de gobierno centralista, pues en su artículo 1º establecía “La República se dividirá en departamentos... los departamentos en distritos y éstos en partidos”; artículo 4º “El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general”; artículo 22 “Habrán Ayuntamientos en las capitales del departamento”; artículo 16 “En cada cabecera de distrito habrá un prefecto...”; y artículo 19 “En cada cabecera de partido habrá un subprefecto...”⁹¹.

El prefecto, que duraba cuatro años y podía ser reelegido en su encargo al frente del gobierno del Distrito, era nombrado por el gobernador de acuerdo con el gobierno general y el subprefecto, a su vez, era nombrado por el prefecto de acuerdo con el gobernador, duraba dos años en su encargo y podía ser reelegido. Los

⁸⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 229.

⁹⁰ Ibidem p. 237.

⁹¹ Ibidem p. 239-243.

gobernadores que también podían ser reelegidos y duraban ocho años en su encargo, eran nombrados directamente por el Gobierno General a propuesta en terna de las Juntas Departamentales, los miembros de estas juntas eran elegidos por los miembros electores que nombraban diputados para el Congreso General.

La Séptima Ley denominada “Variaciones de las leyes constitucionales” previno en su artículo primero que dentro de los seis primeros años de vigencia de estas Leyes, no pudiera hacerse alteración alguna en su articulado.

1.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843

Una característica esencial de la etapa en que estuvieron latentes las Siete Leyes de 1836 fue la gran inestabilidad que México sostendría en todos los órdenes y que el sistema central se incrementaría cada vez más.

Como el centralismo no obtuvo los beneficios que de éste hicieran sus defensores en la Constitución anterior, la solución inmediata que proponían los partidarios del federalismo era la restauración del régimen de 1824. Ante tal situación le dieron a Santa Anna las más amplias facultades, que desembocaron en el dictamen⁹² que el 9 de noviembre de 1839 emitiera el Supremo Poder Conservador, el cuál invistió al Congreso con el carácter de constituyente.

Así, el 30 de junio de 1840 se emitió un Proyecto de Reforma que conservaba el sistema central de gobierno. Durante el Constituyente de 1842 se discutieron tres

⁹² Este dictamen a la letra establecía “El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declara que es voluntad de la Nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefiere la Constitución para las reformas de ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas; pero con las dos calidades siguientes: 1ª Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo y con total arreglo a lo que prescribe la 7ª ley constitucional; 2ª Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual Constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular, la división de poderes que reconoce la misma Constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyera oportuno, y la libertad política de imprenta.

proyectos de Constitución, pero al no llegarse a un acuerdo sobre un texto constitucional este Congreso se disolvió y se convocó a una Junta Nacional Legislativa el 6 de enero de 1843, la que redactó las **Bases Orgánicas** del mismo año, acordándose que no se reducirían a formular simples bases, sino que se expediría una Constitución, y en efecto, el gobierno provisional sancionó estas Bases Orgánicas acordadas por dicha Junta el 12 de junio y las publicó el 14 del mismo mes del año de 1843; y regresando una vez más a la presidencia Antonio López de Santa Anna promulgó la Carta que aparte de conservar la hegemonía de las clases privilegiadas, se encargó no sólo de mantener, sino de fortalecer el sistema central de gobierno.

Aún cuando las Bases Orgánicas llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la Carta de 1836, fue solamente para darle mayor fuerza al Ejecutivo, ya que el presidente de la República no encontraba sobre sí a ninguna otra autoridad, pues al haberse suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente controlado, le quedaba el camino libre para imponer su voluntad.

El distinguido autor Emilio Rabasa señalaba al respecto: "...La Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y un Cámara de Senadores designados por los Poderes públicos y las Asambleas de Departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al Presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos... Los principios fundamentales de esta Ley suprema, fueron: captarse a Santa Anna, dando en la puja constituyente más que otro fuese tentado de dar; ganarse al clero por medio de la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar también por los privilegios y los fueros, y obtener, en suma, para el Partido Conservador, un poder omnímodo brutalmente autorizado en la Ley primera de la Nación"⁹³.

⁹³ RABASA, Emilio. La Constitución y la dictadura. Porrúa, 9ª ed., México, 2002, p. 12-16.

La forma de gobierno fue a través de una República representativa popular, pero con carácter de conservadora, sin grandes variantes a la Constitución de 1836, toda vez que tanto los derechos del ciudadano, la división de poderes, el sistema bicameral del Poder Legislativo, así como la religión católica, apostólica y romana seguían prevaleciendo de igual forma.

El territorio de la República de conformidad con el artículo cuarto del ordenamiento en cuestión, a la letra establecía: "... se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades"⁹⁴. De esta forma los diputados eran elegidos por los departamentos a razón de uno por cada 70 mil habitantes y por cada propietario se elegía un suplente. Mientras tanto, la Cámara de Senadores se componía de 73 miembros, las dos terceras partes elegidos por las Asambleas departamentales y la tercera parte restante elegida por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia y; para este caso cada una de las autoridades anteriores designaba un número igual al de senadores que iban a ser elegidos, remitiendo el acta a la Cámara de Diputados, para que a su vez, ésta eligiera de entre los postulados, el número de senadores correspondientes.

Por su parte, el Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado denominado Presidente de la República, con una duración de 5 años. Asimismo, los Gobernadores, existiendo uno por cada Departamento, eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales, con la misma duración en el encargo que el Presidente.

En este texto Constitucional, el título VIII lo dedicó al poder electoral, sin embargo, esto no significó que existiera un órgano exclusivamente dedicado a organizar y supervisar las elecciones, sino que únicamente estos artículos fueron reunidos en mencionado título denominado de tal forma, con el objeto de regular las elecciones como se hizo en los anteriores ordenamientos constitucionales con la peculiaridad de que todas las poblaciones de la República se dividían en secciones de 500 habitantes para la celebración de juntas primarias. Por lo que a través de estas

⁹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 406.

juntas los ciudadanos votaban, por medio de boletas, eligiendo un elector por cada 500 habitantes y; después de elegir al elector primario, éstos designaban a los electores secundarios que formaban el colegio electoral del Departamento correspondiente; y por cada 20 electores primarios correspondía un elector secundario. Así, de la conformación del colegio electoral de electores secundarios, se elegía a los diputados que conformaban la Cámara de Diputados y a los vocales de la respectiva Asamblea Departamental.

1.6. ACTA DE REFORMAS DE 1847

Como era de esperarse, la inestabilidad que generaron las antiigualitarias Bases Orgánicas expedidas unos años atrás, condujeron a un desequilibrio creciente en la vida económica, política y social del país, lo que acarreó que diversos planes y golpes políticos sucedieran con mayor frecuencia, pues hubo una serie de pronunciamientos que trataron de desconocerlas. Como consecuencia de ello, se sumaron a las ideas de Santa Anna, Valentín Canalizo, Gabriel Valencia, José María Yáñez y los tres Marianos: Paredes, Arista y Salas, los cuáles fomentaron las ideas conservadoras, pues insistieron en las fórmulas monárquicas como las únicas capaces de dirimir la competencia entre los partidos.

El 16 de agosto de 1846 Santa Anna llegó a Veracruz, esta vez ostentándose como liberal, demócrata y federalista, olvidándose deliberadamente de su pasada actuación, regresando al poder desde su destierro en Cuba acompañado de Manuel Crescencio Rejón, a quienes en México se unió el reformista Valentín Gómez Farías. Fue convocado nuevamente un Congreso Constituyente con funciones de legislador ordinario por el general Salas. El 22 de agosto de 1846 se restableció el federalismo y al día siguiente, resultaron elegidos Santa Anna y Gómez Farías como presidente y vicepresidente, respectivamente.

El 6 de diciembre de 1846 quedó integrado el Congreso para iniciar sus sesiones, dotado de funciones constituyentes y ordinarias. De esta forma, el Partido Conservador estuvo representado por un solo hombre: don Ignacio Aguilar.

Una Comisión de Constitución propuso el restablecimiento de la Constitución de 1824, en tanto no se expidiera una nueva y debido a la proximidad de las tropas norteamericanas. Sin embargo, el dictamen de esta Comisión señaló el carácter temporal que tendría el restablecimiento de la Constitución de 1824, ya que era necesario un conjunto de reformas a la misma. Adicional al dictamen referido, se presentó al Congreso el voto particular de Mariano Otero que contenía las reformas que debía consagrar la ley constitucional de 1824, toda vez que consideraba que dichas reformas no podían ser pospuestas para otra época o para otro Congreso, como pretendía la mayoría de la comisión, sino que se hacía necesario adoptarlas desde ese momento, esto es, a partir del 5 de abril de 1847, las sometió a la consideración de la asamblea correspondiente.

De esta forma, el **Acta Constitutiva y de Reformas** propuesta por Otero se discutió y aprobó el 18 de mayo de 1847 por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, jurada y promulgada el 21 de ese mismo mes y año.

Algunos de los cambios que se introdujeron a esta Acta fue la supresión de la vicepresidencia de la república, pues se consideraba que en varias ocasiones el vicepresidente se convertía en un verdadero conspirador, toda vez que al saberse sustituto legal del presidente no dudaba en promover levantamientos y encabezar rebeliones en contra de éste; y después de algunos meses que ejercía su cargo, se le veía convertido en presidente interino.

Fueron algunos de los principios que consignaba la Carta de 1824 que se consideraron intocables, estableciendo los que conformarían el artículo 29 que señalaba: "En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de

la Nación, su forma de Gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados”⁹⁵.

El voto particular de Otero, principalmente se ocupó del sistema de control de la Constitución⁹⁶, de la forma de gobierno y de los sistemas electorales, así como de la representación proporcional y el respeto a las minorías de la forma siguiente: “...nuestras elecciones han sido siempre indirectas de tercer grado; y sometiendo este procedimiento a un cálculo muy sencillo, resulta que un diputado puede representar como voto de la mayoría el de los dos respecto de ciento, o cuando más, y eso en un supuesto muy favorable y extraordinario, el de trece respecto del mismo número... Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo han representado con frecuencia una fracción, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución... La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías... La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada”.⁹⁷

El Acta de referencia se conformaba por 30 artículos, de entre los cuales regulaban los siguientes aspectos: el derecho de los ciudadanos mexicanos a votar y ser votado, ejercer el de petición, reunión y de pertenecer a la guardia nacional, establecidos en el artículo 2; fijaba las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, reguladas en el artículo 5; otorgó a la ciudad de México, mientras fuera Distrito Federal el derecho de voto en la elección de Presidente y la facultad de nombrar a dos senadores, establecido en el artículo seis.

⁹⁵ Ibidem. p. 475

⁹⁶ La Constitución de 1824 no preveía sistema de control alguno sobre la constitucionalidad de las leyes. Este sistema apareció por vez primera con las Siete Leyes de 1836, al regular en la segunda de ellas el funcionamiento e integración del órgano creado para la vigilancia y control de la Constitución, que fue el Supremo Poder Conservador, y aún cuando desapareció dicha institución no implicó el rechazo del sistema, que aunque reducido, Otero la hizo aparecer en 1847.

⁹⁷ Citado por CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Op. cit. p. 87.

Para la elección de los diputados al Congreso General, se elegía a uno por cada 50 mil almas o por una fracción que pasara de los 25 mil. Para el caso de los senadores, además de los que eran elegidos por cada Estado, correspondía un número igual al de los propios Estados, electos a propuesta del senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, de conformidad con los artículos 7 y 8, respectivamente; y los Estados estaban facultados para observar sus Constituciones locales y con base en ellas renovar sus poderes, regulado por el artículo 30.

1.7. CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857

El Congreso Constituyente de 1856 se formó a raíz del triunfo de la Revolución de Ayutla, que al acabar con la dictadura que existía con Santa Anna y al desconocerlo, se exigía un orden jurídico nuevo, mediante el otorgamiento de una Constitución cuya elaboración se encargaría a un Congreso Extraordinario.

Así, con la renuncia definitiva de Santa Anna el 9 de agosto de 1855, se nombró Presidente de la República al general Martín Carrera, quien renunció el 20 de septiembre del mismo año; y debido a estos hechos se nombró al general Juan Álvarez como Presidente, pero con su renuncia el 11 de diciembre de 1855 Ignacio Comonfort ocupó el cargo de presidente sustituto. De esta forma, Comonfort hizo uso de las facultades extraordinarias que poseía y con ello expidió las primeras leyes de reforma: la Ley Juárez del 23 de noviembre de 1855, que suprimió los fueros eclesiástico y militar en materia civil; la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas; la Ley Iglesias del 11 de abril de 1857 sobre aranceles parroquiales; el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el 15 de mayo de 1856, en cuyo contenido no se preveían sistemas electorales.

El Congreso Constituyente convocado el 16 de octubre de 1855, tal y como lo prevenía el artículo 5º del Plan de Ayutla⁹⁸, por el presidente interino que era el general Álvarez, inició sus sesiones en la Ciudad de México el 18 de febrero del año siguiente. La composición del Congreso estuvo integrado por un total de 155 diputados que para tal efecto nombró cada estado o territorio, de acuerdo con su población, y los cuáles fueron nombrados indirectamente por el pueblo, a través de electores primarios y secundarios o de partido. La mayoría de estos diputados eran de corriente liberal moderada coincidentes con la tendencia del Gobierno, pero inicialmente los cargos importantes recayeron en liberales puros, como Ocampo, Prieto, Olvera, Ignacio Ramírez, Gómez Farías y Ponciano Arriaga quien fue presidente de la Comisión de Constitución, aunque también se representaba la corriente conservadora con Arizcorreta y Romero Díaz.

A pesar de que esta Constitución no fue únicamente la plasmación de las ideas del partido radical, sino que éste se vio obligado a hacer un considerado número de concesiones a los moderados, logró equilibrar las tendencias entre ellos. Y debido a que la Carta de referencia fue la bandera del Partido Liberal durante la Guerra de Reforma, se le ha considerado como producto del más avanzado liberalismo y a los diputados que la hicieron como liberales extremados.

La nueva Constitución fue jurada y promulgada el 5 de febrero de 1857, como Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, ésta constaba de 128 artículos.

⁹⁸ El artículo 5º del Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854 y reformado el 11 del mismo mes y año, se ocupaba de tres tareas fundamentales que el Congreso de 1856 debería desempeñar. Como primera ocupación del Congreso era la de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular, es decir, hacer el Código Político Fundamental de la República; la segunda se refería a que el Congreso revisara los actos del actual gobierno, esto es, los de la administración dictatorial de Santa Anna; y la tercera, que se revisaran los actos del Ejecutivo provisional, es decir, los del gobierno interino que se nombraría al triunfo de la revolución entretanto se estableciera el nuevo orden constitucional. Asimismo, este Plan imponía como límites a las amplias facultades constituyentes del Congreso el respeto a los principios democráticos, esto es, establecía como una de las decisiones políticas fundamentales que debería consagrar la Constitución el principio de la democracia.

Asimismo, los nuevos poderes federales Legislativo y Ejecutivo quedaron instalados el 8 de octubre y el 1 de diciembre de 1857, respectivamente. Las elecciones realizadas habían ratificado en la presidencia de la República a Comonfort, y llevado a la presidencia de la Suprema Corte a Benito Juárez, que de hecho era tomada como la vicepresidencia de la República, debido a que dicho funcionario sustituía al Presidente.

La Constitución de 1857 estableció un régimen de asamblea en virtud del Congreso unicameral, esto es, hizo desaparecer al Senado por considerarlo como una institución antidemocrática de marcada tendencia aristocrática y obstaculizante de la verdadera representación nacional; así como por la falta de derecho de veto del Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Legislativo. Por su parte, el sistema electoral consistió en la elección indirecta en primer grado y escrutinio secreto, tanto del Ejecutivo como de los miembros del Congreso. El sistema de gobierno se basó en una República Representativa Federal Democrática, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

Según la consideración del tratadista Emilio Rabasa “la Constitución de 1857 daba una franca superioridad al Legislativo y hacía imposible la actuación del Ejecutivo, restando además a éste algunas de las facultades que tradicionalmente había tenido, y que lo desarmaban frente a la omnipotencia del Congreso”; asimismo, citaba una opinión de Lerdo al respecto: “según en ella -en la Constitución de 57- están constituidos los poderes: el Legislativo es todo, y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al legislativo”, considera que “la supresión del Senado aumentó todavía más el poderío del Legislativo al depositarse éste en una Cámara única”⁹⁹.

Sin embargo, esta Constitución aún no reconocía la libertad de cultos, no decretaba la separación Iglesia-Estado, no estableció la figura jurídica del registro civil ni nacionalizó los bienes del clero. No obstante, varias disposiciones no fueron agrado del clero, ya que éste no podía administrar o poseer bienes raíces, se suprimió el fuero eclesiástico, se introdujo la libertad de enseñanza y de prensa, se facultó a los

⁹⁹ RABASA, Emilio. Op. cit., p. 102.

religiosos para abandonar el claustro si era su deseo. Asimismo, en esa época se comenzaron a dictar leyes electorales.

El Proyecto de Constitución que la comisión sometió a la consideración del Congreso contenía cuatro artículos, del 45 al 48, bajo la denominación: “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, con estos artículos se recogieron los principios capitales de la democracia y se declaró que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno; que es voluntad constituirse en una República representativa, democrática y federativa; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados, respectivamente. Asimismo, el proyecto que restringía el derecho de voto a los que supieran leer y escribir, fue tachado de antidemocrático y por ello se consignó el sufragio universal.

Durante el largo período del régimen del general Porfirio Díaz se mantuvo la vigencia de la Constitución de 1857. Las reformas que en materia de forma de gobierno fueron introducidas únicamente se referían a la reelección y período presidencial, así como a la creación de la vicepresidencia.

El artículo 51 que textualmente establecía: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión”¹⁰⁰, se debió a la reforma del 13 de noviembre de 1874, así como que dicho Congreso se compondría de representantes de la nación elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, contemplado en el artículo 52; y se procedió a instalar el sistema bicameral¹⁰¹, esto es, que el Poder Legislativo de la Nación se depositaba en dos Cámaras. En cuanto a la elección de diputados, se nombraba uno por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil y por cada propietario se nombraba un suplente, esta elección era de forma indirecta en primer grado y en escrutinio

¹⁰⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 614.

¹⁰¹ Fue Sebastián Lerdo de Tejada el que sustituyó al sistema unicamarista por el bicameralismo mediante la restauración del Senado. Asimismo, consignó el principio de la separación entre la Iglesia y el Estado e independizando las instituciones de éste de las de aquélla.

secreto; se creó la figura de diputado permanente, lo anterior de conformidad con lo establecido por los artículos 53 al 55 y 73. El senado se componía de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, su elección era indirecta y las Legislaturas de los Estados declaraban electo a aquél que hubiere obtenido la mayoría relativa, la renovación de esta Cámara se hacía por mitad cada dos años, según lo refería el artículo 58 A y B. La elección del Poder Ejecutivo era directa y en escrutinio secreto.

Al respecto, el 5 de mayo de 1878 hubo una reforma que estableció que el Presidente de la República no podía ser reelecto para el período inmediato pero sí una vez pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, lo que trajo como consecuencia nuevamente la posible reelección.

La reforma del 3 de octubre de 1882 estableció un procedimiento para suplir las faltas temporales y absolutas del Presidente de la República que correspondía al ciudadano que desempeñara el cargo de presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente, en los períodos de receso en el mes anterior al que ocurrieran dichas faltas.

Con la reforma del 21 de octubre de 1887 se permitió la reelección del Presidente de la República para el período constitucional inmediato, pero quedaba inhabilitado para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que transcurrieran cuatro años a partir del cese en sus funciones; también se permitió la reelección de los gobernadores en los términos ya citados.

Aunado a lo anterior, con la reforma del 20 de diciembre de 1890 se suprimió cualquier regulación respecto a la reelección presidencial, dando origen con ello a la reelección indefinida en el cargo.

Asimismo, se creó la figura de Vicepresidente de la República y se amplió el período presidencial de cuatro a seis años, esto con las reformas del 6 de mayo de 1904.

1.8. CONSTITUCIÓN SOCIAL DE 1917

Con la Revolución mexicana de 1910, el presidente interino Francisco León de la Barra convocó a elecciones en las que triunfaron Madero y Pino Suárez, pero a pesar de esto se originaron nuevos levantamientos tanto entre los grupos que apoyaban a Madero como por parte de miembros del antiguo régimen, tal fue el caso de Emiliano Zapata y Pascual Orozco, con el Plan de Ayala y el Pacto de la Empacadora, respectivamente.

El golpe de Estado de Victoriano Huerta, al cual respondieron el levantamiento de Venustiano Carranza con el Plan de Guadalupe¹⁰², al lado de Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco y Francisco J. Múgica, representó el inicio de la siguiente etapa de la revolución por defender la vigencia de la Constitución de 1857.

El 18 de febrero de 1913, presentaron sus renunciaciones Madero y Pino Suárez, y al día siguiente, Carranza el entonces gobernador de Coahuila promulgó el decreto de esa misma fecha, por el que la legislatura desconocía a Huerta. Se originaron levantamientos en todo el país, originados por los asesinatos de Madero y Pino Suárez, así como de varios miembros de las Cámaras. Por lo tanto, la revolución tomó el nombre de Constitucionalista, ya que proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta.

Como antecedente del origen constitucional de 1917, se tiene a la ciudad de Aguascalientes que fue la sede de la Convención Revolucionaria a partir del 10 de octubre de 1914, lugar donde se equilibraba un tanto la influencia de Carranza con la de Villa. Durante la Convención de Aguascalientes, siendo ésta la antesala del Congreso Constituyente se contó con la intervención de Luis Cabrera, el cual manifestó: "... discutir tres cosas: la forma de gobierno preconstitucional o provisional y su

¹⁰² Este Plan, firmado el 26 de marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe en Coahuila, es el documento en el cual se concreta la indignación e inconformidad de Carranza, y del reducido número de patriotas que le siguieron desde un principio, con respecto a la usurpación huertista. En este Plan se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República, así como a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación y a los Gobiernos de los Estados que reconocieran a los Poderes Federales que formaban la administración.

duración; las reformas sociales que debe comenzar a efectuar este gobierno provisional; y la manera como debe cesar este gobierno preconstitucional para poder cambiarse más tarde en gobierno constitucional... Si queremos tener un gobierno verdaderamente legal y constitucional, necesitamos formar una Constitución adecuada a nuestras necesidades... En el seno de la Convención de Aguascalientes debe surgir un Congreso Constituyente, que será tan grande, o más grande que el de 57, y que ese Congreso será el primero en la historia de la Nueva España y de que México ponga la base de una legislación que vaya de acuerdo con la sangre, con la raza y con las necesidades del indio, y no una Constitución copiada de la francesa o de la de los Estados Unidos."¹⁰³

El triunfo militar de la fracción revolucionaria carrancista sobre el villismo y el zapatismo en 1916, así como la legislación social expedida por el primer jefe en Veracruz, enfrentaron a los revolucionarios triunfantes con la disyuntiva de reformar la Constitución de 1857 por la vía tradicional, mantenerla sin cambios o convocar a un nuevo Congreso Constituyente. De lo anterior, Carranza, como primer jefe del ejército constitucional encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, decidió que era indispensable convocar a un Congreso extraordinario que tuviera el carácter de Constituyente, con el fin de procurar el apoyo legal suficiente para la transformación que requería la organización interna del país.

El Plan de Ayala, el de San Luis, el Pacto de la Empacadora y el Plan de Guadalupe contribuyeron a preparar el proyecto de Constitución elaborado en Querétaro y presentado en la primera sesión ordinaria el primero de diciembre de 1916, que lleva la firma de Carranza, proyecto que sirvió de base para la aprobación de la Constitución definitiva. Precede a este documento el mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente, fechado el mismo día, también en Querétaro. Este mensaje y el Proyecto de Constitución son los dos antecedentes directos e inmediatos de la primera Constitución político-social del mundo, la de 1917.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 se integró con representantes de un grupo revolucionario. En este Congreso se estableció el objetivo de presentar un proyecto de Constitución reformada para que se discutiera, aprobara o modificara en

¹⁰³ Citado por SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit., p. 569.

un período que no excediera de dos meses, y al concluirlo, expedir la Constitución para que el jefe del Poder Ejecutivo convocara, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República, y al término de esto, el Congreso se disolviera.

A pesar de que la Constitución de 1857 resultaba un tanto obsoleta frente a los imperativos revolucionarios, incapaz de responder y dar base jurídica a los logros y a las conquistas que la Revolución mexicana consiguió, la actual Carta Magna encontró sus bases en ella, y fue promulgada el 5 de febrero de 1917, con vigencia a partir del 1 de mayo del mismo año.

No obstante, subsistieron en gran medida los preceptos que integraron la Constitución de 1857, y a los que ni siquiera se les llegó a tocar, pues aparecieron igual a la de 1917 y muchas veces hasta con el mismo número. Fueron específicamente el aspecto educativo, el agrario, el económico, el laboral, el religioso, y el principio del municipio libre, así como la forma en que ellos fueron tratados, en los artículos 3, 27, 28, 123, 130 y 115, respectivamente, los que caracterizaron el contenido social e hicieron cambiar la esencia de la Constitución de 1917.

Así, se elaboró un proyecto del país en lo político, siguiendo con el modelo de 1857; en lo económico se adoptó la economía mixta; y en lo social, se establecieron los derechos o garantías de interés social; así también, se estableció el voto directo y la posibilidad de participación directa tanto en el voto activo como en el pasivo, lo que llegó a ser una de las prerrogativas del ciudadano y que daba a todos la posibilidad de ser elegidos para el desempeño de los cargos públicos, esto, sin embargo, ocasionó un desprendimiento de los grupos revolucionarios hacia el poder; se reestableció la reelección, quedando como triunfador Obregón, se modificó la reelección para el Ejecutivo y se centralizó el poder en el Presidente de la República y en el Partido Nacional Revolucionario. Asimismo, con veintiocho estados, dos territorios y un Distrito Federal, quedó integrado el territorio nacional en 1917.

A decir del autor José de Jesús Covarrubias, “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un proyecto económico, político y social que no se ha cumplido en gran medida porque fue un pacto que no aglutinó a todas las fuerzas políticas del país ni a

todos los sectores y clases sociales del mismo; ello, aunado a diversos factores internos y externos, ha propiciado que hasta nuestros días se esté debatiendo sobre la necesidad o no de reformar nuestra Constitución o crear una nueva”¹⁰⁴.

Según las consideraciones del autor Jorge Sayeg, “la Constitución de 1917 se caracterizó por ser una ley escrita y rígida; ello quiere decir que la voluntad soberana de la que emanó estableció en ella las reglas de su organización y de sus funciones colectivas de modo expreso y categórico, tratando de resolver ese opuesto dualismo entre la libertad y el orden reconociendo y asentando al efecto los postulados necesarios para ello”, así como que... “ha dado cabida a los derechos fundamentales de la persona humana (individuales y sociales) y a los principios que derivan directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal); tendientes a mantener el orden, aparecen el sistema federal y el principio de la división de poderes, consagrando, el sistema de gobierno presidencial... más ninguno de estos principios opera aisladamente, sino que todos ellos se complementan e interpenetran los unos a los otros...”¹⁰⁵.

Para algunos juristas, la Constitución de 1917, no es sino la de 1857 con algunas reformas, bajo esa simple y absurda lógica, se puede señalar que también la de 1857 es la de 1847 y 1824 remendadas; en 1917 hubo un pacto social en México, tal vez no de todos los grupos de poder y de todas las clases sociales, en especial las que lucraron con el porfiriato, el cual después, de manera tácita, fue aceptado por los grupos de poder en México, con sus respectivas transacciones con los Estados Unidos de Norteamérica a través de los Tratados de Bucareli y con la Iglesia Católica una vez terminada la guerra cristera¹⁰⁶.

Por su parte el Doctor Javier Patiño considera que en la Constitución de 1917 “se configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que deben regular la vida en sociedad y entre ellas figura el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y en el municipal, principio que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. Derecho constitucional electoral. Porrúa, México, 2000, p. 27.

¹⁰⁵ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit., p. 656 y 657

¹⁰⁶ Tomado de COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. Op. cit. p. 27.

¹⁰⁷ PATIÑO CAMARENA, Javier. Nuevo derecho electoral mexicano. Op. cit., p. 54.

De tal forma, la actual Constitución contiene 136 artículos, mientras que la de 1857 contenía 128. Asimismo, ha sido reformada aproximadamente 450 ocasiones de manera diversa. Por lo que de forma breve se hará referencia a algunas de las reformas que la Carta Magna ha contemplado.

Como consecuencia de la reforma del 29 de abril de 1933, publicada en el Diario Oficial de la Federación, los artículos 51 y 56 de la Constitución establecieron que la duración del período de encargo de los diputados se prolongara de dos a tres años y de cuatro a seis años para los senadores, respectivamente; en la misma fecha el artículo 85 fue adicionado, en el sentido de facultar a la Comisión Permanente para designar presidente interino cuando faltara el presidente por más de 30 días. El artículo 51 nuevamente fue adicionado con motivo de la reforma política del 6 de diciembre de 1977, para dar cabida en él a lo que hasta entonces dio contenido al artículo 53, esto es, que por cada diputado propietario se elegiría un suplente. Asimismo, con la reforma del año antes citado a nivel constitucional fue adicionado el artículo 41 con el fin de “elevar a la jerarquía del texto constitucional la formación de los partidos políticos, asegurando su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo”. Toda vez, que hasta antes de esta fecha la única base constitucional que tenían los partidos políticos era la que les daba el artículo noveno, a través de los derechos de asociación y de reunión; “la elevación a rango constitucional de los principios que informan su organización y desarrollo responde a su contacto directo con el pueblo, y a la importancia y trascendencia que para la vida de la nación tienen las actividades que realizan; y al ser reconocido su carácter de interés público, compete al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, a la vez de propiciar y suministrar a los partidos políticos el mínimo de elementos que requieran. Por ello también se les confirió en forma permanente el acceso a la radio, a la televisión y a todos los medios de comunicación social”¹⁰⁸.

En el año de 1953 la reforma constitucional se caracterizó por dar igualdad política y jurídica a la mujer, lo que originó una duplicación en la dimensión del cuerpo electoral. En 1963 se introdujo el sistema de diputados de partidos, el cual puso fin a la existencia en el congreso de un partido único al hacer posible la representatividad de

¹⁰⁸ Tomado de: SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit., p. 748 y 749

los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. En 1970 se disminuyó el requisito de la edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años, con lo que una vez más se amplió la dimensión del cuerpo electoral; y dos años más tarde se redujo la edad mínima requerida para ocupar los cargos de diputado y senador.

Por lo que se refiere a la reforma de 1977 se precisó la naturaleza y las finalidades de los partidos políticos y a su vez, sentó las bases para que se sustituyera el sistema electoral mayoritario integral para la conformación de la Cámara de Diputados y en su lugar se adoptara un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

Por su parte, el artículo 60 constitucional fue modificado el 22 de abril de 1981 a fin de integrar el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados con los diputados que designaran los propios partidos políticos que los postulaban y no con lo que hubieran obtenido las más altas votaciones. Y con motivo de la reforma del 10 de agosto de 1987 se aumentó de 29, -15 diputados y 14 senadores- a 37 -19 diputados y 18 senadores- el número de integrantes de la Comisión Permanente; con esta reforma se acentuó el carácter mixto del sistema electoral y que tuvo lugar como complemento al aumento del número de integrantes del Congreso de la Unión, que meses antes había previsto su integración con 500, de los cuales 300 se elegirían a través del sistema mayoritario y 200 por el sistema de representación proporcional, ya que anteriormente el Congreso se integraba con 400 diputados. Adicionalmente, se sentaron las bases constitucionales para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con motivo de la reforma del año de 1990 se precisó que en el artículo 41 de la Carta Magna, la organización de las elecciones federales sería una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, y dicha función debería realizarse a través de un organismo público el cual sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y se guiaría por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Asimismo, se dispuso la

creación de un Tribunal Federal Electoral confiriéndosele el carácter de organismo jurisdiccional autónomo con magistrados y jueces instructores. También se precisaron las bases para configurar un sistema de medios de impugnación, que desde entonces se conforma con recursos administrativos y jurisdiccionales, cuyo objeto es garantizar que los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujeten al principio de legalidad, así como dar definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

Como principios fundamentales que configuran al Estado, se consideran al gobierno republicano, el sistema representativo, el régimen democrático y la estructura federal. El ejercicio temporal del poder, esto es, la renovación periódica de los gobernantes y el hecho de que éstos sean designados mediante una elección, es lo que caracteriza a la forma republicana de gobierno.

Actualmente, la Carta Magna hace referencia en cuanto a la división de poderes al artículo 49 Constitucional, párrafo primero, que establece: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Se adopta el sistema bicameral, al referirse el artículo 50 que: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. Se establecen, por tanto, en los artículos subsecuentes los requisitos para ser diputado o senador; las facultades y obligaciones de cada una de las Cámaras, así como del Congreso en su conjunto; del proceso de formación de las leyes; y de la Comisión Permanente, encargada de las funciones legislativas durante el receso del Congreso.

Así también, se configuró el sistema presidencial con el principio de la no reelección¹⁰⁹, dando amplias facultades al titular del Poder Ejecutivo, quien es a la vez jefe de Estado y de gobierno, lo que significa que la dirección del gobierno federal es determinada por él libremente; y políticamente independiente ante el Congreso de la Unión, no tiene que sujetarse a su opinión para dar a su gobierno las directrices que

¹⁰⁹ Artículo 83 de la Constitución: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”

crea necesarias. Tiene derecho para iniciar, vetar y promulgar leyes; es el titular único del Ejecutivo Federal¹¹⁰, pues sus colaboradores son sólo auxiliares que en todo momento dependen de él; cuenta con las más amplias facultades¹¹¹ constitucionales para nombrarlos y removerlos libremente.

Por lo que hace al Poder Judicial, el artículo 94 dispone: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”. A su vez, se establece la manera como habrá de funcionar la Corte; los requisitos que deben llenarse para llegar a ser ministro de la misma; la remuneración e inamovilidad de ellos; la competencia del Poder Judicial Federal, así como el control que, de la constitucionalidad de las leyes y los actos de las autoridades públicas, se establece a través del juicio de amparo, cuyos lineamientos fundamentales quedaban plasmados en el artículo 107.

2. LAS LEGISLACIONES ELECTORALES EN MÉXICO

Durante el siglo pasado hubo diversas disposiciones relativas a la regulación de las elecciones, por lo que a continuación se hará referencia a ellas¹¹².

Siendo presidente el general Porfirio Díaz, el 18 de diciembre de 1901 se promulgó la Ley Electoral, publicada el 21 del mismo mes y año, en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Esta ley se conformaba por X capítulos y 59 artículos, regulaba lo relativo a la renovación de los poderes federales,

¹¹⁰ Artículo 80 de la Constitución: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.”

¹¹¹ Artículo 89 Constitucional, de “Las facultades y obligaciones del Presidente”.

¹¹² Para el análisis de las leyes electorales de 1901 a 1977, salvo la de 1913, se tomó de: GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación electoral mexicana 1812 – 1977. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2ª ed., México, 1978.

en sus artículos 1¹¹³ y 2; los distritos electorales y la periodicidad de los censos, del artículo 3 al 6, siendo que el primero de éstos establecía de forma textual que “Para la división de la República en distritos electorales, servirá de base el censo general que conforme a la ley y reglamento relativos, debe repetirse en los años cuya numeración termine en cero y sólo en el caso de que el censo ordinario no se haga en la época prefijada, servirá de base el primero extraordinario general que se practique”; el nombramiento de electores, del artículo 7 al 24, de entre los cuales, el 13 establecía que “Los individuos que compongan la mesa se abstendrán de hacer indicaciones para que la elección recaiga en determinada persona”; las elecciones de distrito, que comprendían de los artículos 25 al 35; las elecciones de diputados y senadores, así como del Presidente de la República, conformado por los artículos 36¹¹⁴ al 47; la elección de Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, artículos 48 y 49; las funciones en materia electoral de las legislaturas, de los artículos 50 al 53; y la nulidad de las elecciones, artículos 54 y 55¹¹⁵.

De esta ley puede hacerse notar que las boletas electorales en ese período, debían estar en poder de los ciudadanos tres días anteriores al de la elección, y al reverso de la boleta debían escribir el nombre del ciudadano a quien le otorgaban el voto y firmando al calce en caso de que supieran hacerlo, por lo tanto, la garantía del secreto al sufragio todavía no era estimable.

Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por el presidente en turno Francisco I. Madero, para la celebración de elecciones ordinarias, regulaba al igual que su antecesora el capítulo relativo a la renovación de los Poderes Federales, en los artículos 1 y 2; se adicionó el capítulo referente al censo electoral, regulado por los artículos 3 al 24, dentro de los cuales el 4 establecía que “servirá de base para hacer

¹¹³ Artículo 1º Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901: “Para la renovación de los poderes federales habrá elecciones ordinarias cada dos años. Las primarias se verificarán el último domingo de junio y las de distrito el segundo domingo de julio del año en que deba haber renovación”.

¹¹⁴ Artículo 36 Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901: “Cada colegio electoral nombrará el día señalado un diputado propietario y un suplente y elegirá en seguida un senador propietario y un suplente, unos y otros con los requisitos que exige la Constitución Federal”.

¹¹⁵ Artículo 55 Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901: “Son causas de nulidad de una elección: I. La falta de un requisito legal en el electo, o el estar comprendido en las prohibiciones de la Constitución general o de esta ley; II. La violencia ejercida por la fuerza pública o por autoridades sobre las casillas o colegios electorales; III. Haber mediado cohecho o soborno de cualquiera parte o amenazas graves de autoridades; IV. El error sobre la persona elegida; V. La falta de la mayoría de votos requerida por la ley; VI. El error o fraude en la computación de votos”.

la división en distritos electorales, el censo general que conforme a la ley y a los reglamentos relativos, deba hacerse en los años cuyo último guarismo sea cero”. Asimismo, esta ley hace referencia al padrón electoral¹¹⁶, estructurándose todo un sistema político administrativo que asegurara su imparcialidad: la máxima autoridad en materia de padrón era la Junta Revisora¹¹⁷ del Padrón Electoral; las elecciones primarias, artículos del 25¹¹⁸ al 51; los colegios municipales sufragáneos, artículos del 52 al 67, que para tal efecto el artículo 53 disponía: “los electores así inscritos, se reunirán al día siguiente, a las nueve de la mañana, en las casas consistoriales o en el lugar que se haya designado con anterioridad por la autoridad municipal... la autoridad municipal declarará instalado el colegio...”; la elección de diputados, senadores, presidente y vicepresidente de la República y de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículos del 68 al 110, según lo establecido por el artículo 71 “instalado el colegio municipal, procederá a la elección de un diputado propietario y un suplente por el distrito electoral a que corresponda la municipalidad” y, concluida la elección de diputados, los colegios municipales sufragáneos, procedían a elegir a los senadores, presidente y vicepresidente de la República y magistrados de la Suprema Corte, artículo 94; se establecía la nulidad de las elecciones secundarias, artículos 111 al 116, donde de acuerdo con el artículo 113 la nulidad no afectaba a toda la elección, sino solo a los votos que estuvieran viciados; y se instauró por vez primera lo referente a los partidos políticos, artículo 117.

Ley Electoral del 31 de mayo de 1913¹¹⁹, promulgada durante la dictadura huertista, para la celebración de elecciones extraordinarias de presidente y

¹¹⁶ El artículo 10 de la Ley del 19 de diciembre de 1911 establecía que: “Los padrones del censo electoral contendrán para la debida identificación, los siguientes datos: I. El número de la sección, el nombre de la Municipalidad, el número del distrito electoral y la Entidad Federativa a que pertenecen; II. Los nombres de los ciudadanos votantes, con la designación del estado, de la profesión, industria o trabajo, de la edad y de si saben o no leer y escribir, y III. El número, letra o seña de la casa habitación de los votantes”.

¹¹⁷ Esta Junta Revisora levantaba el censo por secciones, publicaba las listas electorales en parajes públicos y resolvía reclamaciones por inclusión ilegal de votantes en el padrón. Sus resoluciones eran recusables por proceso judicial normal. Asimismo, desapareció la costumbre de que al empadronar se entregara la boleta electoral, que a su vez, era también la credencial de elector y el documento de identidad.

¹¹⁸ Artículo 25 de la Ley del 19 de diciembre de 1911: “Por lo menos, la víspera del día en que deban verificarse las elecciones primarias, los partidos políticos registrados en un distrito electoral, deberán inscribir ante el presidente municipal respectivo, el nombre de sus candidatos para electores en las diversas secciones que compongan el distrito electoral”.

¹¹⁹ El contenido de esta ley se tomó de: VALENZUELA, Georgette José. Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, p. 65 a 76.

vicepresidente, se regulaba al igual que en la ley anterior acerca del censo electoral, en sus artículos 1 al 12, cuya redacción del artículo 2 disponía que el funcionario municipal, en la primera quincena de julio debería comisionar a uno o más ciudadanos, vecinos de las respectivas secciones, para que empadronaran a los ciudadanos que vivían en ellas y que tuvieran derecho a votar, mientras que el artículo 3 preveía que “el cargo de empadronador será obligatorio y gratuito, admitiéndose excusa por causa de imposibilidad física para su desempeño...”; esta ley también regulaba la figura de los instaladores, escrutadores y representantes en las casillas electorales, artículos del 13 al 19, destacando que todo partido político o candidato independiente registrados tenían derecho a designar uno o más representantes que asistieran a las elecciones en cada una de las casillas, y que los partidos políticos debían inscribir ante el funcionario municipal respectivo el nombre de los candidatos para presidente y vicepresidente de la República, lo anterior con fundamento en los artículos 17 y 19, respectivamente; se hacía referencia a las elecciones en los artículos del 21 al 35; del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados¹²⁰, artículos del 36 al 39; las causas de nulidad¹²¹ de las elecciones, artículos del 40 al 43; y finalmente al igual que su antecesora regulaba lo relativo a los partidos políticos en su artículo 44.

Aún cuando esta ley de 1913 fue expedida para convocar a elecciones extraordinarias, puede hacerse notar que los representantes de los partidos políticos podían hacer por escrito las observaciones que consideraran convenientes, en el acto de la elección, sobre los procedimientos del instalador y de los escrutadores, sin embargo aún estaba lejos de regularse la figura de los observadores electorales. Así también, se prohibía al instalador o a los escrutadores hacer indicaciones sobre el sentido en que debían votar los electores, prohibición que actualmente se regula sin

¹²⁰ De acuerdo con el artículo 37 de la Ley Electoral de 1913, la Cámara de Diputados se erigía en Colegio Electoral, dando cuenta del dictamen que debía haber formulado la Gran Comisión y que concluía con proposiciones acerca del cómputo de los votos emitidos; la declaración sobre los ciudadanos que obtuvieran la mayoría absoluta de los sufragios emitidos para los cargos de presidente y vicepresidente de la República; y para el caso de que alguno de los dos cargos, o para ambos, no concurriera la mayoría absoluta de los votos, la declaración de los dos ciudadanos que hubieren obtenido el mayor número de votos para cada cargo, o para uno de ellos, en su caso.

¹²¹ Las causas de nulidad de toda la elección, las establecía el artículo 42: “I. Que en el electo no concurren los requisitos constitucionales; II. Que la mayoría absoluta de la totalidad de los votos realmente emitidos son nulos y; III. Que la mayoría de las casillas electorales de la república no hayan funcionado legalmente”.

que se limite a determinadas personas; asimismo se prohibía a cualquier persona dar explicaciones o hacer propaganda a favor de algún candidato en el lugar de la casilla.

El 20 de septiembre de 1916, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, don Venustiano Carranza, expidió la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, estableciendo las bases para la división de municipalidades, Juntas Empadronadoras y Censo Electoral, artículos del 1 al 10, se retomó de la ley de 1913 la figura de los empadronadores, quienes entregaban las boletas electorales; los Instaladores de Casillas Electorales y la manera de emitir los votos, artículos del 11 al 37, con la disposición del artículo 26 se reguló la prohibición de que cualquier persona indujera a los electores el sentido en que debían sufragar; las Juntas Computadoras, artículos del 38 al 48; la nulidad de las elecciones, artículos del 49 al 52; los partidos políticos y disposiciones varias, artículos del 53 al 57, donde el primero de éstos disponía que los partidos no debían llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente a favor de determinada raza o creencia.

Con esta ley se amplió la facultad para que cualquier vecino presentara algún reclamo, no sólo por pertenecer a la sección electoral sino al distrito electoral, desapareció el requisito de que fuera un partido o candidato independiente debidamente registrado como se asentaba en las leyes anteriores, artículo 32. También se agregó que los representantes de los candidatos independientes podían recusar a los instaladores en donde hicieran postulación, artículo 12. Por otra parte, ya no se permitía a los representantes de los partidos formar parte de la junta de la casilla electoral.

En un fragmento del informe leído por el C. Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, consideraba que "...para que el ejercicio al derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo...", así como que "...sería impolítico e inoportuno, después de una grave revolución popular, restringir

el sufragio, exigiendo para otorgarlo, la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad¹²². Con esto el presidente Carranza abría las puertas al no restringir el derecho del sufragio a ningún ciudadano, no obstante este cometido no pudo ser cumplido.

A decir del profesor Enrique Sánchez Bringas, la ley de 1916 contenía algunos avances de la legislación maderista, recogiendo las prácticas electorales más utilizadas hasta esa fecha que son el padrón electoral, la instalación de casillas y la votación¹²³.

La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, en la cual el Presidente Carranza, en cumplimiento a lo dispuesto por el Congreso Constituyente en el artículo segundo transitorio de su Ley Suprema del 31 de enero último, expide la Ley Electoral, para la celebración de elecciones extraordinarias de presidente, senadores y diputados, cuya base es la anterior, y por lo que se mantenía la idea de que cualquier vecino de un distrito electoral estaba autorizado para hacer reclamaciones, reduciéndose este tiempo de 15 días que señalaba la ley de 1911, a sólo cuatro días, artículo 8. Sin embargo se agregan dos capítulos, uno respecto de la Junta Computadora en las Elecciones de Senadores, artículos del 50 al 54; y otro respecto de las Juntas Preparatorias, Instalación de las Cámaras y del Congreso de la Unión, del Cómputo y Calificación de votos para Presidente de la República, artículos del 62 al 74. Se menciona la conformación del padrón electoral, y por primera vez se expresa que la elección del Presidente sería directa.

El 2 de julio de 1918 se promulgó la Ley para la celebración de elecciones ordinarias de Poderes Federales que seguía con las mismas características de la ley anterior, regulándose para tal efecto: la Renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, artículos 1 y 2; la División Territorial, Censo para las Elecciones

¹²² Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1812-1966. T. III Informes y respuestas desde el 1º de abril de 1912 hasta el 1º de septiembre de 1934. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1966, p. 116 y 117.

¹²³ En Evolución de las instituciones electorales mexicanas, publicado por: ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, y otros. La renovación política y el sistema electoral mexicano. Porrúa, México, 1987, p. 82.

y Listas Electorales, artículos del 3 al 26; la preparación de las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y de presidente de la República, artículos del 27 al 36; se introdujo un nuevo capítulo en torno a los electores¹²⁴, a los elegibles¹²⁵, artículos del 37 al 46; las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, artículos del 47 al 76; las elecciones de presidente de la República, artículos del 77 al 79; la Junta Computadora de los distritos y adicionó la Junta Computadora de las entidades federativas, artículos del 80 al 100; la nulidad de las elecciones, artículos del 101 al 105; los Partidos Políticos, artículos del 106 al 108; y se agrega el capítulo relativo a disposiciones penales, artículos del 109 al 123.

Por otra parte, se excluyó la posibilidad de que los representantes de los partidos y de los candidatos independientes se integraran a la mesa de la casilla electoral, con ello se pretendió hacer más preciso y vigilado el proceso electoral, pues éstos sólo serían observadores sin capacidad de participación en la emisión y cómputo del voto. Asimismo, por primera vez se llevó a cabo la separación entre los funcionarios electorales y los partidos o candidatos autónomos. Como innovación, se introdujo la modalidad del voto directo y secreto para la elección de diputados y senadores, con fundamento en la fracción II, del artículo 48 y en el artículo 54.

Así pues, con la ley en cuestión, se ampliaron algunos conceptos referentes a las formas de empadronamiento de los electores y detallaba las formas de las elecciones en lo particular. Las listas electorales serían permanentes y sujetas a revisión cada dos años. Se introdujo en el artículo 18, del decreto del 4 de enero de 1913, que los términos de las reclamaciones serían verbales o escritas, dando un plazo de ocho días para hacerlas y podían presentarlas los electores de una sección o un representante de partido; y se autorizó en el artículo 22 del mismo decreto, la asistencia de los representantes de los partidos políticos y de los candidatos

¹²⁴ Se especificaron los requisitos para ser elector: ser mexicano, varón de 18 años, si era casado, de 21 si era soltero, con pleno goce de sus derechos políticos e inscrito en los registros de la municipalidad de su domicilio; el elector sólo podía votar en la sección electoral que le correspondía.

¹²⁵ Los requisitos para ser elegible, era cumplir con lo señalado para ser elector, y se agregaba el ser mexicano por nacimiento, como para los diputados y senadores, con padres también mexicanos, tener 25 y 35 años al día de la elección, respectivamente y residencia continua en el país por un año completo al día anterior de la elección.

independientes registrados a la formación de los Consejos del distrito electoral y de los consejos municipales.

Sin embargo, con esta ley no se pudo otorgar el ejercicio del voto a los que tuvieran sólo la instrucción primaria, y se optó por medidas restrictivas en extremo moralistas, que hicieron de esta ley un ordenamiento que atentaba contra las garantías individuales consignadas en la Constitución de 1917 y contraviniendo con lo dispuesto en el artículo 37 de la ley que contemplaba al sufragio universal, ya que se prestaba a que cualquier persona acusara a un ciudadano de ser, entre otras aberraciones, pobre porque viviera de la caridad pública, estafador, infiel, padre desobligado, borracho habitual o loco; y por consiguiente hacía que la veracidad de los resultados electorales no correspondiera al número real de votantes.

Ahora bien, en las leyes de 1911 y 1913 se hablaba de votantes, en las de 1916 y 1917 de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y en 1918 ya se hablaba de electores y de listas electorales. En la ley de 1918 se cambió lo referente a las credenciales de los electores de 1911, por lo relativo a las credenciales para que los ciudadanos votaran. Las estructuras electorales de 1911 a 1918 reprodujeron las estructuras anteriores del siglo XVIII, salvo lo referente al voto directo para cualquier tipo de elección establecida en la ley de 1918, y a los partidos políticos. Adicionalmente, en las leyes de 1911, 1913 y 1916 se hablaba de censo electoral, en la de 1917 se mencionaba la conformación del padrón electoral.

En cuanto a los decretos que hubo durante este período, son de mencionarse el del 22 de mayo de 1912, promulgado por el Congreso Federal para reformar algunos artículos de la Ley Electoral de 1911; el del 25 de mayo de 1920 emitido por el Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista, Adolfo de la Huerta, con objeto de posponer la fecha de la celebración de elecciones ordinarias correspondientes a los poderes Legislativo y Ejecutivo; la del 7 de julio de 1920, decretado por el Congreso de la Unión, para reformar algunos artículos de la Ley Electoral de 1918 y; el del 24 de diciembre de 1921, también decretado por el Congreso, teniendo como objetivo la adición del Capítulo IV, fracción VII de la Ley de 1918, en relación con los diputados locales.

2.1. LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1946

Se estableció mediante decreto de 1945, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946 como una Ley reglamentaria de los artículos 36-I; 60; 74, fracción I y 97 de la Constitución de 1917, contenía doce capítulos agrupados de la forma siguiente: Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, en sus artículos 1 al 3; Organismos Electorales, artículos del 4 al 21; Partidos Políticos, artículos 22 al 39; derecho activo y pasivo del voto, artículos 40 al 47; división territorial, padrón y listas electorales, artículos del 48 al 58; preparación de las elecciones, artículos del 59 al 70; del Proceso Electoral, artículos del 71 al 90; Juntas Computadoras, artículos del 91 al 106; cómputo general en las elecciones de Senadores y de Presidente de la República, artículos 107 al 109; calificación de las elecciones, artículos 110 al 118; nulidad de las elecciones, artículos del 119 al 124; y sanciones, artículos del 125 al 136; además contaba con 13 artículos transitorios.

Esta ley suprimió atribuciones organizativas con las que contaban los gobiernos municipales y los Entes Federados, para organizar la estructura de la legislación electoral de una manera que aún se sigue conservando.

Con la reforma del 21 de febrero de 1949 a la ya referida ley, se crearon los organismos federales denominados *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* como el máximo organismo electoral del país, *Comisiones Locales Electorales*, *Comités Electorales Distritales* y *Mesas Directivas de Casilla*, artículos 6, 10 y 19, estableciéndose así, la forma de su integración y competencias, con influencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Asimismo, se fijaron otros requisitos para la formación de los partidos políticos; se especificaron las condiciones para poder ser votante y sus impedimentos; se señala el Padrón Electoral y se creó el Consejo del mismo, calificado éste legalmente como cuerpo técnico, con autonomía administrativa, encargado de “la división territorial en distritos y la formación del padrón y de las listas electorales”, artículos 49, 51, 52 y 54; se detallaron las cuestiones de preparación de la elección y el registro de candidaturas ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, así como la elección de los diputados, desarrollo de la votación e integración del expediente de la casilla; el procedimiento para el cómputo distrital y los cómputos de Senadores y de

Presidente de la República; y se apuntó la calificación que debía hacer la Cámara de Diputados en relación al Presidente de la República.

Comisión Federal de Vigilancia Electoral: Su integración fue tripartita, esto es, que sus miembros eran dos representantes del Poder Ejecutivo; dos del Legislativo y dos de los partidos políticos nacionales, artículo 7. La primera representación recaía en el Secretario de Gobernación y en otro miembro del gabinete; la del Poder Legislativo en un senador y un diputado; la de los partidos políticos en dos ciudadanos electos por el común acuerdo de dichos partidos a invitación de los comisionados de los poderes federales. Si no se realizaba este convenio dentro del plazo que se concediera, los representantes del Ejecutivo y Legislativo designaban a los partidos facultados para nombrar a dichos comisionados, cuidando que fueran los más importantes.

Esta Comisión contaba con un Secretario, quien era el decano de los notarios públicos del Distrito Federal. Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos, teniendo el presidente el voto de calidad para el caso de empate.

Estas reglas de votación para la emisión de resoluciones, se conservaron en los ordenamientos jurídicos posteriores, incluyendo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, siendo aplicables a las resoluciones emitidas por los organismos locales y distritales.

Los organismos electorales de carácter federal, locales y distritales se integraban con cinco ciudadanos, de los cuales tres eran nombrados respectivamente por la Comisión Federal y por la correspondiente Comisión Local, a propuesta común de los partidos políticos nacionales, y los otros dos eran electos directamente por las citadas agrupaciones políticas, artículos 11, 12, 15 y 16. Las resoluciones de estas comisiones también se tomaban por mayoría de votos. Asimismo, el secretario de cada Comisión Local era un notario público nombrado por la Comisión Federal; mientras que el secretario de las Comisiones Distritales lo nombraba libremente los comisionados de estos organismos, artículos 11 y 15.

Por otra parte y como ya se mencionó, esta Ley previó la existencia de Mesas Directivas de Casilla, para cuya integración el Comité Distrital Electoral convocaba a los representantes de los partidos con el fin de que propusieran ciudadanos a ocupar los cargos de presidente, secretario y escrutadores; y a falta de consenso, el comité se encargaba de designar a los correspondientes funcionarios electorales, artículo 19. La integración de cuatro funcionarios ha permanecido sin cambios en la legislación electoral mexicana, incluyendo al COFIPE.

2.2. LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951

Fue el decreto del 3 de diciembre de 1951, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación el que dio origen a la Ley Electoral Federal. Su estructura es muy parecida a la ley anterior y contaba con doce capítulos, en los cuales se incluían la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, establecido en los artículos 1 al 5; la Organización Electoral que estaba a cargo de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y que al promulgarse esta ley se transformó en la *Comisión Federal Electoral*, artículos 6 al 26; Partidos Políticos, del artículo 24 al 44; el Registro Nacional de Electores, artículos del 45 al 66; el derecho del Voto, artículos del 67 al 78; la preparación de la elección, artículos del 79 al 103; los cómputos, artículos del 104 al 114; las garantías y recursos, artículos del 115 al 125; la calificación de la elección, artículos del 126 al 134; la nulidad de la elección, artículos del 135 al 139; y las sanciones, artículos del 140 al 149.

Esta ley fue modificada el 7 de enero de 1954 respecto al contenido de la Comisión Federal Electoral y su competencia; de la organización electoral, de los requisitos de los partidos políticos y sus representantes; la elaboración de los paquetes y los expedientes electorales; y en cuanto al Registro Nacional de Electores le otorgó la facultad para hacer la división seccional, así como la obligación de entregar las listas electorales a las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales, -artículo 8-.

Otra reforma que tuvo este ordenamiento el 28 de diciembre de 1963, fue en seis artículos y creó cuatro en relación a los partidos políticos, a las Comisiones de éstos; a los ciudadanos y a la Comisión Federal Electoral; se establecieron exenciones de impuestos para los partidos políticos; se ampliaron las competencias del Registro Nacional de Electores; se señalaron nuevos mecanismos para el procedimiento de votación; se reguló una forma para la reposición de la credencial de elector; se adicionó la posibilidad de que los diputados podían calificar la elección en su respectiva Cámara, cuya resolución sería definitiva e inatacable; preveía la votación para las coaliciones y precisó la calificación, el cómputo y la declaración de elecciones.

Comisión Federal Electoral: Era el máximo organismo que tenía a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo que era el secretario de gobernación, un senador y un diputado, como representantes del Poder Legislativo y tres comisionados por los partidos políticos nacionales, artículo 9. Para la designación de estos últimos, los comisionados de los Poderes de la Unión invitaban oportunamente a los partidos políticos nacionales registrados para que de común acuerdo, eligieran de entre ellos a los tres facultados para nombrarlos, pero si no se daba este acuerdo dentro del plazo previsto, los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo debían señalar a los tres partidos políticos con derecho a nombrar comisionados, -artículo 11-. El cargo de presidente recaía en el comisionado del Poder Ejecutivo y el de secretario se depositaba en el notario público de la ciudad de México con más de diez años de ejercicio, electo por la propia Comisión Federal, -artículo 9-.

Una de las innovaciones de esta ley fue el haber reducido, de dos a uno el número de representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral, aumentando el de los partidos políticos de dos a tres. En cambio, las comisiones locales electorales se integraban con tres miembros nombrados por la Comisión Federal Electoral; siendo el presidente el que designaba la propia Comisión Federal, y el secretario el que era electo por los miembros de la correspondiente Comisión Local, -artículos 16 y 17-.

Asimismo, los partidos políticos nacionales estaban facultados para nombrar representantes, propietario y suplente ante las Comisiones Locales, los cuales tenían la posibilidad de intervenir en las sesiones con derecho a voz, pero no a voto, artículo 17. Para que hubiera quórum se requería la presencia de todos los comisionados y sus resoluciones se asumían por mayoría de votos, -artículo 19-.

En el caso de los miembros de los Comités Distritales, también eran designados por la Comisión Federal, a propuesta de las comisiones locales y se integraban y funcionaban en forma igual a éstas, -artículos 20 y 21-. Referente a la constitución de las Mesas Directivas de Casilla se conservaron las reglas previstas en la ley anterior, - artículo 24-.

El 29 de enero de 1970, hubo una adición en cuanto al Registro Nacional de Electores¹²⁶, al cual se le otorgó la naturaleza de organismo electoral con autonomía administrativa, aunque quedó sometido a las normas y medidas que en su oportunidad emitiera la Comisión Federal Electoral, del que dependía, artículos 8, 45, 46 y 48; con la finalidad de que pudiera relacionarse con el Registro Civil, la Secretaría de Relaciones Exteriores y los jueces, ya fuera para anotar a los nuevos ciudadanos, quienes adoptaran o rechazaran la nacionalidad mexicana o a los que se les hubieran suspendido o perdido sus derechos políticos y civiles, respectivamente. En la misma fecha, se establecieron plazos para los registros de los candidatos; se propuso un modelo de boletas electorales; el procedimiento temporal para la inclusión en el Listado Nominal de Electores; se precisó el cierre de la votación y el cómputo dentro de la Mesa Directiva de Casilla; se especificó cuando deberían celebrarse las sesiones de cómputo de las Comisiones Locales Electorales y cuando serían enviados los paquetes electorales a las autoridades correspondientes.

¹²⁶ El artículo 45 de la Ley Electoral Federal lo definía como “...una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente al registro de los ciudadanos de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el padrón electoral”. Por su parte la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977, lo definía como una institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales.

2.3. LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973

El 5 de enero de 1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal Electoral, misma que abrogó a la de 1951.

De alguna manera, esta ley modificó la estructura de las anteriores, aunque en general el contenido fue el mismo, contó con mayores precisiones metodológicas, dividiéndose en siete títulos dedicados a los objetivos de la ley y del derecho al voto activo y pasivo, establecidos en los artículos del 1 al 16; a los Partidos Políticos Nacionales, artículos del 17 al 40; a los Organismos Electorales, que a su vez regulaba a la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla, artículos del 41 al 76; al Registro Nacional de Electores, artículos del 77 al 85; a los Procedimientos en materia electoral, artículos del 86 al 173; de la Nulidad y su reclamación, artículos del 174 al 178; y finalmente a las Garantías, Recursos y Sanciones, artículos del 179 al 204.

Esta ley en su artículo tercero, también determinó que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales eran corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral. Y para que pudieran cumplir con su responsabilidad, el artículo 41 los facultó para integrar la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales, los Comités Distritales y las Mesas Directivas de Casilla.

A la Comisión Federal Electoral se le confirió el carácter de organismo permanente y, quedó constituida al igual que la ley anterior, con el Secretario de Gobernación, en calidad de comisionado del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador como representantes del Poder Legislativo, con la diferencia de que en esta ley, había un comisionado por cada partido político nacional y no por tres como se establecía con anterioridad, artículo 43. Para que hubiera quórum, el artículo 46 establecía que se requería la asistencia de cuatro miembros, entre los que debería estar siempre un comisionado de cada uno de los poderes representados; a falta de alguno de ellos el quórum era inexistente y se citaba nuevamente a sesión, la que se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres comisionados más, cualesquiera que fueran éstos; y

por vez primera se dispuso que todos los comisionados concurrirían a las sesiones de los organismos electorales con derecho a voz y voto, artículo 29.

Adicionalmente, se estableció el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir con un representante a la conformación de los organismos electorales, dando cumplimiento al principio de democracia y pluralidad política.

Por disposición del artículo 52, los organismos locales electorales se constituían con tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y un representante de cada partido político nacional; de los tres, uno era nombrado con el carácter de presidente; éste y los demás comisionados elegían de entre los otros dos al que fungiría como secretario. Mientras que el artículo 61 disponía que los Comités distritales se integraban en forma igual a las Comisiones Locales, con la única modalidad de que éstas propondrían a los tres comisionados nombrados por el organismo electoral federal.

Para que llegara a haber quórum, de conformidad con el artículo 64, se necesitaba la presencia de cuatro miembros, entre los que deberían estar el presidente y otro de los designados por la Comisión Federal Electoral; en caso contrario, había que convocar nuevamente a sesión, la cual se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres de los restantes comisionados, independientemente de quiénes fueran los que asistieran.

En cuanto a la integración de las Mesas Directivas de Casilla, se siguió el mismo procedimiento y estructura de las leyes anteriores. Y al Registro Nacional de Electores, al igual que en la ley anterior, se le concedió autonomía administrativa sometiéndolo a las medidas que dictara el organismo electoral federal. Así, el artículo 77 lo definió como "... la institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares conforme a las disposiciones constitucionales".

2.4. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1977

Con la reforma Constitucional de 1977, a través del decreto del 2 de diciembre y publicado el 6 del mes y año de referencia en el Diario Oficial de la Federación, fue el punto de partida hacia la construcción del sistema electoral y de partidos del país, específicamente el artículo 41, al cual se adicionaron cinco párrafos, donde se precisó la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, cuyos fines hasta el momento son: el promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, así como hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Asimismo, se facultó a los partidos al uso de los medios de comunicación y a participar en las elecciones estatales y municipales.

La ley en cuestión, se expidió el 27 de diciembre de 1977 y se publicó en el Diario Oficial e la Federación el 30 del mismo mes y año. Su metodología es igual a la ley de 1973, sin embargo los títulos se redujeron a cinco, destacando el inicio del proceso de heterocomposición con el establecimiento del *Tribunal de lo Contencioso Electoral*. Los títulos a tratar en esta ley fueron los referentes a la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las Organizaciones Políticas, artículos del 1 al 73; la organización y la preparación de la elección, artículos del 74 al 181; la jornada electoral, artículos del 182 al 211; los resultados electorales, artículos del 212 al 221; lo Contencioso Electoral y las sanciones, artículos del 222 al 250.

Asimismo, se suprimió el sistema de diputados de partido y se adoptó un sistema mixto en el que el sistema mayoritario se complementa con el de la representación proporcional y con el cual los partidos políticos debían presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales¹²⁷, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales¹²⁸.

¹²⁷ Por distrito electoral uninominal se entiende la demarcación territorial donde se elige un diputado por el principio de mayoría relativa.

¹²⁸ Por circunscripción plurinomial se entiende la demarcación territorial en la que se eligen un número determinado de diputados por el sistema de representación proporcional.

Conforme a los artículos 76 y 77 se le otorgó a la Comisión Federal Electoral¹²⁹ la función de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que garantizaran el derecho de los ciudadanos a organizarse con fines políticos, atribuyéndole la responsabilidad compartida con los propios ciudadanos y los partidos políticos de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral.

Para que la Comisión pudiera sesionar válidamente se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar siempre el presidente; esta disposición existía de igual forma para las Comisiones Locales y los Comités Distritales, -artículos 79, 87 y 95-; para la integración de estas últimas se requería un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la Comisión Federal, mediante el procedimiento de insaculación, además había un representante por cada partido político nacional registrado. Todos estos comisionados tenían derecho a voz y voto, excepto los representantes de los partidos políticos con registro condicionado, -artículos 78, 86 y 93-.

Así también, se enfatizó el proceso de las circunscripciones plurinominales, en virtud a que por reforma constitucional del artículo 53, se establecieron 300 diputados uninominales y 100 plurinominales, los cuales se elegirían de acuerdo a porcentajes obtenidos por los partidos políticos conforme a la división territorial de la República mexicana en cinco circunscripciones o áreas geográficas.

Con esta ley se instituyó la existencia de partidos políticos con registro condicionado, por lo cual se les permitió acreditar un representante por cada partido, ante la Comisión Federal, concediéndoles la facultad de concurrir a las sesiones con derecho a voz, pero no a voto.

Se reguló el título concerniente a lo Contencioso Electoral que regulaba las nulidades y los recursos que eran el de inconformidad, protesta, queja, revocación y

¹²⁹ El artículo 78 de la LFOPPE, disponía que la Comisión Federal Electoral se integraría en los mismos términos previstos en la ley de 1973, excepción hecha del comisionado secretario, que se dispuso fuera designado por el mismo organismo electoral, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal y; se agregó un representante de cada partido político nacional que contara con registro condicionado con derecho a voz pero no a voto.

revisión, así como el capítulo relativo a las sanciones. Por tanto y conforme al perfeccionamiento que han tenido los medios de impugnación al proceso de la heterocalificación, esta legislación fue reformada el 6 de enero de 1982 en 27 artículos concernientes a los partidos políticos y representantes; candidatos y su registro; concepto de votación nacional; registro de ciudadanos; día de la elección y jornada electoral que iniciaba a las ocho horas y concluía a las diecinueve horas; votación; funcionarios de las mesas directivas de casilla participación de los notarios públicos; diputados de mayoría relativa; paquetes electorales y elegibilidad.

Se establecieron los recursos de aclaración y de inconformidad contra las resoluciones de la Cámara de Diputados constituida en Colegio Electoral y ante tales resoluciones se podía interponer el recurso de reclamación¹³⁰ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 60 de la Constitución.

2.5. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987

El 12 de febrero de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral del 29 de diciembre de 1986, que se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de los organismos electorales en sus niveles nacional, estatal y distrital. Asimismo, en el artículo 162, se le concedió mayor relevancia a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos políticos en la función de orden público que corresponde al gobierno federal para preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral.

La estructura de este Código es muy similar a la legislación electoral actual, se conformó a través de ocho libros que regulaban las disposiciones generales como lo

¹³⁰ El recurso de reclamación podía interponerse por cualquier partido político dentro de los tres días hábiles siguientes a la calificación de la elección. Sin embargo, en la práctica, la interposición de este recurso no daba lugar a la suspensión de los trabajos de calificación, y aún cuando los recursos fueran procedentes, los representantes impugnados asumían sus respectivos cargos. Además, las resoluciones de la Suprema Corte no tenían efectos obligatorios para el Colegio Electoral, por lo cual este último podía ignorarlas.

eran el objeto del código, derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos, por mencionar algunos, artículos del 1 al 23; las organizaciones políticas como los partidos políticos nacionales y las Asociaciones Políticas Nacionales, frentes, fusiones y coaliciones, artículos del 24 al 98; el Registro Nacional de Electores, donde se obliga su revisión periódica con la intervención de los ciudadanos, los partidos políticos y las Comisiones de Vigilancia, artículos del 99 al 157; el proceso y organismos electorales, artículos del 158 al 205; la elección, artículos del 206 al 295; los resultados electorales, artículos del 296 al 311; los recursos, nulidades y sanciones, artículos del 312 al 351; y el Tribunal de lo Contencioso Electoral, artículos del 352 al 362.

A través de esta reforma se acentuó el carácter mixto del sistema electoral al precisarse que la Cámara de Diputados se debía integrar con un total de 500 representantes, ampliándose de esta forma el régimen de representación de las minorías en la cámara referida, al elevarse a 200 el número de legisladores de representación proporcional, y conservándose a los 300 del sistema de mayoría relativa; así también se sentaron las bases constitucionales para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Destacó el financiamiento público de los partidos políticos y su régimen fiscal, además del fortalecimiento de las agrupaciones políticas y las formas en que podían agruparse, y se suprimió la figura del registro condicionado.

La estructura interna de la Comisión Federal Electoral conservó la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en los términos que ya fueron descritos en las legislaciones anteriores. Sin embargo, el artículo 165 estableció que en cuanto a los representantes de los partidos políticos nacionales, su número estaría determinado, por primera ocasión en forma inmediata, directa y proporcional a su fuerza político electoral, deducida del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando como límite máximo la cantidad de 16 comisionados por cada partido político.

El quórum, según los artículos 165 y 169 se constituía con la asistencia de la mayoría de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente; y con respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las leyes anteriores, teniendo presente que los comisionados concurrían con derecho a voz y voto.

En el caso de las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales, se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección descrita líneas arriba, artículos 165, 178 y 190.

Otro de los puntos relevantes, plasmado en el artículo 197 respecto a la participación ciudadana es la conformación de las Mesas Directivas de Casilla, en las cuales se les concedió mayor responsabilidad a los partidos políticos, toda vez que se les dio la facultad de proponer a los ciudadanos que, por el método de insaculación, serían electos para ocupar el cargo de escrutadores; sin embargo, tanto el presidente como el secretario seguían siendo designados en forma directa por el presidente del respectivo Comité Distrital Electoral.

Asimismo, se reguló lo relativo al Registro Nacional de Electores, el cual se conservó como dependencia de la Comisión Federal, con disposiciones generales, estructura, atribuciones y con la naturaleza de ser un organismo técnico y la responsabilidad de ser el encargado de inscribir a los ciudadanos en el padrón electoral, de mantenerlo depurado y actualizado, expedir la credencial de elector y elaborar las listas nominales de electores, artículo 99. Como parte del registro de electores se creó un Comité Técnico y de Vigilancia, con comisiones estatales y comités distritales; y para su integración concurría un representante de cada partido político. A estos órganos se les atribuyó la función de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral, -artículos 103, 146, 148, 151 y 155-.

Aparece la figura del **Tribunal de lo Contencioso Electoral**, definido por el artículo 352 del Código, como un organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja. Esto es, que no era de carácter jurisdiccional y su facultad se limitaba a revisar actos de naturaleza administrativa, y no a resolver juicios en materia electoral. Este Tribunal sólo funcionaba durante los procesos electorales y tenía su sede en la ciudad de México, por lo que dificultaba su operación en todo el territorio nacional, pues no contaba con salas u oficinas en otras partes del país. Asimismo, estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que eran nombrados por el Congreso de la Unión¹³¹ a propuesta de los partidos políticos. En cuanto a los medios de impugnación que se podían presentar ante el Tribunal, se contemplaban únicamente el recurso de apelación y el de queja, siendo éste el más importante, toda vez que servía para solicitar la nulidad de la elección en determinadas casillas o en la totalidad de un distrito electoral. No obstante, una característica que restó efectividad a este Tribunal fue que sus resoluciones tenían el carácter de inatacables, pero no la de definitivas; de tal manera que no era posible interponer recurso alguno en contra de las resoluciones del Tribunal, aunque su sentido podía ser modificado por el Colegio Electoral. Siendo por tanto, que la instancia definitiva para efectos de calificación de las elecciones permaneció a cargo de los colegios electorales, siendo éstos los que decidían los términos en que debían ser acatadas las resoluciones emitidas por el Tribunal.

¹³¹ La Cámara de Diputados era la de origen, las propuestas de los partidos eran presentadas al presidente de la Cámara de Diputados, la cual las turnaba la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en un término de 15 días presentaba un dictamen en el que se fundaba y proponía la designación de los integrantes del Tribunal. El dictamen se sometía a la consideración de la asamblea y en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores; en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente hacía el nombramiento de los magistrados.

2.6. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990

Por decreto del 14 de agosto de 1990, el Congreso de la Unión en un período extraordinario de sesiones, expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

A través de la reforma Constitucional, se adoptó una nueva fórmula organizativa en la que cambió radicalmente no sólo la denominación sino también la conformación de los órganos de decisión política, tanto en el ámbito nacional como en el estatal y en el distrital, toda vez que debido a la conformación de los órganos directivos se le dio participación no sólo a los poderes políticos y a los partidos políticos, sino también al cuerpo ciudadano a través de los llamados consejeros magistrados que integraban al Consejo General y de los consejeros ciudadanos que a su vez integraban los Consejos Locales y Distritales.

Como consecuencia de lo anterior, la Comisión Federal Electoral fue sustituida por el Instituto Federal Electoral que presentó una estructura novedosa y más equilibrada que la que tenía su antecesora, la cual se caracterizaba por una composición bipartita y desequilibrada por cuanto que un solo partido podía tener mayoría de votos en dicho organismo; en cambio, a partir del año de 1990, el Consejo General del IFE tiene una composición tripartita, pues se integra con representantes del Estado, de la ciudadanía y de los partidos políticos. Esta estructura tuvo como objetivo el evitar que ningún partido por sí solo, pudiera tener una presencia mayoritaria en los órganos de decisión política del Instituto.

Según la opinión del jurista Manuel Barquín Álvarez, “la creación del IFE representa un hito en la evolución de los órganos electorales, ya que desde 1946 no se había introducido una reforma tan radical en la organización electoral”, así como que “el IFE es el órgano principal para la organización, de estructura y función, de los comicios federales, de cuyo funcionamiento en la práctica dependen en gran medida no sólo la operación del proceso

electoral, sino también la imagen que el ciudadano perciba de éste en cuanto a su credibilidad, imparcialidad y eficacia”¹³².

En este ordenamiento jurídico, el Poder Legislativo no sólo estableció la denominación del Instituto Federal Electoral, sino que además determinó con toda precisión su estructura y ámbito de competencia.

Con base en lo anterior y a efecto de reglamentar las bases constitucionales, se creó por decreto de 4 de abril de 1990 el **Instituto Federal Electoral**, definido en ese año, por el artículo 41, párrafo octavo y noveno de la Constitución, como un organismo público autónomo de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, y cuyos principios rectores son la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, estableciendo que tal organismo sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y contaría en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. Consecuentemente a partir del año en cuestión por primera vez concentra funciones que anteriormente se encontraban dispersas como la elaboración del padrón electoral, la organización electoral, la capacitación electoral y educación cívica, la impresión de materiales electorales, lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos, así como el establecimiento del servicio profesional electoral que antes no existía, con la finalidad de forjar un servicio de carrera electoral, sustentado en conocimientos, desempeño y profesionalismo.

Por tanto, las novedades que tuvo esta reforma fue el haber elevado a nivel constitucional la naturaleza jurídica del IFE, esto es, el ser un organismo público autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como unificar los organismos electorales en el IFE como único organismo público de carácter materialmente administrativo, mediante el cual el Estado realiza en forma integral la función electoral.

¹³² BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993, p. 109 y 110.

El 4 de abril de 1990 hubo un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que creó constitucionalmente en el artículo 60, al **Tribunal Federal Electoral**, para conocer de las impugnaciones en contra de las elecciones de diputados y senadores, así como para darle mayor fuerza a los fallos del tribunal, pero preservando la calificación jurídico-política, manteniéndose por tanto, la figura del Colegio Electoral en cada una de las cámaras¹³³, ya que éste seguía teniendo la última palabra. El tribunal, estaba Integrado con una Sala Central de carácter permanente y cuatro salas regionales de carácter temporal. La función de este tribunal era resolver las impugnaciones, y sus decisiones tendrían carácter obligatorio, pero podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales. Así, la decisión del Colegio Electoral debía tomarse por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y se condicionaba a que la revisión del asunto, se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho, además la mayoría calificada que se exigía hacía imprescindible la participación de diversos partidos en la resolución. De cualquier forma, como ya se señaló el sistema seguido en la reforma de 1990 mantenía como última instancia a los colegios electorales de cada cámara, por tanto, el principio de la autocalificación permanecía vigente pese al avance de las facultades del órgano heterocalificador. La oposición al PRI insistió en la necesidad de llegar a un sistema pleno de heterocalificación después de la elección de 1991 en la cual todavía se aplicó el método antes descrito.

2.6.1. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1993

Con motivo de la reforma Constitucional¹³⁴ del año de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre del año en cuestión, el artículo 60 de

¹³³ En la Cámara de Diputados integrada por cien miembros, y en la de Senadores por todos los legisladores integrantes de dicha Cámara que hubieren sido electos, más los que continuaran en funciones. En ese momento se aplicaba la renovación del Senado por mitades.

¹³⁴ Los artículos constitucionales reformados fueron el 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 en un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Los congresos de los estados que aprobaron tales reformas fueron los de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero,

la Carta Magna, incorporó el sistema de heterocalificación, aún cuando el Tribunal Federal Electoral resultaba un órgano autónomo no vinculado al Poder Judicial, se depositó en dicho tribunal la facultad de tomar decisiones definitivas e inatacables respecto a la validez de las elecciones de diputados y senadores. Sin embargo la elección presidencial durante todo este proceso permaneció inalterada en cuanto a su sistema de calificación, la cual correspondía a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Por tanto, a través de esta reforma constitucional se le dio fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se sentaron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que comprende de dos momentos, el primero fue el administrativo que tuvo lugar en los consejos del Instituto Federal Electoral, esto es, en el Consejo General, al que le correspondía la asignación de diputados de representación proporcional y a su presidente la expedición de las constancias de asignación proporcional; los Consejos Locales, que efectuaban la declaración de validez de la elección de senadores y sus presidentes expedían la constancia de mayoría y validez, así como las de asignación de primera minoría; y los Consejos Distritales, que emitían la declaración de validez de la elección de diputados y sus presidentes expedían la constancia de mayoría y validez respectivas; y el segundo que fue el jurisdiccional que tuvo lugar en las salas del entonces Tribunal Federal Electoral, definido éste por el artículo 41 constitucional, párrafo decimotercero como el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Adicionalmente, se le confirió al tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y por tal motivo se le creó una sala de segunda instancia competente para resolver los recursos de reconsideración que interpusieran los partidos políticos en contra de las resoluciones que emitieran en primera instancia, tanto la sala central como las salas regionales con relación a los recursos de inconformidad que en torno a los resultados de la jornada electoral presentaran los partidos políticos.

Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Diario de los Debates. Comisión Permanente. Año II. No. 9. Septiembre 2, 1993, p. 331 y 332.

Otra peculiaridad de esta reforma fueron las bases para transitar de un sistema mayoritario integral del Senado a una cámara en cuya composición se les da cabida a senadores de minoría al lado de los de mayoría. De esta forma, se precisó en el artículo 56 de la Constitución que para integrar la Cámara de Senadores se elegirían, en cada Estado y en el Distrito Federal, ya no dos sino cuatro senadores, de los cuales tres serían electos según el principio de votación de mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

En suma, las reformas constitucionales y legales se dieron en cuatro aspectos fundamentales: Derechos políticos y sistema de representación; Régimen de partidos políticos y condiciones de la competencia; Organización electoral y; Calificación y Tribunal Electoral.

Por lo que se refiere al análisis de las iniciativas y propuestas de reformas legales¹³⁵, mediante decreto publicado el 24 de septiembre del año en cuestión se buscaba obligar a que los partidos políticos integraran en sus listas de candidatos a un porcentaje no menor al 30% de mujeres, tanto a nivel federal como local. También se proponía modificar diferentes artículos de la legislación electoral en cuanto a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como lo relativo a los derechos, obligaciones y participación de los ciudadanos en las elecciones, dando cabida por primera vez a los criterios que establece la figura de los observadores electorales, facultando a los ciudadanos para actuar como tales, en ese entonces, sólo durante la jornada electoral y prohibiendo la afiliación colectiva a los partidos políticos nacionales.

¹³⁵ Las modificaciones que sufrió el COFIPE fueron en poco más de 150 de los 372 artículos que contenía este ordenamiento. La aprobación en lo general se logró por 312 votos del PRI y PAN, contra 17 del PARM y PPS, en tanto que las fracciones del PRD y FCRN se ausentaron de la votación. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año II. No. 13. Septiembre 10, 1993, p. 986 y 987.

2.6.2. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1994

De esta reforma constitucional¹³⁶, según decreto del 15 de abril de 1994, publicado el 19 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, puede decirse que se preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, reiteró en el artículo 41 que todas las actividades relacionadas con el proceso electoral se deberían orientar y conducir por los principios de certeza, objetividad, legalidad e imparcialidad delineados en 1990, y se agregó el principio de independencia, derogándose en apariencia el principio de profesionalismo, esto es, que a pesar de no estar textualmente enumerado como principio sigue vigente al expresar el artículo 41, base III de la Constitución que el Instituto Federal Electoral es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. Además, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente y cuyo propósito consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE mediante el cambio en la forma de su integración.

Con los cambios constitucionales que se aprobaron se sentaron las bases para que a través de la reforma legal correspondiente se desplazaran el centro de poder de decisión en el Consejo General¹³⁷ del IFE, que es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en materia de organización de la elecciones, toda vez, que si este órgano siguió teniendo una composición tripartita, los partidos políticos tendrían a partir de entonces voz pero no voto, lo que significa que el factor de decisión durante el proceso electoral federal de 1994 estuvo en los consejeros ciudadanos –antes consejeros magistrados- que eran seis y que tenían un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que en aquél momento eran cinco y

¹³⁶ Las aprobaciones a las reformas del artículo 41 se originaron en un período extraordinario de sesiones por parte de las legislaturas de diversas entidades federativas, que a saber son: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Diario de los Debates. Comisión Permanente. Año III. No. 20. Abril 15, 1994, p. 750.

¹³⁷ De 1990 a 1994 el Consejo General se integraba con cinco representantes estatales, con seis consejeros magistrados y con representantes de los partidos políticos en proporción a la fuerza electoral alcanzada en la consultación electoral precedente y podía variar el número de votos de los representantes de cada partido entre uno y cuatro, dependiendo de su peso electoral, de tal manera que en ese período el Consejo se integró con 21 miembros: 5 consejeros estatales, 6 consejeros magistrados y 10 consejeros partidistas, todos con voz y voto.

en los cuales, también figuraban los representantes de la mayoría y de la minoría de cada cámara. Asimismo, el presidente del Consejo General perdió su voto de calidad, aspecto que no se alteró para los presidentes de los consejos locales y distritales.

Con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1994, se reformaron diversos numerales del COFIPE¹³⁸. Los aspectos sobre los cuales llegaron a un acuerdo los representantes de los diferentes partidos políticos en el seno del Consejo General del IFE, fueron principalmente los siguientes: la imparcialidad de las autoridades electorales, a través de la ciudadanía del Consejo General del IFE; entrega de la lista nominal definitiva a los partidos políticos con suficiente anterioridad al día de la elección; ampliación de la fecha de acreditación de los representantes de los partidos políticos en las casillas; auditoría al padrón electoral; nuevo formato de las boletas electorales; creación de una Fiscalía Especial para Delitos Electorales; financiamiento adicional a las partidos; acceso equitativo de los partidos a los medios electrónicos de comunicación masiva; la ampliación a todo el proceso electoral de las actividades de los observadores electorales nacionales, y la introducción por primera vez de la figura jurídica del “visitante extranjero”¹³⁹, de esta figura el artículo 82 del COFIPE, sufrió una adición en un párrafo segundo, que establece como facultad del Consejo General del IFE, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, “invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas”.

Asimismo, una de las finalidades básicas de la observación internacional es la evaluación del proceso electoral de que se trate, así como apoyar a los grupos cívicos

¹³⁸ Mediante votación nominal en lo general y en lo particular se aprobaron las reformas al COFIPE, con 276 votos a favor y 2 en contra. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III. No. 10. Mayo 12, 1994, p. 384.

¹³⁹ En la sesión del 18 de junio de 1994, el Consejo General del IFE aprobó un acuerdo para establecer las bases y criterios de los visitantes extranjeros, definiéndolo como toda persona física o moral interesada en las elecciones federales que haya sido acreditada por el IFE. Los visitantes extranjeros debían gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades relacionadas con el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos humanos y no perseguir fines de lucro; por ningún motivo podían inmiscuirse en los asuntos políticos del país o interferir en las atribuciones de la autoridad electoral o de los partidos políticos, sus candidatos o los ciudadanos mexicanos, y que debían realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable.

o políticos que participan en la organización de los comicios, y a la par estas misiones internacionales han desestimulado el fraude electoral, que si bien no siempre la presencia de observadores extranjeros es la que otorga credibilidad a las elecciones de un país, lo cierto es que su participación atrae el apoyo de la opinión pública internacional, la cual es muy valiosa en los momentos de intenso debate entre los contendientes que se postulan.

En el proceso electoral de 1994, en comparación con la solicitud que presentaron los observadores nacionales, la de los visitantes extranjeros fue menos compleja, además de que los primeros tuvieron que asistir a cursos antes de ser acreditados, requisito no solicitado a los visitantes. Adicionalmente, se aprobaron las solicitudes de 934 visitantes extranjeros de 40 países; mandaron solicitudes representantes de 283 organizaciones, y sólo 77 personas hicieron su solicitud sin que manifestaran pertenecer a alguna organización; únicamente se rechazaron 10 solicitudes, de las cuales varias eran de menores de edad o de personas de nacionalidad mexicana. Así, un total de 775 visitantes extranjeros ingresaron al país para recibir su acreditación antes de la jornada electoral del 21 de agosto, mientras que 168 no acudieron a recoger su credencial; en consecuencia más del 67% provenían de Estados Unidos, en tanto que el 7.6% vinieron de Canadá, el 3.2% de Argentina y el 2.5% de España.

Sin embargo y a pesar de la presencia tanto de los visitantes extranjeros como de los observadores electorales, puede aducirse en cuanto a la influencia real que tuvieron los visitantes extranjeros fue prácticamente simbólica, ya que sólo 775 de ellos arribaron al país, cubriendo principalmente las áreas urbanas en donde el fraude fue menos probable de encontrar, y además de que la mayoría de los visitantes viajaron en grupos de tres o cuatro miembros, de tal suerte que la cobertura real fue menor a lo que su número indicaba. En cuanto a la cantidad de acreditaciones de observadores electorales ante el Consejo General del IFE, en todo el país se registraron 81,620, de los cuales 74,438 observaron como integrantes de 238 organismos no gubernamentales y los 7,812 restantes lo hicieron de manera individual, independientes de cualquier agrupación de observadores. Caso contrario fue el incremento en el número de los representantes de los partidos políticos en las casillas,

con un total de 650,000, con el fin de que se pudiera expandir la presencia de estos representantes en las casillas ubicadas en áreas rurales, y teniendo éstos mayores facultades que los observadores o visitantes, ya que podían intervenir en el proceso para intentar corregir irregularidades, pues sus reportes tienen validez.

Por otra parte, a partir de 1994, el Consejo General calificaría la elección de diputados de representación proporcional; los Consejos Locales las elecciones de senadores; y los Consejos Distritales las elecciones para diputados de mayoría relativa.

2.6.3. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1996

El 17 de enero de 1995, se inició un proceso de negociaciones en materia política de dieciocho meses concluyendo la primera fase el 25 de julio de 1996, así, con la firma por consenso de los cuatro partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados se dio origen a una iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral que impactó a veinte artículos constitucionales¹⁴⁰.

La iniciativa de reforma constitucional suscrita por los partidos políticos, se discutió y aprobó en el período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, cuyo inicio fue el 27 de julio y finalizó el 29 del mismo mes, se aprobó por unanimidad en ambas Cámaras los cambios propuestos; en cuanto a la Cámara de Diputados, por una votación unánime de 455 votos y en la de Senadores por una votación unánime de 124. Conforme a lo anterior y según lo dispuesto por el artículo 135¹⁴¹ de la Constitución se remitió a las legislaturas de los Estados para su votación, hecho lo cual

¹⁴⁰ Estos artículos de la Constitución fueron el 16, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 105, 108, 110, 111, 115, 116 y 122. A su vez, estas reformas impactaron a varias legislaciones, las cuales son: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y; el Código Penal Federal.

¹⁴¹ Artículo 135, párrafo primero: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”.

el decreto de reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996¹⁴².

A nivel constitucional, en esta reforma se estableció que en relación a la conformación de la Cámara de Diputados ningún partido político podría contar con más de 300 diputados por ambos principios, esto es, tanto por mayoría como por representación proporcional, como consecuencia de lo anterior se redujo el número máximo de diputados que pudiera tener un partido que fue de 315 a 300, es decir, del 63 al 60% del total de integrantes de la Cámara. Asimismo, esta determinación tuvo el que los partidos minoritarios garantizaran, en su conjunto, una representación del 40% que equivale a 200 curules. Otra determinación concerniente a esta Cámara, consistió en el sentido de que ningún partido podría tener un número de legisladores por ambos principios, cuyo porcentaje del total de sus integrantes excediera en 8% al porcentaje de la votación nacional emitida a su favor; con lo que de esta fórmula se buscó reducir el margen de sobre representación que pueda tener un partido a un máximo de ocho puntos porcentuales.

Del mismo modo, para la conformación de la Cámara de Senadores se conservó la composición numérica del Senado que se adoptó en 1993, esto es, cuatro senadores por entidad federativa, pero dispuso que los 32 senadores que deberían elegirse en 1997 a través del principio de mayoría relativa, ahora se eligieran bajo el principio de representación proporcional; lo que originó que a partir de este último año la cámara se integrara con 64 senadores de mayoría, 32 electos a través del sistema de primera minoría en cada entidad federativa y 32 senadores de representación proporcional electos en una circunscripción que comprende a todo el territorio nacional¹⁴³.

¹⁴² Diario de los Debates. Comisión Permanente. Año II. No. 3. Julio 31, 1996, p. 59.

¹⁴³ El artículo 56 Constitucional actualmente dispone: “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema

Por lo tanto, se ratificó la decisión que se adoptó en 1993 en el sentido de que la Cámara se renovará en su totalidad cada seis años, por lo que los dos senadores de mayoría y el senador de la primera minoría de cada entidad federativa fueron electos en 1994 para ejercer el cargo por seis años y en las elecciones de 1997 sólo se eligieron a los 32 senadores de representación proporcional, los cuales duraron en su cargo un poco menos de tres años, lo que significó que en el año 2000 se renovó totalmente el Senado.

Por otra parte, en la calificación de la elección presidencial fue hasta el 22 de agosto de 1996, cuya fracción I del artículo 74 Constitucional disponía que le correspondía a la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procedimiento denominado de heterocalificación, toda vez que la referida cámara fungía como Colegio Electoral y declaraba electo Presidente a la persona que hubiera obtenido el mayor número de votos en las elecciones que se celebraran; esta fracción fue adicionada el 3 de septiembre de 1993, precisando que tal calificación se haría en la forma que determinara la ley y la resolución adoptada sería definitiva e inatacable.

De entre los artículos de la Constitución que se reformaron en el año de 1996, de los cuáles los más importantes fueron el 41, fracción III, párrafo séptimo¹⁴⁴; 74, fracción I¹⁴⁵; y 99, párrafo cuarto, fracción II¹⁴⁶, que a saber definen el procedimiento para la calificación de la pasada elección presidencial.

de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.

¹⁴⁴ Artículo 41, fracción III, párrafo séptimo: “El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa... el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales...”

¹⁴⁵ Artículo 74, fracción I: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

¹⁴⁶ Artículo 99, párrafo cuarto, fracción II: “Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos”.

Con la reforma al artículo 41 Constitucional que en el año de 1994 eran los párrafos octavo y noveno, en 1996 pasaron a ser los párrafos primero y segundo de la base III que textualmente establecen: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores...”. De lo anterior el doctor Flavio Galván expresa que “se incorpora al texto constitucional la denominación misma del organismo público encargado de realizar la función estatal electoral y, lo que es mucho más trascendente, se asienta en el más alto nivel del sistema jurídico mexicano el principio de independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, derivado fundamentalmente de la ausencia del Poder Ejecutivo de la Unión en la integración del Instituto, al que únicamente concurre el Poder Legislativo como representante del gobierno federal”¹⁴⁷.

Para conformar el Instituto Federal Electoral se modificó la composición del Consejo General para que de esta forma se pudiera consolidar la autonomía del Instituto respecto de los poderes públicos, de tal manera que el Secretario de Gobernación que fungía como representante del Ejecutivo, dejara de formar parte de este órgano, mientras que por su parte los consejeros del Poder Legislativo sólo estuvieran representados con voz pero sin voto. La consecuencia de ello, implicó que se modificara la integración del Consejo General del Instituto, estableciéndose que la toma de decisiones solamente le correspondería a los ocho Consejeros Electorales¹⁴⁸, -figura que sustituyó a la de Consejeros Ciudadanos y la que a su vez suplantó a la de Consejeros Magistrados-, y al presidente de este órgano, toda vez que son los únicos que cuentan con derecho a voto. Asimismo se creó la figura de Secretario Ejecutivo quien coordinará la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y que a su vez será designado por las dos terceras partes de los Consejeros Electorales a propuesta de su Presidente.

¹⁴⁷ GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho procesal electoral mexicano. Mc Graw-Hill México, 1997, p. 13.

¹⁴⁸ Tanto los ocho consejeros electorales como el presidente del Consejo General, deberán ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en su caso, por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios para un período de siete años.

A su vez, el IFE cuenta con una estructura¹⁴⁹ organizativa tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos estatales y distritales, según lo dispuesto por los artículos 72, 98 y 108 del COFIPE, respectivamente. Los órganos centrales del Instituto son el Consejo General¹⁵⁰, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva¹⁵¹ y la Secretaría Ejecutiva. En el ámbito local el Instituto cuenta en cada entidad federativa con una Delegación integrada por una Junta Local Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Local que tiene su sede en cada una de las capitales de los estados. En el ámbito distrital el Instituto cuenta en cada uno de los 300 distritos electorales con una Junta Distrital Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo, y un Consejo Distrital, estos órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Los fines del Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 69 del COFIPE son: 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 los 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) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

¹⁴⁹ Artículo 71 del COFIPE: “El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura: a) 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa; y b) 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal. Contará también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación”.

¹⁵⁰ El artículo 73 del COFIPE define al Consejo General como: “el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. El artículo 74, párrafo primero, del ordenamiento antes referido establece que este Consejo se integrará por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo”.

¹⁵¹ Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargado de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto y dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General. Asimismo, el artículo 85 del COFIPE, establece que “la Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el Presidente del Consejo y se integrará con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración”.

Dentro de sus principales funciones el Instituto tiene a su cargo todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, entre las más destacadas se encuentran: la capacitación y educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, el padrón y listas de lectores, el diseño, impresión y distribución de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, el cómputo de resultados, la declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores, así como la regulación de la observación electoral, y sobre este punto, las organizaciones de observadores quedan obligadas a presentar ante el IFE un informe sobre su financiamiento destinado a sus actividades de observación.

Para que existieran condiciones equitativas de la competencia entre los partidos políticos y sus candidatos era necesario por un lado, lo que se refiere al financiamiento a los partidos y por el otro lo que se refiere al acceso de los mismos a los medios de comunicación. En cuanto al financiamiento se estableció constitucionalmente la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, estableciéndose una fórmula de reparto de los recursos públicos, siendo el 70% de ese financiamiento a los partidos se distribuye de manera proporcional al número de votos y el 30% de manera igualitaria. Asimismo, se establecieron topes de gastos de campaña mucho más rígidos que en el pasado, se acabó legalmente con los donativos anónimos a los partidos políticos, se establecieron topes a los donativos de las personas físicas y morales a los partidos. Por lo que se refiere al acceso de los partidos y sus candidatos a los medios masivos de comunicación, con las reformas de 1996, se estableció lo que es llamado tiempos oficiales en la radio y la televisión, multiplicando este acceso durante los tiempos de campaña, se garantiza la emisión de spots promocionales y se permite la realización de monitoreos al comportamiento de los noticiarios en radio y televisión.

Otro punto de las reformas es el que se refiere a las fórmulas para el registro de partidos políticos, por lo que se requiere para su constitución de una declaración de principios, programa de acción, estatutos y contar con el 0.13% de afiliados en relación al padrón electoral, por lo que si un partido que no tenga el 2% de la votación, perderá su registro y de suceder esto, no podrá participar en la elección federal siguiente; y se suprime la forma jurídica del registro condicionado. Además, se reincorporó la figura de

las agrupaciones políticas, que como ya se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, en 1977 se introdujo esta figura junto con la de los partidos, pero que con la reforma de 1990 desapareció.

Por lo que se refiere al régimen del Gobierno del Distrito Federal, se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno, la elección de la Asamblea Legislativa que cuenta con mayores facultades que su antecesora, esto es, la Asamblea de Representantes; así como la elección directa de los jefes delegacionales a partir del año 2000.

Por otra parte, se creó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, siendo toda una novedad dentro del Derecho Electoral. Se trata de una ley de orden público, de observancia general en toda la República Mexicana, que reglamenta las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 60 constitucionales, así como las del artículo 99 de la misma Constitución en lo relativo a las facultades del Tribunal Electoral. Esta ley tiene por objeto establecer los mecanismos jurídicos para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Integrada por cinco libros: el primero de ellos relativo al Sistema de Medios de Impugnación; el segundo a los Medios de Impugnación y las Nulidades en Materia Electoral Federal; el tercero al Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano; y el quinto del Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral. A su vez se regulan tres recursos: el de Revisión, Apelación y Reconsideración, siendo el primero de estos de naturaleza administrativa, ya que es resuelto por el IFE; así como por cuatro juicios: el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, el de Inconformidad, del de Revisión Constitucional Electoral y, el Juicio para dirimir las controversias o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores. Asimismo, la ley determina en el artículo 6, párrafo segundo, que la interposición de los diferentes medios de impugnación en ningún caso producirá efectos suspensivos sobre la resolución del acto impugnado.

2.6.3.1. INCORPORACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En el proceso de discusión de las reformas del período 1995-1996 una de las peticiones más insistentes del Partido Acción Nacional fue la de incluir en el Poder Judicial al Tribunal Electoral. Por lo que en la iniciativa presentada conjuntamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios de las cámaras legislativas y el presidente de la República el 28 de julio de 1996, se dispuso que a partir de ese año, el Tribunal Electoral formaría parte del Poder Judicial de la Federación en calidad de órgano especializado del mismo y como fundamento de lo anterior el artículo 99 expresa que: “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución¹⁵², la máxima autoridad jurisdiccional en la materia”. Tal disposición tiene por objeto hacer compatible la tradición del Poder Judicial de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un Tribunal de jurisdicción especializada, que por la práctica ha demostrado ser una solución adecuada.

A su vez, se incluyó la facultad al Tribunal de ser el órgano que declare la validez de la elección presidencial, quitándole esa facultad a la Cámara de Diputados; además de proteger los derechos político electorales de los ciudadanos; se estableció la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de la autoridades electorales locales y se le confirió competencia para emitir una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección de presidente de la República.

De esta forma, puede decirse que este tribunal tiene dos características de fondo; la primera, como ya quedó enunciado, que es un órgano del Poder Judicial de la Federación, según lo dispuesto por el artículo 94¹⁵³ de la Constitución; y la segunda

¹⁵² Artículo 105, fracción II: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”.

¹⁵³ Artículo 94, primer párrafo: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

que el Tribunal tiene competencia no sólo en relación con las elecciones federales, sino también para conocer de impugnaciones de elecciones locales, por lo que ahora el Tribunal es la última instancia también en asuntos electorales estatales.

Por lo que respecta a su organización, el Tribunal siguió el esquema que se aplicó al anterior, esto es, prevalecía la existencia de diversas salas regionales¹⁵⁴ que estaban vinculadas a las circunscripciones plurinominales en las que se eligen diputados de representación proporcional y una Sala Superior¹⁵⁵, que en el caso del Tribunal Federal Electoral se denominaba Sala de Segunda Instancia¹⁵⁶.

Así también, se modificó la conformación del Tribunal, pues hasta antes de la reforma el Presidente de la República era quien proponía a los magistrados. Actualmente, es la Suprema Corte de Justicia quien la propone al Senado y éste a través de una votación unificada nombra a los magistrados; por tal motivo el procedimiento para la integración de las Salas del Tribunal se establece en el párrafo octavo del artículo 99 de la Carta Magna que señala: “Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes

¹⁵⁴ Estas salas, como su nombre lo indica, tienen competencia sobre determinadas áreas del territorio nacional. Se trata de que cada sala opere en cada una de las circunscripciones plurinominales existentes. La legislación ordinaria previó la existencia de cinco salas regionales integradas con tres magistrados cada una, quienes de entre ellos eligen a su presidente, y cuya sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones en que se divide el país de conformidad con el artículo segundo del acuerdo del Consejo General del IFE, publicado en el D.O.F. el 12 de agosto de 1996, que a saber, las cabeceras de las respectivas circunscripciones son las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, D.F., y Toluca. El artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece la existencia de dichas salas y en el capítulo cuarto de la propia ley se regula su integración y funcionamiento. Para que sesionen válidamente las salas, según el artículo 193, deberán contar con la presencia de los tres magistrados que las integran y sus resoluciones se adoptarán por unanimidad o mayoría de votos. Asimismo, el artículo 192 prevé que estas salas deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que se inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. El proceso electoral de 1997 se inició en la primera semana del mes de noviembre de 1996, y según lo establecido en el decreto que reformó al COFIPE el 22 de noviembre de 1996, los procesos electorales ordinarios subsecuentes se iniciarán en el mes de octubre del año previo a la elección.

¹⁵⁵ La Sala Superior es el órgano supremo, integrada por siete magistrados electorales quienes actúan permanentemente, lo cual se justifica por la competencia que se surte para este Tribunal en cuanto a elecciones locales, las cuales se realizan de manera constante en todo el país. El presidente del Tribunal es electo por los miembros de la Sala Superior de entre ellos mismos y la duración de su encargo es de cuatro años, pudiendo ser reelecto, de acuerdo al artículo 190 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, el artículo 187 de la misma Ley, establece que la Sala Superior puede sesionar con la presencia de cuatro de sus siete miembros y su sede será el Distrito Federal.

¹⁵⁶ Esta sala estaba compuesta por miembros del Poder Judicial Federal y se integraba específicamente para cada proceso y su presidente era el titular del Tribunal Federal Electoral.

de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento”.

En cuanto a los requisitos para ocupar dichos cargos, el párrafo noveno y décimo, de forma respectiva, del artículo de referencia, establece que para ser magistrado de la Sala Superior se necesita: “satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables...” En tanto que para ser magistrado de las salas regionales “deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores”.

3. CIRCUNSTANCIAS DE LA REALIDAD ELECTORAL EN CADA ÉPOCA

A lo largo del desarrollo de este capítulo se ha vislumbrado, en términos generales, los hechos históricos y la regulación de las elecciones vigente para cada Constitución, así como cada ordenamiento legal del país. De tal forma y para no ser redundante ante tales aspectos, sólo se señalarán algunas de las más importantes circunstancias que rodearon el acontecer político electoral circunscrito en los siglos pasados.

Así, con el primer Constituyente en la vida política de México, al que en Chilpancingo sesionó desde 1813, se expidió la Carta de Apatzingán. De esta forma, el primero del México independiente, fue el convocado por Iturbide en 1822, y que convocó a uno nuevo en 1823, el cual se encargaría de elaborar el Acta Constitutiva y la Constitución del 4 de octubre de 1824, fueron, por tanto, el segundo y tercer constituyente, respectivamente. El cuarto, quinto y sexto correspondieron a los que en 1835 fueron convocados a fin de expedir las Siete Leyes centralistas, en 1842 fueron los proyectos de Constitución que lograron a las Bases Orgánicas de 1843. El séptimo

Congreso Constituyente fue el que dio origen al Acta de Reformas de 1847; y el octavo fue el de 1856-1857 que se encargó de elaborar la Carta Constitucional de 1857.

Desde 1814, con la Constitución de 1814, que se promulgó en plena lucha armada, apareció en su texto, fundamentalmente la soberanía del pueblo, el sistema de representación de éste, la división de poderes y un catálogo de derechos públicos individuales. La Ley Fundamental de 1824 incrementó estos principios con el republicano y el federal; en 1847 se incorporaba el juicio de amparo y en 1857 el sufragio universal. Tiempo después se introdujeron al texto constitucional los principios de la reforma mexicana, esto es, la separación entre la Iglesia y el Estado; y por último la Carta de 1917, agregó otro de los principios fundamentales del constitucionalismo mexicano, los cuales son los derechos sociales.

Asimismo, en el siglo antepasado, durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 como uno de los más graves cargos que se le atribuyeron fue el haber divagado en teorías abstractas y no haberse limitado al estudio del pueblo para el que iba a hacer la Constitución. No obstante, esta Constitución no fue letra muerta como en algunas ocasiones se ha dicho, sino que terminó con la anarquía que reinaba en aquél entonces hasta antes de que ella apareciera; por tanto, puede decirse que definió al pueblo mexicano y quedó como un marco de la estructura política de México, que se deberá ir encuadrando para lograr el ideal que en ella se consignó. Este Congreso Constituyente no tenía más límite que el de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular, como así lo prevenía el Plan de Ayutla conforme al cual fue convocado, y sobre este aspecto contrasta un tanto con la limitación impuesta a la de 1916-1917 en el sentido de que se ocupó de discutir, modificar y aprobar, en su caso, el Proyecto de Constitución reformada; ya que si en 1856 no sólo se pensó en volver a la Constitución de 1824 ante la presión moderada de los diputados que integraban dicha asamblea constituyente; y si ya había logrado imponerse la idea de que un Congreso se ocupara del examen jurídico de los logros revolucionarios, para los que hubo de estimarse insuficiente la actuación de un Congreso ordinario, todavía no llegaba a madurar del todo la idea de que en lugar de reformar simplemente la Carta de 1857 llegara a expedirse una nueva Constitución. Sin embargo, después se llegó al convencimiento de que por encima de estarse reformando tan sólo la antigua

Ley Fundamental, se estaba elaborando la nueva Constitución destinada a presidir los más grandes avances del país, a pesar de haber impuesto a dicho Congreso la obligación de desempeñar su objetivo en un lapso de dos meses.

Son sólo cinco citas de Morelos que se tomaron en el Congreso Constituyente de 1856-1857, así como los derechos fundamentales de la persona humana que en todas las Cartas Constitucionales del siglo XIX, el Estado se limitaba simplemente a reconocer, se estructuraban ya en la Carta de 1917, como garantías que la misma otorga, pues se decía que la ley es superior a todo hombre. En el actual artículo 27 de la Ley Fundamental se transformó el concepto jurídico que del derecho de propiedad se había tenido hasta 1917; la propiedad particular solamente puede ser derivada, pues originalmente corresponde a la Nación, la que, por tanto, puede limitarla y repartirla para hacer posible el mandato de Morelos que era moderar la opulencia y la indigencia. Así también, en el artículo 123 otro postulado de Morelos era aumentar el jornal del pobre, alejando la rapiña y el hurto; el artículo 3º que se ha encargado de establecer el carácter obligatorio y gratuito de la educación primaria, pues así lo establecía Morelos al referirse de mejorar las costumbres y alejar la ignorancia. De todo esto se puede inferir la presencia de Morelos en la Constitución de 1917.

Sin embargo, el hecho de que sea necesario ir ajustando el texto constitucional a los requerimientos de la sociedad no implica necesariamente el que dicho texto pueda ser alterado con el mínimo de exigencias que procura el precepto constitucional correspondiente; aunque ello no sea sino un signo de la propia transformación de la misma sociedad. De esto, que el procedimiento previsto en el artículo 135 para modificar la Constitución a través de lo que se conoce como Constituyente Permanente: el Legislativo Federal -Congreso de la Unión- aunado a las Legislaturas de los estados, por votación de dos tercios del primero y de la mayoría de las segundas; y que ello sea, precisamente, lo que ha ocasionado la ligereza con la que han sido hechas no pocas de ellas; el que algunas de las que hasta la fecha se han emprendido y que sean hasta cierto punto inexplicables, esto es, sólo para satisfacer ambiciones personales; y otras más hayan resultado innecesarias y superfluas. De aquí, que tal vez, el sistema prescrito en 1824 fuera el más conveniente al respecto, ya que se requería de la intervención de dos Congresos sucesivos, uno para examinar la

reforma y otro para aprobarla, aún cuando llegó a manifestarse que este sistema fuera sumamente lento.

Por lo que hace a la transición de las elecciones indirectas a las directas, se puede manifestar que en México se han practicado ambas, de tal forma que el sistema de elección indirecta imperó durante prácticamente todo el siglo XIX, mientras que el sistema de elección directa es el que ha caracterizado al sistema electoral de este país desde el siglo pasado. Por tanto, del período que comprende de 1814 a 1856, se puede definir como un sistema mayoritario de elección indirecta en tercer grado y de voto público, en tanto que a partir de 1857 hasta 1912 las elecciones fueron indirectas en primer grado y posterior a la última fecha en comento se adoptó el sistema de elecciones directas para todos los cargos de elección popular, precisándose a partir de entonces que el voto es universal, libre, secreto y directo.

Durante el período comprendido de 1963 a 1988 se iniciaron reformas político-electorales, donde se estableció la figura de los diputados de partido en 1963, que abrió la Cámara de Diputados a los partidos de oposición sin que éstos tuvieran oportunidad real de introducir cambios legales y mucho menos constitucionales. Como consecuencia del fracaso de la reforma de 1963, se generó un nuevo proceso de enmienda constitucional en 1977 donde se incorporó la representación proporcional en la Cámara baja. Posteriormente, en 1986 se dio una nueva reforma constitucional, cuyo resultado sería la ampliación del número de diputados, para quedar como hasta ahora con 500 miembros, además de que se permitió que el partido mayoritario participara en la asignación de estos diputados; a su vez se incorporó la figura de un órgano jurisdiccional en materia electoral a través del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Hasta 1988 las elecciones federales del país las organizaba la Comisión Federal Electoral, precedida por el Secretario de Gobernación, era éste, como ya se mencionó en apartados anteriores, un cuerpo colegiado, al que concurrían representantes de los partidos políticos y de los poderes de la Unión, pero la operación fundamental de la elección la hacía legalmente la propia Secretaría de Gobernación. Por tanto y recordando un poco la composición de la Comisión Federal Electoral, a

partir de los resultados electorales de 1985 que era de la siguiente forma: habían 16 representantes del Partido Revolucionario Institucional, 4 representantes del Partido Acción Nacional, 2 del Partido Socialista de México y un representante de todos y cada uno del resto de los partidos, en total la Comisión estaba compuesta de 31 miembros, pero 16 votos eran de una sola organización partidista, lo que ocasionaba que muy difícilmente pudiera dar garantías de imparcialidad a lo largo de la elección, y si además se le añade que el Secretario de Gobernación tenía la facultad legal de nombrar al Presidente y al Secretario de los Consejos Distritales, y a su vez, el Presidente del Consejo Distrital podía nombrar al Presidente y al Secretario de todas y cada una de las Mesas Directivas de Casilla, es claro precisar que toda la organización de la elección se daba en la Secretaría de Gobernación.

La apertura de una negociación comenzó en 1988, después de las elecciones de ese año, cuando era necesario el concurso de los partidos de oposición para realizar los grandes cambios jurídicos en materia electoral, a partir del año de referencia se creó el primer modelo del Instituto Federal Electoral, con lo que se buscó de una autoridad electoral que resultara incuestionable, que en su primera composición, la de 1990, aparece el Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General, también había una representación del Congreso, aunque en ese momento de manera más equilibrada, estaba un representante de la mayoría, uno de la primera minoría; tanto en la Cámara de Diputados como la de Senadores había una representación proporcional de los partidos temperada y se introdujo una nueva figura que era la de los Consejeros Magistrados, éstos abogados propuestos por el Presidente de la República que tenían que lograr por lo menos una mayoría calificada en la Cámara de Diputados para ser aprobados. Así, esta misma estructura cambió en 1993, en 1994 y en 1996, año en que el IFE fue reforzado en su autonomía, toda vez que el Secretario de Gobernación salió del Consejo General del Instituto. En cuanto a los partidos políticos cuentan con una representación igualitaria en el seno del Consejo únicamente con derecho a voz y no a voto, y también hay una representación del Congreso a través de los diferentes grupos parlamentarios de forma igualitaria, esto es, que todo aquél partido que tenga una fracción parlamentaria tiene un representante ante el Consejo con derecho a voz y sin voto, de tal forma que los únicos votos en el Consejo son de 8 consejeros electorales y un consejero Presidente.

En 1993 se estableció la modalidad del financiamiento privado para los partidos políticos, los observadores electorales, la apertura del Senado a la representación plural por medio de senadores de primera minoría y la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral. A partir de 1994 y con el movimiento zapatista se reabrió el expediente de las reformas político-electorales, como producto de la influencia y presiones sociales se orilló al régimen a dar una mayor autonomía al IFE, así como a dar origen a la figura de los consejeros ciudadanos en sustitución de los consejeros magistrados, a eliminar el derecho de voto de los partidos políticos en el interior de los órganos electorales y a exigir la presencia de visitantes extranjeros que fungieran como observadores de los procesos electorales. Finalmente, en 1996 surgieron las últimas reformas después de un largo período de negociaciones entre los partidos políticos y todas las cuales ya fueron analizadas en sus correspondientes apartados.

Ahora bien, con la creación del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se incorporó tal vez, tardíamente al texto constitucional la denominación de un organismo público encargado de realizar la función estatal electoral, otorgando el principio de independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, con la ausencia del Poder Ejecutivo en la integración del Instituto, a la que únicamente concurre el Legislativo como representante del gobierno federal. Por tal motivo, es incuestionable que el movimiento de ciudadanización de los organismos electorales ha sido muy conveniente, toda vez que el Ejecutivo quedó fuera de la preparación, organización, realización y calificación de las elecciones indispensables para renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. Por lo que ahora la función electoral es responsabilidad fundamental de los ciudadanos, mediante los consejeros electorales que integran el Consejo General del IFE.

Por otra parte, en cuanto a la calificación de las elecciones, de acuerdo a las reformas constitucionales anteriores a 1993 se concluyó con 181 años de autocalificación electoral, de calificación política de los procedimientos electorales, con un breve plazo de calificación mixta, dando principio a una nueva etapa en la calificación de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión; de la calificación política se pasó a una absolutamente jurídica, de rigurosa aplicación del Derecho, con la intervención única y exclusiva del Tribunal Electoral para el caso de

controversia. Tribunal de estricta legalidad y no de conciencia, que resuelve los litigios político-electorales mediante la aplicación del Derecho al conflicto de intereses tutelados por los correspondientes ordenamientos constitucionales y legales. Asimismo, se propuso ampliar el cuerpo electoral, que con posterioridad se procuró perfeccionar al sistema electoral y que a través de las últimas se ha intentado depurar la organización electoral y perfeccionar tanto el sistema de medios de impugnación, así como dotar de una mejor organización y de mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de velar por el respeto al principio de legalidad en materia electoral.

En 1996 se dio por concluida una larga etapa de heterocalificación política de la elección para presidente de la República para adoptar un sistema de estricta heterocalificación jurídica, definitiva e inatacable a cargo de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Con base en lo anterior, puede deducirse que cada uno de los avances alcanzados en la materia electoral debe ser entendido como el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo y no de forma aislada. Sin embargo, es indudable que en este campo aún falta mucho por hacer.

CAPÍTULO III. LA OBSERVACIÓN DE ELECCIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

1. CONSIDERACIONES DE LAS PRINCIPALES PRÁCTICAS DE OBSERVACIÓN ELECTORAL A NIVEL INTERNACIONAL

La observación electoral es una práctica política que tuvo su origen desde mediados del siglo XIX¹⁵⁷, sin embargo existe una notable carencia de casos documentados. Por tal motivo, no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que esta actividad comenzó a tener trascendencia y, fueron organismos internacionales, esencialmente la Organización de Naciones Unidas¹⁵⁸, los primeros en organizar comisiones de observación electoral, siendo por tales razones, las primeras prácticas de observación electoral de carácter internacional. Así, “las Naciones Unidas ha observado o supervisado, entre 1956 y 1990, treinta elecciones o plebiscitos en territorios no independientes”¹⁵⁹, siendo su primera misión observadora de elecciones en Corea del Sur en 1948.

El concepto de la *observación internacional de elecciones*, según lo dispuesto por el doctor Miguel Acosta Romero y por Jorge Castañeda, “es la práctica que realiza una misión gubernamental o no gubernamental, mediante invitación expresa o sin ella, a un país donde se celebran elecciones, plebiscitos y referendums, con el objeto de evaluar,

¹⁵⁷ Las primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Wallachia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía.

¹⁵⁸ En 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas. Los delegados deliberaron sobre la base de propuestas preparadas por los representantes de China, la Unión Soviética, el Reino Unido, y los Estados Unidos en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, entre agosto y octubre de 1944. La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países. Polonia, que no estuvo representada, la firmó mas tarde y se convirtió en uno de los 51 Estados Miembros fundadores. Las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios.

¹⁵⁹ NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, IFE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1998, p. 674.

fundamentalmente, el respeto al derecho de participación política tal como se formula en los instrumentos de derechos humanos que haya signado el país observado”¹⁶⁰.

Según la clasificación del doctor Vega Carreazo, referente a la observación electoral, y dependiendo del carácter de la misma, ésta puede ser pasiva, activa o mixta¹⁶¹.

La *observación electoral es pasiva* cuando el observador electoral se limita a mirar con atención y recato el proceso electoral y a registrar los datos en sus formularios, no puede opinar ni intervenir durante ninguna parte del proceso e incluso puede hacerse acreedor a una sanción si la legalidad del país de que se trate así lo señala. Este tipo de observación es la más aceptada por el gobierno de los países.

La *observación electoral es activa* cuando el observador está facultado para mirar, advertir e incluso opinar e intervenir libremente sobre el desarrollo del proceso electoral, incluida la jornada electoral. Este tipo de observación es identificada como una fiscalización electoral y generalmente la realizan los delegados o representantes de los partidos políticos participantes en las elecciones y no es admitida para los observadores apartidarios nacionales o extranjeros, por lo que no es considerada como observación electoral propiamente.

La *observación electoral es mixta* cuando la participación de los observadores no es totalmente pasiva ni activa, sino que se les otorgan ciertas funciones que les permiten intervenir en algunos aspectos del proceso.

Asimismo, la observación internacional de elecciones puede comprender misiones gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales. En cuanto a las primeras, éstas son misiones oficiales de países que son invitadas a observar elecciones controvertidas o de transición, por lo general, estas misiones llegan al país

¹⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Jorge A. La observación de elecciones. Porrúa, 2ª ed., México, 1997, p. 3.

¹⁶¹ VEGA CARREAZO, Rudecindo. Participación ciudadana y observación electoral. En: Boletín Electoral Latinoamericano. Unidad Editorial Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, No. XVII, enero-junio 1997, p. 121 y 122.

a visitar dos o tres días antes de la elección, y como consecuencia de la brevedad de sus visitas, los informes preparados por este tipo de misiones suelen limitarse a una mera descripción y a un corto análisis de los aspectos técnicos del proceso de votación. Sin embargo, su presencia en el país huésped durante el día de la elección disminuye la existencia de la manipulación y el fraude por parte de las autoridades electorales.

Las misiones pueden o no conformarse previa solicitud de observadores por parte del país huésped. No obstante, antes de enviar una misión observadora oficial, un gobierno o una organización intergubernamental se debe acordar una invitación por parte de las autoridades del país huésped; este requisito no es necesario tratándose de organizaciones no gubernamentales, ya que tienen mayor flexibilidad para decidir si envían o no observadores.

En la actualidad, los procesos electorales de diversos países han estado sujetos a la observación internacional. Algunos países, donde se ha practicado la observación son: Rodesia, Senegal, Paquistán, Rumania, Chile, Panamá, el Salvador, Perú, República Dominicana, Haití y Nicaragua, entre otros.

Destaca en lo que se refiere a las organizaciones intergubernamentales la participación de la Organización de las Naciones Unidas –ONU-, la Organización de Estados Americanos¹⁶² –OEA- y la Comunidad Británica de Naciones –Commonwealth-; por lo que respecta a las organizaciones no gubernamentales, existen muchas de ellas dispersas en un gran número de países, sin embargo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos¹⁶³ con sede en San José, Costa Rica, quien a través del Centro

¹⁶² El 30 de abril de 1948, 21 países del continente se reunieron en Bogotá, Colombia, para adoptar la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), con la cual confirmaron su respaldo a las metas comunes y el respeto a la soberanía de cada uno de los países. Desde entonces, la OEA se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe y también a Canadá. En ese mismo año, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, los participantes firmaron la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La Carta de la OEA entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

¹⁶³ El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creado en 1980 a través de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica. Asimismo, el IIDH trabaja con la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, con todos los sectores de la sociedad civil y del Estado de los

de Asesoría y Promoción Electoral –CAPEL-, integra Misiones de Observación Electoral en toda América Latina¹⁶⁴.

Este **Centro de Asesoría y Promoción Electoral** –CAPEL-, es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH- creado por el Consejo Directivo en 1983. Sus fines son la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones y la democracia, con un enfoque multidisciplinario, cuya labor ha realizado con organismos electorales, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos¹⁶⁵. Asimismo el CAPEL orienta su labor en la región a partir de cuatro ejes fundamentales: 1) *Asistencia técnica electoral* -brinda asistencia técnica a los organismos electorales en las áreas de modernización y fortalecimiento institucional, sistemas de administración y logística electoral, campañas de educación cívica, registro civil, registro electoral, documento de identificación, y transmisión de resultados-; 2) *Misiones de observación de elecciones* –desde su creación, ha efectuado más de 150 misiones de observación técnica a procesos electorales en todo el continente-; 3) *Programas de educación cívico electoral y de capacitación electoral* – fomenta la participación ciudadana en los procesos político-electorales y la creación de una cultura y valores democráticos-; y 4) *Doctrina electoral* –a través de investigaciones y publicaciones especializadas-.

Ahora bien, para que la Organización de las Naciones Unidas autorice el envío de una misión observadora de elecciones ante una invitación expresa del gobierno de

países del Continente, y con organismos internacionales. Su objetivo principal es promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y contribuir a la consolidación de la democracia mediante la educación, la investigación, la mediación política, los programas de capacitación, la asistencia técnica en materia de derechos humanos y la difusión del conocimiento por medio de publicaciones especializadas.

¹⁶⁴ Las misiones de observación del IIDH/CAPEL, que se dan dentro del marco de los acuerdos del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales son misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros de los organismos electorales de América Latina.

¹⁶⁵ CAPEL es la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe desde 1985, de América del Sur desde 1989 y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales desde 1991. En esa calidad, CAPEL ha actuado como facilitador y sujeto activo de los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia en las Américas, haciendo uso de mecanismos de cooperación horizontal entre los organismos electorales, su principal objetivo es propiciar el intercambio de experiencias, detectar los requerimientos de soporte técnico y de reforma electoral de los organismos electorales cuyos procesos son observados. www.iidh.ed.cr/capel.htm

un país en el cual se va a desarrollar un proceso electoral. Durante la visita al país huésped, los observadores de la ONU evalúan la campaña de educación política, la campaña electoral, los procedimientos de votación y el recuento de votos; y ya de regreso en la sede, la misión prepara un informe detallado y lo presenta a la consideración del consejo respectivo¹⁶⁶.

Formalmente, las Naciones Unidas no pueden aceptar una solicitud de asistencia electoral si ésta no se presenta en un plazo razonable de tiempo. Y sólo pueden aceptar una misión de observación bajo estrictas condiciones: que la solicitud emane de las autoridades gubernamentales o electorales cuando éstas son autónomas, que la misión sea autorizada por la instancia apropiada de la organización, que exista una dimensión internacional indiscutible de la situación existente y, que la observación se lleve a cabo para el proceso electoral en su conjunto¹⁶⁷.

La ONU cuenta con diversos órganos que coadyuvan a determinar el tipo de ayuda que solicitan algunos países que especifican cuales son sus necesidades. Existen dos tipos de participación de las Naciones Unidas, en la que se sitúan la verificación y la observación electorales, y la de asistencia técnica y de asesoramiento a los Estados. La de asistencia consiste en asesoramiento técnico o capacitación e incluye ayuda económica de los países donantes; y la de verificación u observación internacional, puede configurarse como una operación dirigida a constatar, por parte de la Organización Internacional, de legalidad y legitimidad del proceso electoral¹⁶⁸. Es tal el avance que este organismo ha tenido en esta materia que incluso creó una Unidad de Asistencia Electoral y un fondo económico destinado a financiar actividades electorales de este tipo.

¹⁶⁶ Tomado de: ACOSTA ROMERO, Miguel, y CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Jorge A. Op. cit., p.7.

¹⁶⁷ HUU DONG, Nguyen. Funciones y límites de la observación electoral. Publicado por: Orozco Henríquez, J. Jesús. Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso internacional de derecho electoral. Tomo IV. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo, México, 1999, p. 1306.

¹⁶⁸ La actividad de verificación u observación internacional, no es excluyente de la de asistencia, pues casi siempre que se produce observación o verificación electoral paralelamente o previamente se da la de asistencia electoral. Sin embargo, no parece que pueda afirmarse lo contrario, que siempre que se produzca asistencia electoral, ésta culmine con la observación internacional del proceso electoral.

Así, en 1991 se creó el **Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Observación Electoral**, mediante la resolución 46/137, del 17 de diciembre del año antes referido, con el fin de fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Conforme al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, el Secretario General estableció un fondo fiduciario de carácter voluntario para solventar económicamente las misiones de asistencia electoral en los casos en que el Estado miembro solicitante no pudiera hacerlo total o parcialmente.

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**¹⁶⁹ –PNUD– es, dentro del sistema de las Naciones Unidas, la fuente principal de asesoramiento, promoción y subsidios en lo concerniente al desarrollo. Este programa posee oficinas en 132 países y ha disfrutado desde hace mucho tiempo de la confianza de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en muchas partes del mundo¹⁷⁰. A partir de 1976, el PNUD ha financiado diferentes proyectos en los que ha proporcionado asistencia electoral y ha contribuido a crear la infraestructura para celebrar las elecciones en los países interesados en mejorar sus instituciones y procedimientos democráticos, así como su estructura y funciones de gobierno en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial y sus relaciones en los niveles estatal, regional y local del gobierno.

Los objetivos fundamentales del PNUD¹⁷¹ son: Contribuir al establecimiento de la infraestructura necesaria para celebrar las elecciones; Brindar asistencia a los Estados miembros interesados en mejorar sus constituciones y procedimientos democráticos y; Contribuir en la realización de reformas destinadas a la reorganización de las estructuras gubernamentales con el fin de mejorar la gestión de la política económica y social del país en el que se celebran los comicios.

¹⁶⁹ Este programa fue creado mediante la resolución 2029, en el XX período de sesiones de la Asamblea General, del 22 de noviembre de 1965, a través de la fusión de dos organismos existentes con anterioridad que eran el Fondo Especial y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, los cuales constituyen ahora dos secciones separadas dentro del nuevo organismo.

¹⁷⁰ <http://www.undp.org>

¹⁷¹ El PNUD tiene seis esferas prioritarias: Gobernabilidad democrática; Reducción de la pobreza; Prevención de crisis y recuperación; Energía y medio ambiente; Tecnología de la información y las comunicaciones y; VIH/SIDA

Las **características** de los observadores internacionales, conforme a la práctica de las Naciones Unidas son las siguientes:

- Se integran en misiones pequeñas y breves.
- Responden a las necesidades del país que las solicita. El tipo de asistencia que la ONU proporciona se determina conforme a una estimación de las necesidades que elabora una misión de evaluación enviada al país interesado. Los factores que generalmente toma en cuenta la misión, son “las disposiciones de la constitución y la legislación electoral vigentes; la existencia de una comisión electoral independiente; la medida en que el calendario electoral asegura que hay tiempo suficiente para el registro en el censo electoral válida; las opiniones de todos los partidos acerca de la ayuda de las Naciones Unidas y el compromiso general del gobierno de organizar un proceso electoral legítimo”¹⁷².
- Apegarse a las normas preestablecidas. En este caso, la función de la ONU tanto de observación como de supervisión de consultas populares depende de las circunstancias del caso y el mandato establecido por la Asamblea General, el Consejo de Administración Fiduciaria u otros órganos apropiados de las Naciones Unidas, quienes determinan el momento y las circunstancias en que se efectuará la consulta, ya que existen siete formas de asistencia electoral básicas¹⁷³.
- Apegarse a un marco jurídico. Éste es establecido por la Asamblea General u otro órgano apropiado de las Naciones Unidas y por la Autoridad Administradora o las autoridades del territorio.
- Tener definidas sus actividades. Las resoluciones prevén también el nombramiento de un comisionado o el envío de una misión y la definición de su mandato.

En cuanto a la Comunidad Británica de Naciones, ha organizado misiones de observación electoral en diversas ocasiones, generalmente la elección se desarrolla en

¹⁷² Informe del Secretario General sobre el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas. Documento de la Asamblea General A/50/332, 7 de agosto de 1995.

¹⁷³ Las formas de asistencia electoral son: Organización y celebración de elecciones; Supervisión de la organización y celebración de elecciones; Verificación de la organización y celebración de elecciones; Coordinación de los observadores internacionales y apoyo a los mismos en los procesos electorales; Apoyo a los observadores electorales nacionales; Asistencia técnica para la organización y celebración de elecciones; Observación del proceso electoral.

un territorio controlado por la Gran Bretaña, como Zimbabwe y Uganda. Asimismo, los observadores son escogidos por el Secretario General de la Comunidad que a su vez sirven como representantes de la misma.

Respecto a la Organización de Estados Americanos, ha observado elecciones desde los primeros años de la década de los sesenta. Sin embargo, fue hasta finales de la década de 1980 que comenzaron realmente a funcionar las misiones de observación electoral de dicho organismo, al producirse cambios en la calidad y cantidad de esas misiones, ya que durante el decimonoveno período de sesiones la Asamblea General de la OEA adoptó la resolución número 991, en noviembre de 1989, donde se recomendaba al secretario general organizar y enviar misiones a aquellos estados miembros que, en el ejercicio de su soberanía, lo solicitaran con el propósito de observar el desarrollo, de ser posible en todas sus etapas, de cada uno de los respectivos procesos electorales y que, como resultado de la observación emitieran informes públicos y periódicos. Al año siguiente, durante el vigésimo período de sesiones, la Asamblea General solicitó la creación de una Unidad para la Promoción de la Democracia, la cual depende directamente del Secretario General.

Los objetivos de las misiones de observación electoral de la OEA, varían según las circunstancias de cada país, sin embargo el objetivo principal es verificar e informar si todo el proceso electoral se desarrolla de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes del Estado miembro en el cual se llevan a cabo las elecciones.

Hay dos tipos de Misiones de Observación Electoral: **Misiones a largo plazo**, abarcan todas las fases del proceso electoral, desde el registro de votantes y la inscripción de candidatos hasta la votación, el escrutinio y la proclamación oficial de los resultados. En algunos casos como en Nicaragua, Paraguay y Perú, la observación incluye también etapas preelectorales. **Misiones a corto plazo**, tienen como objetivo observar el acto electoral mismo y la fase final de la campaña electoral, como fueron los casos de Honduras y Venezuela en 1993, Panamá y República Dominicana en 1994, entre otras¹⁷⁴. El fundamento jurídico de la actuación de las misiones

¹⁷⁴ NOLHEN, Dieter. Op. cit. p. 681.

internacionales, se establece en el tratado o tratados que sobre derechos humanos haya firmado el país de referencia.

En cuanto a las misiones de observación de las Naciones Unidas suelen responder a un mismo esquema. La Secretaría General nombra un jefe de misión, normalmente un alto funcionario del organismo, junto a él trabajan un número reducido de expertos, reclutados entre los funcionarios de la Organización, contratados internacionalmente o suministrados por los Estados Miembros. Este grupo es el responsable de organizar los diferentes aspectos de la misión desplegada en el territorio del Estado solicitante. Por lo que se refiere al número de observadores de cada misión es variable, ya que en primer lugar se encuentran las relacionadas a las dimensiones físicas del Estado en que actúa; y en segundo lugar, a lo que se pretende en cada país y de los medios de que se dispone en concreto en relación con las comunicaciones.

Las misiones se efectúan por solicitud del Estado miembro cuyo proceso o acto electoral se observa, la OEA no asume la iniciativa de organizar las Misiones de Observación Electoral. Una vez que se acepta la solicitud para organizar una misión, que depende de los recursos financieros de la organización, el Secretario General suscribe con el Estado solicitante un acuerdo de privilegios e inmunidades que garantiza las condiciones necesarias para el desempeño de la misión. Las misiones están presentes durante las principales etapas del proceso electoral y a veces supervisan la etapa de empadronamiento. Los observadores para quienes se obtienen del gobierno los privilegios e inmunidades necesarias para llevar a cabo la tarea encomendada, se desplazan por todo el territorio nacional y cuentan con los medios de transporte y comunicación requeridos, los observadores desplazados en todo el territorio buscan cubrir el mayor número de circunscripciones electorales.

La OEA participó en más de 50 elecciones en América del Sur, Centroamérica y el Caribe, en el período comprendido de 1990 al 2003. En promedio, recibe seis solicitudes por año de observar elecciones en estados miembros.

La **Unidad para la Promoción de la Democracia** –UPD- es la principal entidad de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos a cargo de las actividades de apoyo a los procesos de consolidación democrática de los Estados miembros. La UPD se creó en junio de 1990 en Paraguay, cuyo fin es brindar servicios de asesoramiento y de asistencia técnica directa a los Estados miembros, para el fortalecimiento de sus instituciones políticas y prácticas democráticas. Los primeros años de las actividades de la UPD se tornaron alrededor del monitoreo electoral, y las actividades que desempeña son a solicitud de los Estados miembros o con expreso concurso de los mismos.

Las *funciones* principales de la UPD son:

- a) Apoyar a los órganos políticos de la organización en sus deliberaciones acerca del fortalecimiento y preservación de la democracia.
- b) Prestar asistencia a los Estados miembros en el perfeccionamiento de sus instituciones y procesos democráticos.
- c) Brindar apoyo a los Estados miembros para la creación, difusión e intercambio de conocimientos sobre sistemas políticos y valores democráticos.
- d) Brindar apoyo técnico para el diálogo e intercambio de experiencias, al más alto nivel, entre instituciones y expertos del hemisferio en áreas relacionadas con la promoción de la democracia.
- e) Contribuir a la transparencia de los procesos electorales del hemisferio con la realización de misiones de observación electoral.
- f) Apoyar los procesos de reconciliación nacional y construcción de la paz¹⁷⁵.

La estructura orgánica de la UPD es la siguiente: 1) Oficina de Coordinación Ejecutiva; 2) Acciones Estratégicas para el Fortalecimiento Democrático; 3) Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales; 4) Información y diálogo en Democracia; 5) Desminado; 6) Programas Especiales.

¹⁷⁵ <http://www.upd.oas.org>

La UPD no cuenta con un financiamiento de su fondo regular para los fines de observación electoral, por lo tanto, los costos deben sufragarse mediante contribuciones especiales. La OEA recibió entre los años de 1989 a 1993 contribuciones específicas de los países miembros y otros países como Finlandia, Francia, Japón, Países Bajos, Alemania y la Unión Europea¹⁷⁶.

De esta forma, las Misiones de Observación Electoral de la OEA, constituyen uno de los instrumentos con que cuenta la organización para el fortalecimiento, promoción y consolidación de la democracia en el continente. Dichas misiones, organizadas y ejecutadas por la UPD en nombre del Secretario General, se realizan en respuesta a invitaciones cursadas por los gobiernos de los estados miembros de la organización, colaborando en el mejoramiento de la transparencia de los sistemas políticos.

Asimismo, la organización de la observación corresponde a personas que estén familiarizadas con el proceso electoral en concreto y de las condiciones en que se desarrolla, así como con conocimientos técnicos sobre la observación internacional.

Finalmente, el resultado de la observación de todas y cada una de las fases se plasma en *informes*, -elemento crucial de la tarea de la misión-, previamente diseñados por los responsables de la misión, en los que deben constar los aspectos fundamentales de la tarea realizada por los observadores. En ellos se especifica el área geográfica a que corresponda y el desarrollo de la tarea en concreto, indicando, en su caso, las irregularidades o especificidades que se presentan. Los informes deben ser claros, precisos y de una cierta simplicidad en su confección, con objeto de poder recoger datos homologados y procesarse informáticamente, con la idea de tener un conocimiento real de las condiciones en que se realiza el proceso electoral. Este material se centraliza en la sede de la misión y se procede a su evaluación, con lo que se van confeccionando informes sobre todas y cada una de las etapas del proceso. Los informes son comunicados a las autoridades del gobierno responsable de las elecciones y pueden servir para corregir irregularidades o mejorar el proceso.

¹⁷⁶ Tomado de: NOHLEN, Dieter. Op. cit. p. 680.

Adicionalmente, existen observaciones realizadas por organismos de carácter internacional. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983 y publicó en 1984 el trabajo pionero de Larry Garber "Guía para la Observación Internacional de Elecciones"; el Centro Internacional de Desarrollo de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático; la Fundación Internacional de Sistemas Electorales -conocida como IFES, según la sigla en inglés- es probablemente la mayor de las instituciones prestatarias de asistencia técnica y también ha organizado un cierto número de misiones de observación; las Universidades de York y Toronto en Canadá; el Centro Carter, este último fundado por el ex presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Jimmy Carter, cuya característica especial de las misiones del Centro es el renombre de sus observadores, que incluyen frecuentemente al Presidente Carter y a otros jefes o ex-jefes de Estado; el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales -National Democratic Institute, NDI- organización sin fines de lucro que trabaja en todas las regiones del mundo para fortalecer y extender la democracia en todo el mundo, otorga asistencia técnica a grupos cívicos que promueven valores, prácticas e instituciones, cuenta con una amplia experiencia en trabajar con grupos de observación y monitoreo electoral en más de 50 países del mundo; entre otros.

2. NICARAGUA

La historia de Nicaragua, al igual que el resto de los países centro y sudamericanos se ha visto envuelta de múltiples sucesos políticos, los cuales dieron origen a diversas disposiciones fundamentales que han regulado a los ciudadanos de este país. De tal suerte, que sólo se mencionaran algunos de los sucesos históricos que dieron vida al escenario nicaragüense.

Durante el período que abarcan los años 1928 y 1978, tuvieron lugar doce elecciones que constituyeron la base político electoral del proyecto de "estabilización" de Nicaragua que pusieron en práctica las fuerzas de ocupación de los Estados Unidos y dieron como resultado el advenimiento y consolidación del período somocista. Con la

dictadura somocista se llevó al país a extremos de corrupción, que no se han dado sino en países y circunstancias extraordinarias. En lo que se refiere a los procesos electorales el uso sistemático del fraude, el soborno y la represión, desprestigió a tal grado los comicios que la abstención masiva se convirtió en la regla; progresivamente los ciudadanos se retiraron de la lucha cívica y buscaron otros medios para acabar con la dictadura. Sin embargo, fue la intervención de Sandino con sus principios de nacionalismo y antiimperialismo, así como con su apego a la democracia lo que dio la posibilidad de llevar a Nicaragua a un proceso de cambio que destruyó al somocismo¹⁷⁷.

Así, durante los años de 1979 y 1980, el nuevo gobierno quiso cambiar las estructuras existentes en el país; se confiscaron las propiedades del ex presidente Anastasio Somoza y de sus allegados; se organizó la Cruzada Nacional de Alfabetización; se inició la reforma agraria y se impulsaron ambiciosos programas populares de salud. Más tarde, y como consecuencia del triunfo revolucionario del Frente Sandinista de Liberación Nacional el 19 de julio de 1979, comenzó el proceso de cambio que permitió prácticamente las primeras elecciones limpias de Nicaragua el 4 de noviembre de 1984, por lo que el 75.4% de los ciudadanos inscritos ejercieron su derecho a voto; y el resultado de ello favoreció a los candidatos del FSLN con el 67.2% de los votos válidos. En ese proceso electoral concurren 504 observadores extranjeros acreditados, donde la mayoría de sus informes, en términos generales, fueron favorables.

Sin embargo, entre 1981 y 1990, surgieron serias contradicciones entre el FSLN y la oposición; el verticalismo del FSLN no favoreció el surgimiento de una verdadera democracia. Así también, la intransigencia de las partes en conflicto y la falta de voluntad política para el diálogo y la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales condujeron al país a una nueva guerra. Adicionalmente, Estados Unidos impuso un bloqueo contra Nicaragua y financió la organización del ejército

¹⁷⁷ Tomado de: FIALLOS OYANGUREN, Mariano. Las elecciones en Nicaragua. En: NOLHEN, Dieter, et. al. Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica. Fundación Friedrich Ebert, Instituto de Cooperación Iberoamericana, España, 1986, p. 332 y 333.

contrarrevolucionario. Miles de jóvenes del campo y la ciudad se incorporaron a la guerra en los dos bandos, mientras el país se sumía en una profunda crisis económica.

El 9 de enero de 1987, la Asamblea Nacional Constituyente de Nicaragua, culminó su labor con la aprobación de la nueva Constitución Política de la República de Nicaragua, que fue promulgada por el Presidente de la República ese mismo día.

Los miembros del Consejo de la Asociación Americana de Juristas, asistieron a algunos cabildos abiertos y al debate de la Asamblea Nacional, pudiendo comprobar la vasta y efectiva participación popular, y la profundidad y carácter polémico de la discusión de los Constituyentes. En este escenario, destaca la conducta política del Frente Sandinista de Liberación Nacional, ya que al disponer de una mayoría en la Asamblea Nacional, -obtuvo el 67% de los votos en las elecciones más cristalinas de la historia de Nicaragua, según lo certificaron unánimemente los más de 300 observadores internacionales-, lejos de imponer su posición, buscó en todo momento que cada uno de los artículos de la Carta Magna, fueran el producto del mayor consenso posible de las demás fuerzas políticas representadas.

La República de Nicaragua tiene un sistema político republicano, democrático, representativo y presidencial. Asimismo, la actual Constitución rompe con la tradicional división tripartita de los poderes del Estado, toda vez que en el artículo séptimo, se determina que los órganos de Gobierno son el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, disposición que fue ratificada con las reformas constitucionales de 1995. Al mismo tiempo, el artículo 129 de la Constitución a la letra dispone: “Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la Constitución”.

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República¹⁷⁸, quien es jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe Supremo del Ejército de Nicaragua; así como el

¹⁷⁸ El artículo 147, párrafo segundo, de la Constitución Política de Nicaragua, fija los requisitos para ser presidente o vicepresidente de la República, y son: ser nacional de Nicaragua, quien hubiese adquirido otra nacionalidad deberá haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección;

Vicepresidente de la República¹⁷⁹. El titular del Ejecutivo es electo para un período de cinco años, mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, con posibilidad de reelección, siempre y cuando medie un período intermedio. Para la elección presidencial se utiliza el sistema de mayoría específica sujeto a dos vueltas electorales condicionadas, donde los candidatos deberán obtener al menos el 40% de los votos válidos, salvo el caso de aquellos que habiendo obtenido un mínimo del 35% de los votos válidos superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco puntos porcentuales. En caso de no obtener el porcentaje antes mencionado, se convoca a una segunda vuelta dentro de los 45 días posteriores a la fecha de la primera elección, en la que compiten los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta en la primera vuelta, y será electo el que obtenga el mayor número de votos, -artículo 147 Constitucional, 3 y 145 de la Ley Electoral-.

El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional¹⁸⁰, la cual encuentra su fundamento constitucional en el artículo 132. Está integrada por una Cámara única¹⁸¹ compuesta por 90 diputados con sus respectivos suplentes, elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, mediante el sistema de representación proporcional para un período de cinco años, con posibilidad de reelección inmediata. En carácter nacional de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral se eligen 20 diputados y 70 diputados en las circunscripciones departamentales y regiones autónomas. Los requisitos para ser representante de la Asamblea incluyen ser nacional de Nicaragua, quienes hayan adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; haber cumplido 21 años de edad; haber residido en forma

estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; haber cumplido veinticinco años de edad; y haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período cumpliera misión diplomática, trabajare en organismos internacionales o realizare estudios en el extranjero.

¹⁷⁹ Artículo 145 Constitucional: “El Vicepresidente de la República desempeña las funciones que le señala la presente Constitución Política, y las que le delegue el Presidente de la República directamente o a través de ley. Asimismo sustituirá en el cargo al Presidente, en casos de falta temporal o definitiva”.

¹⁸⁰ Artículo 133 Constitucional: “También forman parte de la Asamblea Nacional, como diputados propietarios y suplentes respectivamente, el Ex Presidente de la República y Ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior, y, como diputados, propietario y suplente los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que participaron en la elección correspondiente, y hubiesen obtenido el segundo lugar”.

¹⁸¹ Desde 1911 hasta 1979, Nicaragua tuvo un Congreso bicameral.

continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período cumpliera misiones diplomáticas, o trabajare en organismos internacionales o realizare estudios en el extranjero, además, haber nacido o haber residido durante los últimos dos años en el departamento o Región Autónoma por el cual se pretende ser electo; y no ser alto funcionario de los poderes Ejecutivo, Judicial o Electoral, a menos que el candidato se separe de su cargo doce meses antes de la elección, el fundamento de lo anterior lo establece el artículo 134 de la Constitución.

El *Poder Judicial* se integra por los tribunales de justicia que forman un sistema unitario, cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia, la cual se compone por 16 magistrados electos por la Asamblea Nacional por un período de cinco años y gozan de inmunidad, -artículos 159, 162 y 163 Constitucional-.

El *Poder Electoral* tiene en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos. Está integrado por diversos organismos electorales, estando al frente de ellos el Consejo Supremo Electoral, constituido por siete magistrados¹⁸² y tres suplentes elegidos por la Asamblea Nacional, el período de su función es de cinco años gozando de inmunidad. Asimismo, de las resoluciones dictadas por el Consejo Supremo Electoral no hay recurso alguno, ordinario ni extraordinario. Como fundamento de lo anterior se encuentran los artículos 168 al 170 y 172, 173 de la Constitución y artículos 2, 5 y 6 de la Ley Electoral.

Los **Organismos electorales** se encuentran regulados por el artículo quinto de la Ley Electoral No.331, aprobada el 19 de enero de 2000 y publicada en la Gaceta No.16 el 24 del mismo mes y año.

El *Consejo Supremo Electoral*. Se encarga principalmente de convocar, organizar y dirigir los procesos electorales, declarar sus resultados y la validez de las

¹⁸² Artículo 171 Constitucional y 7 de la Ley Electoral. Requisitos para ser Magistrado del Consejo Supremo Electoral: ser nacional de Nicaragua, en el caso de quien hubiere adquirido otra nacionalidad deberá haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de ser electo para el cargo; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; haber cumplido 30 años de edad y no ser mayor de 75 años al día de la elección; y haber residido en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a su elección, salvo que durante dicho período cumpliera misión diplomática, trabajare en organismos internacionales o realizare estudios en el extranjero.

elecciones, o en su caso, la nulidad total o parcial de las mismas y darle posesión de los cargos de elección popular; elaborar el calendario electoral; conocer y resolver en última instancia de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos; reglamentar la acreditación y participación correspondiente a los observadores del proceso electoral.

Los Consejos Electorales de los Departamentos y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. Cada uno de estos consejos está integrado por un presidente y dos miembros con su respectivo suplente, los cuales serán nombrados por el Consejo Supremo Electoral, su encargo es temporal, salvo el del presidente. Principalmente sus atribuciones son el nombrar y dar posesión a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos de listas de ciudadanos del respectivo padrón electoral mediante sorteo; proporcionar oportunamente a las Juntas Receptoras de Votos en presencia de los fiscales acreditados las boletas, formularios y resto del material electoral necesario para su debido funcionamiento; vigilar el correcto funcionamiento de la organización electoral en su circunscripción; y admitir, tramitar y resolver los recursos, reclamaciones y quejas presentados por ciudadanos y organizaciones políticas participantes en la elección, lo anterior fundamentado por los artículos 16 y 19 de la Ley Electoral.

Las Juntas Receptoras de Votos. Integradas por un presidente y dos miembros con su respectivo suplente, nombrados por el Consejo Electoral Departamental de las listas de electores del respectivo Padrón Electoral mediante sorteo. En cada Municipio se establecerá un número suficiente de Juntas Receptoras de Votos ante quien ejercerán su derecho al voto un máximo de cuatrocientos electores. Las atribuciones que ejercen estas juntas, según lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Electoral, son: verificar que los ciudadanos se encuentren registrados en la correspondiente lista definitiva del Padrón Electoral; garantizar el ejercicio del sufragio; recibir los votos, en la urna o urnas correspondientes; realizar el escrutinio de los votos; permitir durante toda su actuación el acceso al local de los observadores debidamente acreditados, entre otras.

El Sistema Electoral de Nicaragua y el Consejo Supremo Electoral, como Institución rectora del mismo, ha evolucionado de acuerdo a las necesidades que le ha planteado la realidad nacional y al marco jurídico de cada época. Su tendencia evolutiva muestra una orientación hacia el fortalecimiento de un sistema democrático mediante procesos electorales considerados cada vez más como confiables, limpios y transparentes; lo que a su vez, este proceso de mejoramiento continuo, ha motivado reformas a la legislación electoral. Tal es el caso de la Constitución Política de 1950, cuando el organismo electoral fue elevado con carácter de Cuarto Poder del Estado, como consecuencia de las reformas dictadas en el año de 1962, artículos 11 y 302. Este rango constitucional volvió a ratificarse en la Constitución de 1974, como principio de conformación del Estado en el Estatuto Fundamental de 1979 y después en la Constitución del 9 de enero de 1987, así como con las reformas constitucionales del 5 de julio de 1995.

Después de las elecciones de 1990, asumió la Presidencia de la República Violeta Barrios de Chamorro al frente de un amplio movimiento opositor al FSLN. Durante su gobierno inició la transición de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia, y de una economía estatalmente intervenida a una economía de mercado, logrando así la pacificación del país. En esa ocasión la participación fue más alta que en 1984, con un 11% mayor: el 86.3% de los inscritos fueron a depositar su voto. Concurrieron a su vez, más de 4 mil observadores -de la ONU, la OEA y el Centro Carter, entre otros muchos- los cuales certificaron que el proceso electoral fue fundamentalmente justo y por ello libre y honesto.

Para las elecciones del 20 de octubre de 1996, el candidato a la presidencia del Partido Liberal, el doctor Arnoldo Alemán Lacayo ganó la primera magistratura, hecho que demostró la fortaleza del sistema político de Nicaragua para garantizar una transferencia pacífica del poder político. En ese año, el 76.4% de los 2,421,067 ciudadanos inscritos en el padrón electoral ejercieron su derecho al voto. Durante el gobierno del Doctor Alemán, se continuó profundizando el proceso democrático en Nicaragua y las reformas económicas necesarias para fortalecer la economía de mercado, la apertura de la economía y el desarrollo del país.

Asimismo, durante el proceso electoral de 1996, el Consejo Supremo Electoral –CSE- mantuvo una comunicación constante con todas las Organizaciones Políticas participantes y atención a Organismos de Observación Electoral, de tal manera, que se contó con la presencia de 1,228 observadores internacionales y 4,783 observadores nacionales. Por otra parte, el CSE elaboró un proyecto denominado *Elecciones 1996*, el cual se convirtió en el principal ejecutor de la cooperación externa del Consejo, ya que alcanzó a ejecutar la cifra de 13 millones 396 mil 081 dólares, contando con las contribuciones de diferentes países tales como Suecia, Dinamarca, España, la Unión Europea, Holanda, Noruega, Canadá, así como de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica a través de dos convenios y el Gobierno de Finlandia; hecho que reflejó la gran importancia que le concedieron estos países a las elecciones de Nicaragua.

El Consejo Supremo Electoral considera necesario reconocer que el desarrollo actual del Sistema Electoral Nicaragüense, en gran parte se debe, a que ha contado con el apoyo económico y de asistencia técnica proveniente de los organismos internacionales, de los Gobiernos y naciones amigas, al aporte económico que ha dado el pueblo nicaragüense a través de fondos del Presupuesto Nacional, destinados a fortalecer el Sistema Electoral, así como también al esfuerzo de los funcionarios y trabajadores del Consejo Supremo Electoral, a las distintas Organizaciones Políticas y a la participación constante del país¹⁸³.

Por otro lado y no obstante que en la legislación electoral nicaragüense no se encuentra regulada expresamente la figura de los observadores electorales, existe un Reglamento de Observación Electoral¹⁸⁴ expedido por el Consejo Supremo Electoral como una de sus atribuciones.

¹⁸³ CONSEJO SUPREMO ELECTORAL. Resumen ejecutivo del documento. Evaluación de los proyectos del sistema integrado del registro civil de las personas, cedulaación, padrón electoral permanente y elecciones 1996. Proyectos 1997-1998 y perspectivas al año 2000. Consejo Supremo Electoral, Nicaragua, 1997, p.2.

¹⁸⁴ El Reglamento de Observación Electoral fue aprobado en la sesión número veintidós del Consejo Supremo Electoral el 5 de abril del año 2001 y publicado en la Gaceta No. 78 del 26 del mismo mes y año. Contiene Disposiciones referidas a la observación electoral nacional e internacional para las elecciones de presidente, vicepresidente, diputados ante la Asamblea Nacional y diputados ante el Parlamento Centroamericano del 4 de noviembre del 2001.

Así, dentro del proceso de observación, regulado por el capítulo II del Reglamento, el artículo 2 refiere que “el Gobierno de Nicaragua o el Consejo Supremo Electoral de la República podrán invitar a personalidades, instituciones, organizaciones nacionales o extranjeras, u organismos internacionales, para observar el proceso electoral de las elecciones de Presidente, Vicepresidente, Diputados ante la Asamblea Nacional y Diputados ante el Parlamento Centro Americano”.

Los únicos Poderes del Estado que pueden cursar invitaciones para la observación de un determinado proceso electoral son el titular del Ejecutivo y/o el Consejo Supremo Electoral, quien otorgará todas las facilidades posibles, para que los observadores puedan cumplir con su misión.

Asimismo, se establecen las siguientes categorías de observadores que a saber son:

- a) Observadores de Organismos Internacionales.
- b) Observadores Electorales Invitados.
- c) Observadores de Asociaciones e instituciones Nacionales.
- d) Observadores oficiales.

Para que los observadores participen en el proceso electoral deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar acreditados por el Consejo Supremo Electoral¹⁸⁵, el cual abrirá una dependencia para dar atención a los observadores.
2. Anexar a la solicitud correspondiente, la siguiente documentación:

¹⁸⁵ Asimismo, el Consejo Supremo Electoral emitirá un carnet de identidad, diferente para cada categoría de observadores, previa presentación de la solicitud correspondiente y de los documentos que acrediten la calidad de representante o delegado del organismo o institución invitada. El carnet de identidad contendrá los siguientes datos: a) Nombres, Apellidos y número de cédula de identidad en su caso; b) Organización o Institución a la que pertenece; c) Categoría en la que ha sido clasificado; d) Foto del portador; e) Fecha de expedición; f) Firma del portador; y g) Firma del Presidente del Consejo Supremo Electoral. El Consejo Supremo Electoral emitirá el carné de identidad una vez aprobada la solicitud correspondiente.

- a) Escritura pública de constitución del organismo o institución, y Certificación notarial actualizada de los miembros de su Junta Directiva, en el caso de los observadores de Asociaciones e Instituciones Nacionales, los que deberán estar debidamente registrados y en plena vigencia.
- b) Plan de observación electoral
- c) Plan de financiamiento.

Estos dos últimos requisitos serán exigibles para las restantes categorías de observadores.

3. En el caso de que un organismo o institución extranjera tenga interés en ser observador de un determinado proceso electoral, deberá dirigirse por escrito al CSE, especificando las razones en que fundamenta dicho interés y los términos de referencia del tipo de observación que desean hacer, así como los nombres de quienes lo representarán.

Ahora bien, por mencionar sólo algunos de los organismos internacionales que intervinieron como observadores en las últimas elecciones presidenciales de la República de Nicaragua, se encuentra la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea¹⁸⁶; el Centro Carter, el cual ha seguido de cerca el desarrollo de los procesos electorales en Nicaragua desde 1989. Organizó en el 2001 una misión de observación para las elecciones generales, y en julio envió la primera delegación a Managua para emprender una evaluación inicial del proceso electoral. Así también, se describe brevemente la intervención de la OEA para dichos comicios.

En Nicaragua la OEA ha organizado Misiones de Observación para los procesos electorales celebrados en 1990 -año en el cual se constituyó la primera

¹⁸⁶ El informe que emitió la Misión de la Unión Europea, la cual contó con 140 observadores el día de la votación, desplegando sus actividades en 75 municipios de todos los departamentos y regiones del país, visitaron 582 Juntas Receptoras de Votos. En la noche pudieron observar el transporte del material electoral y la transmisión de resultados en 20 municipios y todos los centros de cómputo departamentales. Respecto a su participación durante la votación y escrutinio en los comicios, la Misión concluyó que: "... lo más importante es felicitar al pueblo nicaragüense por su impresionante y masiva concurrencia a las urnas así como por el buen orden de las votaciones y el escrutinio, sin que haya habido que lamentar incidentes de orden público".
http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/Nicaragua/comm.htm

experiencia de dicho organismo con una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada-, 1996, 1998, 2000 y las anteriores elecciones generales realizadas en el 2001.

El 4 de noviembre de 2001, la República de Nicaragua celebró elecciones generales para designar Presidente y Vicepresidente, Diputados nacionales y Departamentales ante la Asamblea Nacional y Diputados ante el Parlamento Centroamericano.

El 17 de abril de 2001, a través de una comunicación emanada del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Nicaragua, se solicitó al Secretario General de la OEA¹⁸⁷ el envío de una Misión de Observación Electoral para las diversas etapas del proceso de elecciones generales, cuyo jefe fue Santiago Murray, Coordinador del Área de Asistencia Electoral de la UPD. Esta misión comenzó sus actividades preliminares en mayo, con la llegada de expertos en planeamiento electoral y sistemas de información. En octubre, el tamaño de la misión fue aumentado considerablemente para permitir la observación nacional de todo el proceso. Los observadores provinieron de varios países americanos, además de Japón, Corea del Sur, España y Suecia.

La primera fase de la Misión de Observación Electoral¹⁸⁸ que se llevó a cabo en Nicaragua para las Elecciones Presidenciales del 2001, estuvo comprendida entre el 1 de mayo al 30 de septiembre, contó con el financiamiento de los países de Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Suecia con 61,437.51 dólares, Suiza con 29,810.00 dólares, Noruega con 39,975.00 dólares, Finlandia con 59,785.00 dólares y Dinamarca con 59,635.00 dólares, cuyo monto total fue de 150,882.51 dólares.

¹⁸⁷ El Secretario General aceptó la invitación mediante nota de fecha 8 de mayo de 2001, en la que indicó que se adelantarían las gestiones correspondientes para que la OEA participara en la observación de aspectos relevantes contenidos en el calendario electoral, aprobado por el Consejo Supremo Electoral. Posteriormente, a través de la UPD, procedió a formar la Misión de Observación electoral de la OEA. <http://www.upd.oas.org/EOM/Nicaragua01/ELecciones%20Regionales%202002/Documentos/Informe%20Verbal.htm>

¹⁸⁸ El objetivo principal de la misión contempló la observación de las actividades comprendidas entre los meses de mayo y septiembre del 2001, las cuales se encuentran señaladas en el calendario electoral aprobado por el Consejo Supremo Electoral. La Misión prevista por la OEA fue de largo plazo, por cuanto observó todas las fases del proceso electoral, desde el registro de votantes y la inscripción de candidatos hasta la votación, el escrutinio y la proclamación oficial de resultados.

Para el financiamiento de la segunda fase de la misión se contó con el apoyo económico de los gobiernos de Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña y Japón. El monto total del financiamiento fue de 849,245 dólares.

Durante su permanencia en Nicaragua, la Misión de Observación de la OEA, contó con la participación de 78 observadores de 23 estados miembros y de 4 países observadores permanentes. Fueron establecidas 15 subsedes, 13 en las cabeceras departamentales del país y 2 en cada una de las Regiones Autónomas del Atlántico. Con esta distribución, se logró cubrir los 151 municipios del país¹⁸⁹.

De igual forma, el Grupo Cívico Ética y Transparencia¹⁹⁰ fungió como observador nacional. Asimismo, esta organización acreditó ante el Consejo Supremo Electoral 5,000 observadores voluntarios -se maneja que un 60% oscila entre los 16 y 25 años, el otro 30% entre 20 y 25 años y el último 10% arriba de los 25 y 30 años- para atender la observación en todo el país, haciendo presencia en las Juntas Receptoras de Voto, centros municipales de cómputo, centros departamentales de cómputo y en el Centro Nacional de Cómputo.

Por tanto, el candidato que obtuvo el triunfo para las elecciones de 2001 fue Enrique Bolaños Geyer como titular del Ejecutivo, y como vicepresidente José Rizo Castellón, ambos del Partido Liberal Constitucionalista.

En este caso los resultados de las elecciones presidenciales, fueron de la siguiente forma¹⁹¹:

¹⁸⁹ <http://www.upd.oas.org/EOM/Nicaragua01/Misión%202001/Misión%202001.htm>

¹⁹⁰ El Grupo Cívico Ética y Transparencia, es una fundación sin fines de lucro que alberga en su seno personas notables, de reconocido prestigio y solvencia moral, de la vida nacional, que no tienen militancia política, surgiendo en el contexto de las elecciones generales de 1996. Su propósito principal es impulsar programas de participación para lograr la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés nacional.

¹⁹¹ La fuente utilizada para la obtención de los resultados de las elecciones presidenciales fue de la Revista Envío y Georgetown University. <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Nica/nica01.htm>

Elecciones Presidenciales 2001

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Enrique Bolaños Geyer	PLC	1,216,863	56.3
José Daniel Ortega Saavedra	FSLN	915,417	42.3
Alberto Saborío	PC	29,933	1.4

3. PERÚ

La historia del Perú ha estado llena de golpes militares y de transferencias del poder a los civiles, de entre las cuales destacan las de 1962 y 1968 que tuvieron lugar con poca resistencia y fueron ocasionadas por una conducción militar que quiso sofocar los movimientos sociales a consecuencia de una crisis de la sociedad y del Estado, al igual que se dieron en vísperas de elecciones presidenciales.

Paradójicamente, el establecimiento de los gobiernos militares en 1962 y 1968, con el fin de impedir la movilización de las fuerzas populares provocó una mayor movilización política y llevó al país a aislarse internacionalmente. Es por ello, que la oposición social y las presiones internacionales fragmentaron la conducción militar en ambos casos, y como consecuencia originó que prevalecieran los oficiales partidarios de una retirada del gobierno, para no comprometer el futuro de las Fuerzas Armadas, y en los dos casos, la retirada quedó condicionada por estipulaciones por el alto mando militar para asegurar el futuro de la institución y los privilegios de sus miembros.

Una segunda etapa del reformismo militar fue con el general Francisco Morales Bermúdez y significó el triunfo de las fuerzas moderadas y más conservadoras del estamento militar, político y social del país. Resurgió el autoritarismo gubernamental y se dieron importantes derechos políticos y laborales, como el de la huelga. El calendario político anunciado convocaba a elecciones para conformar una Asamblea

Constituyente en 1978 y posteriormente, a elecciones municipales y generales en 1980¹⁹².

La transición política se realizó de 1978 a 1980, básicamente en tres etapas: en la primera de ellas, en junio de 1978, se realizaron elecciones para elegir al Congreso Constituyente, encargado de redactar una nueva Carta Magna, misma que fue promulgada en julio de 1979, sin proscripción de líderes ni partidos políticos, este nuevo texto constitucional reconoció por primera vez en la historia del país el sufragio universal y otorgó el voto a los analfabetos así como a los pueblos indígenas, que comprenden más del 30% de la población peruana; la segunda etapa se encontró dominada por las discusiones para la elaboración del texto constitucional, la Asamblea, cuyo presidente fue Víctor Raúl Haya de la Torre; la tercera etapa culminó en las elecciones presidenciales y legislativas de 1980, regidas por la Constitución de 1979.

Posteriormente, en 1990, en medio de la hiperinflación y la violencia terrorista, el ingeniero Alberto Fujimori llegó al poder sin ningún apoyo de los partidos políticos y tuvo que enfrentar una fuerte oposición en el Congreso. La discusión terminó el 5 de abril de 1992, cuando el presidente Fujimori anunció la suspensión de la Constitución de 1979 y la disolución del Congreso e intervino el Poder Judicial, tomando el poder absoluto. El sui generis golpe sería conocido como el autogolpe de Fujimori y contó con un respaldo de fuerzas militares, así como el 80% y el 90% de la población. El gobierno de Fujimori consiguió vencer la hiperinflación y capturar el 12 de septiembre de 1992 al líder máximo senderista Abimael Guzmán, lo que ayudó a incrementar la popularidad del gobierno, ya que uno de los supuestos objetivos del autogolpe fue la lucha contra el terrorismo.

Dicho suceso, recibió de la comunidad internacional un absoluto rechazo y presión hacia el mandatario para restablecer el orden constitucional. La condena internacional, en especial de la OEA y de Estados Unidos, fue importante para que el presidente realizara elecciones para devolver la institucionalidad al país.

¹⁹² O'DONNELL, Guillermo, et. al. Transiciones desde un gobierno autoritario. Ediciones Paidós. España, 1994, p. 225-227.

Luego de ello, el presidente Fujimori acordó un plan de retorno a la democracia compuesto por tres fases: las elecciones del 22 de noviembre de 1992¹⁹³, para la formación de un Congreso Constituyente Democrático –CCD- con ochenta miembros, que se instalaría el 29 de diciembre. El nuevo Congreso tendría facultades legislativas, redactaría la nueva Carta Magna y funcionaría hasta el fin del mandato de Fujimori, en julio de 1995; la segunda fase eran las elecciones municipales de junio de 1993 y finalmente, la votación del referéndum Constitucional.

El Congreso Constituyente Democrático se instaló oficialmente el 30 de diciembre de 1992 y en su primer acto proclamó a Fujimori como jefe de Estado bajo los términos de la Constitución de 1979.

Con el fin de legitimizar el golpe, Fujimori convocó a un referéndum para el 30 de octubre de 1993, con la finalidad de que se aprobaran popularmente las reformas constitucionales impulsadas por la mayoría parlamentaria oficialista en el Congreso Constituyente.

La Constitución de 1993 retomó gran parte de la de 1979. La nueva Constitución elaborada por el Congreso, integrado fundamentalmente por seguidores de Fujimori, consagraba amplias atribuciones para el ejecutivo; contemplaba la reelección presidencial inmediata; la implantación de la pena de muerte para los acusados de realizar actos de terrorismo; en materia de derechos humanos, representó un retroceso en términos del reconocimiento de los tratados internacionales y redujo las obligaciones del Estado hacia los ciudadanos en sus derechos económicos y sociales –restricciones a la educación pública, interpretadas como privatización-¹⁹⁴.

¹⁹³ Las elecciones del 22 de noviembre de 1992, se realizaron sin la concurrencia de los partidos políticos tradicionales –Acción Popular, Alianza Popular Revolucionaria Americana, Izquierda Unida y Libertad- y ante el fracaso de un intento del golpe el 13 de noviembre por el general Jaime Salinas Sedo. Con acusaciones de fraude electoral y la vigilancia internacional de la OEA, la lista oficialista integrada en la coalición Nueva Mayoría- Cambio 90 obtuvo la mayoría legislativa, con 44 de las 80 curules, las demás repartidas entre el Movimiento Renovación, el Partido Popular Cristiano y el Frente Independiente Moralizador.

¹⁹⁴ EMMERICH, Gustavo Ernesto. Procesos políticos en las Américas. Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1996, p. 308.

El Poder Legislativo se conformó con una sola cámara y se fijó la representación en 120 congresistas, -anteriormente el Congreso se componía por las tradicionales dos cámaras, cuyo número era de 240 miembros-. Se creó un Tribunal Constitucional compuesto por siete miembros y se estableció que para declarar la inconstitucionalidad de una norma se requería de seis votos.

La Constitución promulgada el 29 de diciembre de 1993 fue aprobada por el referéndum del 31 de octubre de 1993 con el 53% de los votos favorables contra 47%. Los opositores al gobierno consideraban que no se podía promulgar una Constitución que había dividido al electorado en dos mitades casi iguales y que el presidente debía abandonar sus pretensiones de conservarse en el poder¹⁹⁵.

Para las elecciones de 1995 Fujimori, obtuvo la candidatura para un segundo período presidencial. Los resultados arrojaron una clara victoria frente a su contrincante Javier Pérez de Cuellar, quien fuera Secretario General de las Naciones Unidas, logrando su reelección en la primera vuelta con el 64.4% de las preferencias electorales.

La República del Perú tiene un sistema político republicano, presidencial y central. El artículo 43 de la Constitución establece que “la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

En la estructura del Estado del Perú, se mantiene la división tripartita de poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El Poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República¹⁹⁶, quien es jefe de Estado y de gobierno. El titular del Ejecutivo es electo para un período de

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Artículo 110 de la Constitución Política del Perú: “El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación. Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio”. Por su parte la Ley Orgánica de Elecciones, en su artículo 106, adiciona un requisito más para

cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata, salvo transcurrido un período presidencial –artículo 112 de la Constitución¹⁹⁷-. En la misma fórmula son electos dos vicepresidentes que sustituirán al presidente durante su ausencia. Para la elección presidencial se establece lo dispuesto por el artículo 111 Constitucional, “el Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos –el 50% de los votos válidos-. Los votos viciados o en blanco no se computan. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas. Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes”. Por otra parte, el presidente cuenta con amplios poderes, incluso la facultad de disolver al Congreso en ciertas ocasiones, la selección de oficiales, militares y embajadores. Sus funciones de gobierno las ejerce a través de un Consejo de Ministros, integrado por los ministros de las distintas carteras de la administración pública. Es de mencionarse que las amplias atribuciones del titular del Ejecutivo, a pesar de los rasgos parlamentaristas del Consejo de Ministros, lo convierten en la figura central del sistema político peruano.

El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual está integrado por una Cámara única compuesta por 120 miembros. Los congresistas son electos para un período de cinco años mediante sufragio universal a partir de listas regionales. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso. Los requisitos para ser congresista incluyen ser peruano por nacimiento, haber cumplido 25 años, gozar de derechos políticos y no ser alto funcionario de los poderes Ejecutivo o Judicial, salvo que el candidato se separe de su cargo seis meses antes de la elección; el fundamento de lo anterior lo establecen los artículos 90 y 91 de la Constitución, así como el artículo 112 de la Ley Orgánica de Elecciones. Para la elección de los 120 congresistas se utiliza el sistema electoral basado en el método de cifra repartidora con doble voto preferencial opcional mediante listas; el voto preferencial consiste en que los electores pueden votar preferencialmente hasta por dos candidatos dentro de la lista total, por lo que el orden de prelación de los

ser candidato a la presidencia, el cual es estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

¹⁹⁷ Modificado por el Artículo 1º de la Ley N° 27365, publicada el cinco de noviembre de 2000.

candidatos no es fijado por los partidos, sino que está abierto a las preferencias electorales.

El Poder Judicial, lo regula el artículo 143 constitucional, cuyo texto es el siguiente: “El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración. Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica”. Existe un Consejo Nacional de la Magistratura, integrado hasta por nueve miembros, el cual se encarga de la elección de jueces y fiscales, salvo los jueces de paz que son electos por la ciudadanía. También existe un Tribunal Constitucional compuesto por siete miembros electos por el congreso para un período de cinco años, este órgano tiene facultades para interpretar la Constitución así como para declarar la inconstitucionalidad de la legislación y los actos del gobierno.

El sistema electoral¹⁹⁸ peruano establece el derecho de sufragio universal a los ciudadanos mayores de 18 años¹⁹⁹. El artículo 31, párrafo quinto, de la Constitución peruana, así como los artículos 7 y 9 de la Ley Orgánica de Elecciones, establece que el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años, es facultativo después de esa edad; y la ley señala sanciones para quien no cumpla con tal deber. Asimismo, permite el voto en el extranjero.

Los Organismos electorales encuentran su fundamento tanto en la Carta Magna como en la legislación Electoral. Por tanto, las autoridades encargadas de la organización y calificación de las elecciones incluyen al Jurado Nacional de Electores, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Registro Nacional de Identificación y

¹⁹⁸ Artículo 176 Constitucional: “El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil”.

¹⁹⁹ Artículo 30 de la Constitución Política del Perú: “Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral”.

Estado Civil. La Constitución les otorga autonomía en sus funciones en el artículo 177²⁰⁰.

El Jurado Nacional de Elecciones²⁰¹ es el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral. El Pleno es la máxima instancia del Jurado y está integrado por cinco miembros elegidos por los poderes Legislativo y Judicial, los colegios de abogados y las universidades públicas y privadas. Uno de los requisitos para ser integrante del pleno es tener entre 45 y 70 años de edad, su cargo es de cuatro años, con posibilidad de reelección.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales está encargada de la organización y ejecución de los procesos electorales y consultas populares. Su titular es designado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Su fundamento lo establece tanto el artículo 182 constitucional como el artículo 37 de la Ley Orgánica de Elecciones.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil está encargado, entre otras funciones, de preparar y mantener actualizado el padrón electoral, así como de expedir el registro de identificación de los ciudadanos. Su titular es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. El fundamento de lo anterior está regulado por el artículo 183 de la Constitución y por el artículo 42 de la Ley Orgánica de Elecciones.

²⁰⁰ Artículo 177 Constitucional: “El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones”.

²⁰¹ Artículo 178 Constitucional: Compete al Jurado Nacional de Elecciones: “1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales; 2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas; 3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral; 4. Administrar justicia en materia electoral; 5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes; 6. Las demás que la ley señala. En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes. Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso”.

Por otra parte, la legislación electoral del país analizado, establece la figura de los observadores electorales, en el Título XIII, denominado de las Garantías del Proceso Electoral, Capítulo 1, relativo a los Observadores Electorales de las Organizaciones No Gubernamentales, del cual la ley establece las condiciones que los ciudadanos deben reunir para poder participar como observadores. De esta forma, el artículo 336 de la L.O.E. textualmente precisa: “Los ciudadanos aptos para participar en elecciones y consultas populares, siempre que no sean candidatos, militantes o personeros de agrupaciones políticas o miembros de órganos electorales, pueden ser acreditados como observadores electorales en una o más mesas de sufragio dentro del territorio nacional por las organizaciones que se constituyen de acuerdo a las normas respectivas”.

Asimismo, se encuentran regulados los derechos que tienen los ciudadanos al fungir como observadores electorales, que al efecto son:

1. Presenciar los siguientes actos:

- a) Instalación de la mesa de sufragio.
- b) Acondicionamiento de la cámara secreta.
- c) Verificación de la conformidad de las cédulas de votación, las actas, las ánforas, los sellos de seguridad y cualquier otro material electoral.
- d) Desarrollo de la votación.
- e) Escrutinio y cómputo de la votación.
- f) Colocación de los resultados en lugares accesibles al público.
- g) Traslado de las actas por el personal correspondiente.

2. Tomar notas y registrar en sus formularios las actividades antes enumeradas, sin alterar el desarrollo de dichos actos ni intervenir en ellos directa o indirectamente.

Las prohibiciones a las que están sujetos los observadores electorales son:

- 1) Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, así como realizar actos que directa o indirectamente constituyan interferencia en el desarrollo del proceso electoral.

- 2) Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor o en contra de cualquier agrupación política o candidato.
- 3) Ofender, difamar o calumniar a las instituciones, autoridades electorales, agrupaciones políticas o candidatos.
- 4) Declarar el triunfo de cualquier agrupación política o candidato.
- 5) Dirigirse a funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones solicitando informaciones o entrega de documentos oficiales.

Consecuentemente, la ley establece la participación de las Organizaciones No Gubernamentales al fungir como observadores electorales –artículo 340-, previendo los requisitos que éstas deben cumplir, y que al efecto son:

1. Solicitar al Jurado Nacional de Elecciones su acreditación como institución facultada a presentar observadores en las Mesas de Sufragio, Jurados Especiales y Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones puede denegar el pedido mediante Resolución fundamentada del pleno.

2. Anexar a la solicitud, los siguientes documentos:

- a) La escritura pública de inscripción en los registros públicos, donde figure como uno de sus principales fines la observación electoral.
- b) El plan de la observación electoral, debidamente fundamentado y detallado.
- c) El plan de financiamiento de la observación electoral.

Por otra parte y como breve remembranza de lo ocurrido en la República del Perú, se señalará el acontecer de las elecciones presidenciales del año 2000, calificadas como las más controvertidas, así como las del 2001, producto de la renuncia de Fujimori.

El ya reelecto presidente Fujimori consiguió la posibilidad de presentarse como candidato a una nueva elección para buscar un tercer mandato consecutivo para el período 2000-2005 –en la cual Fujimori se quedó a tres décimas de obtener la mayoría absoluta requerida en la primera vuelta, en la que el principal candidato de la oposición fue Alejandro Toledo, quien obtuvo más del 4% de las preferencias-. Esta nueva

postulación, por un lado, generó un intenso rechazo político y ciudadano, y por otro, una campaña electoral desigual y viciada, cuyas consecuencias fueron la elección de un presidente y un Congreso con alto grado de descrédito.

Los resultados de la primera vuelta de la elección presidencial fueron los siguientes²⁰²:

**ELECCIONES PRESIDENCIALES 2000
- Primera Vuelta -**

Candidato	Agrupación	Votos	%
Luis Federico Salas Guevara	AVANCEMOS	244,660	2.24
Alberto Fujimori Fujimori	PERÚ 2000	5,437,329	49.83
Alberto Manuel Andrade Carmona	SOMOS PERÚ	323,766	2.97
Alejandro Toledo Manrique	PERÚ POSIBLE	4,400,061	40.32
VOTOS EN BLANCO		679,202	5.74
VOTOS NULOS		247,960	2.09
VOTOS IMPUGNADOS		2,619	0.02
ELECTORES REGISTRADOS		14,567,468	

Debido a las controversias e irregularidades suscitadas durante el proceso electoral del año 2000, y más específicamente en la campaña electoral, algunos organismos internacionales enviaron misiones de observación electoral con el fin de cautelar el derecho de libre elección del pueblo peruano. En este sentido, la Federación Internacional de Derechos Humanos –FIDH- envió tres misiones de observación que concluyeron afirmando que “el proceso electoral no parece ser una competencia libre y democrática, en la que los ciudadanos pueden optar por los candidatos y propuestas de sus preferencias, sino más bien un procedimiento que busca justificar o disfrazar lo que en realidad es la perpetuación de un régimen autoritario con fuerte presencia militar”²⁰³.

²⁰² La fuente utilizada para la obtención de los resultados de las elecciones presidenciales fue de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Para los resultados de las primeras vueltas, sólo se tomaron en cuenta los partidos políticos que obtuvieron más del dos por ciento de los votos emitidos. Página electrónica: <http://www.onpe.gob.pe/resultados/index.html>

²⁰³ TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Elecciones presidenciales y parlamentarias. En: Boletín Electoral Latinoamericano. Unidad Editorial Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, enero-junio 2000, No. XXIII, p. 73.

El papel de la OEA como observador electoral fue importante en el caso del Perú²⁰⁴. La Misión de Observación Electoral de la OEA, encabezada por el ex canciller guatemalteco Eduardo Stein, manifestó un clima de desconfianza en las organizaciones políticas y en otras, que sobrepasa a los tres entes públicos de responsabilidad directa en los comicios y abarca a la mayor parte de la institución pública. También hubo críticas en el mismo sentido del National Democratic Institute, del Electoral Reform International Service, del Carter Center, entre otros, así como de organismos de observación nacional como Transparencia, el Foro Democrático y el Consejo por la Paz.

El Jurado Nacional de Elecciones ratificó la realización de la segunda vuelta para el 28 de mayo, a pesar de las peticiones de numerosas organizaciones nacionales e internacionales, de postergar la elección 10 días para verificar el correcto funcionamiento del sistema de cómputo. Ante la negativa de cambiar la fecha de la jornada electoral, el candidato Alejandro Toledo, se retiró de la contienda. Por lo tanto, la segunda vuelta se llevó a cabo con un solo candidato, sin la presencia de observadores nacionales e internacionales. En este sentido, la Misión de Observación Electoral de la OEA suspendió su labor, argumentando que el proceso electoral era irregular en su totalidad, debido a persistentes deficiencias, irregularidades, inconstancias y desigualdades.

En este caso los resultados de la segunda vuelta, fueron de la siguiente forma:

ELECCIONES PRESIDENCIALES 2000
- Segunda Vuelta -

Candidato	Agrupación	Votos	%
Alberto Fujimori Fujimori	PERÚ 2000	6'041,685	74.33
Alejandro Toledo Manrique	PERÚ POSIBLE	2'086,215	25.67
VOTOS EN BLANCO		140,773	1.19
VOTOS NULOS		3'531,637	29.93

²⁰⁴ La OEA participó como observador en las elecciones del Perú en 1992 –Congreso Constituyente Democrático-, en 1993 –elección municipal y referendo constitucional-, en 1995 –elecciones generales-, y en 1998 –elección municipal-.

El presidente y el Congreso se vieron al mes y medio de haber asumido sus respectivos cargos, a plantear la reducción de sus correspondientes mandatos a un año, en medio de escándalos de corrupción y crisis política e institucional. Como resultado de lo anterior el presidente Alberto Fujimori envió su carta de renuncia desde Japón, el 21 de noviembre de 2000, siendo elegido presidente –ante la renuncia de los dos vicepresidentes-, Valentín Paniagua Corazao, cuyo mandato terminó el 28 de julio de 2001; y se convocó a elecciones presidenciales para abril de 2001.

Las elecciones se llevaron a cabo el 8 de abril, resultando entre los primeros sitios de las elecciones presidenciales al doctor Alejandro Toledo con el 36.51% de los votos, Alan García con el 25.78% de los votos y Lourdes Flores con el 24.30% de la votación. Esto condujo a una segunda votación entre los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de la votación, toda vez que ninguno alcanzó el 50% más uno.

Los resultados de la primera ronda electoral del 2001 son:

**ELECCIONES PRESIDENCIALES 2001
- Primera Vuelta -**

Candidato	Agrupación	Votos	%
Lourdes Flores Nano	UNIDAD NACIONAL	2'576,653	24.30
Fernando Olivera	FMI (Frente Independiente Moralizador)	1'044,207	9.85
Alan García Pérez	PAP (Partido Aprista Peruano)	2'732,857	25.78
Alejandro Toledo Manrique	PERÚ POSIBLE	3'871,167	36.51
VOTOS VÁLIDOS		10'601,720	100.0
VOTOS EN BLANCO		1'260,193	-
VOTOS NULOS		402,436	-
VOTOS IMPUGNADOS		0	-

La segunda vuelta se realizó el 3 de junio de 2001, siendo Alejandro Toledo elegido como primer mandatario de Perú con el 53.08% de los votos, seguido por el 46.92% de Alan García.

Asimismo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE- realizó un programa denominado “Voluntariado Electoral”²⁰⁵ que en coordinación con los principales organismos de observación nacional e internacional, tales como Transparencia, Consejo por la Paz, Instituto de Estudios Electorales, representantes de la OEA, de la Unión Europea y Centro Carter, lograron una mejor actividad en la jornada electoral de la segunda vuelta.

Los resultados de la segunda vuelta electoral fueron de la siguiente forma:

**ELECCIONES PRESIDENCIALES 2001
- Segunda Vuelta -**

Candidato	Agrupación	Votos	%
Alan García Pérez	PAP	4'904,813	46.92
Alejandro Toledo Manrique	PERÚ POSIBLE	5'548,209	53.08
VOTOS VÁLIDOS		10'453,022	86.19
VOTOS EN BLANCO		333,495	2.75
VOTOS NULOS		1'341,858	11.06
VOTOS IMPUGNADOS		31	0.00
VOTOS EMITIDOS		12'128,406	81.36
ELECTORES HÁBILES		14'906,233	

4. VENEZUELA

La historia de Venezuela ha estado plagada de inusitados sucesos políticos como los diversos golpes de estado de entre las cuales destacan en el siglo pasado los de 1945 y 1948, éstos ubicados dentro de una primera etapa denominada transición a

²⁰⁵ El programa de Voluntariado Electoral tuvo como finalidad el motivar la participación ciudadana para la primera y segunda ronda electoral, esto con el objetivo conjunto de velar por la limpieza de las elecciones. Los voluntarios ayudaron a dar información procedente de los centros de votación; difundir el derecho de sufragio; orientar a los miembros de mesa sobre la instalación de las mismas y llenado de actas; a los electores sobre el acto del sufragio; así como también colaborar a que las personas con impedimentos físicos pudieran sufragar. En la segunda vuelta se requerían 2,767 voluntarios, de los cuales se inscribieron 3,107 y participaron 2,807; por lo que se logró el objetivo planteado por la ONPE, cubriéndose en total 1,205 locales de votación en todo el Perú. Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Informe final de la campaña de voluntariado para la segunda vuelta. Gerencia de Información y Educación Electoral, Perú, 2001, p. 8, 31, 37, 41 y 44.

la democracia que con la muerte del entonces presidente Juan Vicente Gómez, el 17 de diciembre de 1935, concluyó una de las dictaduras más fuertes de la historia del país. Sin embargo y sólo para tener un marco de referencia en la historia del país en cuestión, se tomarán en cuenta los sucesos más relevantes que han acontecido en la República de Venezuela con la segunda etapa llamada democracia.

El 31 de octubre de 1958 se reunieron los principales dirigentes políticos, quienes habían regresado al país desde el exilio, para firmar el Pacto de Punto Fijo, el cual tenía por objetivo afianzar el naciente sistema democrático, fijando las reglas de convivencia entre partidos. Tal como se había ofrecido, se realizaron las elecciones generales resultando ganador Rómulo Betancourt, candidato del partido Acción Democrática, asumiendo la presidencia el 13 de febrero de 1959. A partir de ese año, las elecciones en Venezuela siguieron una línea democrática, esto es, que durante los siguientes períodos presidenciales los procesos electorales tuvieron dentro de los límites un esquema plural y pacífico hasta 1989.

En ese mismo año de 1989, el ex-presidente Carlos Andrés Pérez se lanzó a la campaña política, a pesar de haber sido acusado de corrupción en su primer gobierno, con gran éxito, ya que logró el 53% de los votos, contra un 40% del candidato del Comité de Organización Política Electoral Independiente –COPEI-. El 2 de febrero de 1989 Carlos Andrés Pérez asumió la Presidencia por segunda ocasión. A los pocos días, el 27 y 28 de febrero de 1989, se produjo algo que no se había visto en Venezuela por muchos años: un estallido social de gran envergadura, en el cual hubo disturbios y saqueos por parte de turbas que iban destruyendo todo lo que conseguían, tanto en Caracas como en las áreas vecinas, conocido como el Caracazo²⁰⁶.

Sin embargo, los problemas no terminaron ahí, unos años después, en 1992 se produjeron dos intentos de golpe de estado. El primero²⁰⁷ fue durante los días 3 y 4 de

²⁰⁶ IZARD, Miguel. El poder, la mentira y la muerte: de El Amparo al Caracazo. Fondo Editorial Trópykos, Venezuela, 1991, p. 36-44.

²⁰⁷ Las razones aducidas para intentar este golpe de Estado fueron la gestión económica y política del presidente Pérez; la utilización de las Fuerzas Armadas, en particular del Ejército y de la Guardia Nacional, en la represión de los disturbios originados por el estallido social del 27 de febrero de 1989. En los dos golpes de Estado fallidos de 1992, sus autores trataron de justificarlos afirmando que al insurgir

febrero donde un grupo de oficiales, intentaron tomar el poder, cuando ocupaba la presidencia de la República Carlos Andrés Pérez. Los principales dirigentes de la acción golpista fueron los tenientes coroneles Hugo Chávez Frías, jefe máximo de la operación encargado de tomar la capital, Francisco Javier Arias Cárdenas, Joel Acosta Chirinos, entre otros. El teniente Chávez fue apresado -hasta 1994-, y asumió la responsabilidad por lo ocurrido declarando que por el momento, debían parar en su intento de cambiar el rumbo del país²⁰⁸. Unos meses más tarde, el 27 y 28 de noviembre de 1992, se produjo el segundo intento golpista, cuando otros oficiales también fracasaron, teniendo que huir hacia el Perú.

El 21 de mayo de 1992 el Congreso de la República autorizó el enjuiciamiento del presidente Pérez por mal uso de la partida secreta, y lo suspendió de sus funciones. Para el 15 de junio de 1992 el Congreso nombró al historiador Ramón J. Velásquez presidente interino hasta en tanto se eligiera el próximo presidente. El 31 de agosto de 1993 se declaró la destitución y ausencia absoluta del Presidente Pérez, unos meses antes de que terminara su mandato presidencial y se ratificó a Ramón Velásquez para terminar el período constitucional.

El 5 de diciembre de 1993, se llevaron a cabo las elecciones generales, cuyo ganador por segunda vez fue el candidato Rafael Caldera con un 30.26% de los votos, quien al no obtener la nominación del COPEI, decidió fundar un nuevo partido llamado Convergencia. El 2 de febrero de 1994 Caldera asumió el cargo de primer mandatario, su gobierno fue considerado en los primeros años de corte populista. Al poco tiempo de subir al gobierno, el presidente Caldera otorgó la libertad a los líderes golpistas de 1992.

contra el gobierno electo estaban obrando legítimamente, pues lo hacían en defensa de los derechos del pueblo que habían sido traicionados por el gobierno y como encargados de la custodia de la constitución. CAMACHO BARRÍOS, Francisco. Los febreros del presidente. Lisboa, Venezuela, 1992, p. 27-32. ESPAÑA N., Luis Pedro. Amaneció de golpe: el intento de derrocar al presidente Pérez. Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Venezuela, 1992, p. 58-64.

²⁰⁸ Como consecuencia de este intento de golpe de Estado, el presidente en compañía del Gabinete Ejecutivo decretó la suspensión de las garantías constitucionales en todo el territorio nacional, así como el establecimiento de un toque de queda.

El 6 de diciembre de 1998, sucedió un fenómeno electoral impensable unos años atrás. Los dos principales partidos AD y COPEI, no recibieron ni siquiera el 5% de los votos. El ex teniente coronel Hugo Rafael Chávez Frías, candidato del Movimiento V República –MVR-, ganó ampliamente las elecciones con un 56.20%, a pesar del abstencionismo que alcanzó un 36.24% de los inscritos; y el 2 de febrero de 1999 asumió la presidencia.

No obstante, antes de asumir la presidencia, Hugo Chávez anunció que realizaría un referéndum para decidir si se cambiaba o no la constitución, que databa de 1961, con el argumento que era la fuente de corrupción y de problemas del país. En efecto, cuando asumió el poder decretó la convocatoria al referéndum, para el 25 de abril de 1999, el cual fue aprobado por amplia mayoría. Luego de ello, siguieron otras elecciones para nombrar los miembros a la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de ese año, en las que el gobierno logró obtener 128 de 132 representantes. La nueva Constitución²⁰⁹ de la República Bolivariana de Venezuela fue redactada rápidamente y el 15 diciembre de 1999 fue ratificada a través de un nuevo referéndum, no obstante a un gran abstencionismo, ya que el total de votantes fue de 3,983,202, esto es, un 37.84%, mientras que el número de registrados era de 6,543,062, dando como resultado un 62.16% de abstención.

La República Bolivariana de Venezuela tiene un sistema político republicano, democrático, representativo y presidencial. El artículo 2 de la Constitución establece que “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”.

Ahora bien, en la actual Constitución –una de las veinticinco que han regido la vida constitucional de Venezuela- se rompió con la clásica división tripartita de poderes

²⁰⁹ Aprobada por el pueblo de Venezuela, mediante referendo constituyente el 15 de diciembre de 1999 y proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente en Caracas el 20 de diciembre del mismo año. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas el viernes 24 de marzo de 2000.

que regulaba su antecesora de 1961, toda vez que el en el artículo 136²¹⁰ dispone que el Poder Público Nacional se divide en cinco poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

El *Poder Ejecutivo Nacional* lo ejerce el Presidente de la República²¹¹, el Vicepresidente Ejecutivo²¹², los Ministros²¹³ y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley. El titular del Ejecutivo es electo para un período de seis años – antes de la Constitución de 1999 era de cinco años-, con posibilidad de una única reelección inmediata al cargo, mediante sufragio universal, directo y secreto, utilizando el principio de mayoría relativa de votos válidos. El candidato elegido tomará posesión del cargo el diez de enero del primer año de su período constitucional, el fundamento constitucional de lo anterior lo regulan los artículos 225, 228, 230 y 231. Adicionalmente, el presidente cuenta con amplias facultades, incluso la de disolver la Asamblea Nacional en ciertas ocasiones, convocar referendos en los casos previstos en la Constitución, entre otras, y las funciones de gobierno las ejerce a través de un Consejo de Ministros.

El Poder Legislativo Nacional reside en la Asamblea Nacional, la cual está integrada por una Cámara única –antes de 1999 el sistema era bicameral- compuesta por diputados²¹⁴ elegidos en cada entidad federal a través del sufragio universal,

²¹⁰ Artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

²¹¹ Los requisitos para poder ser Presidente de la República los establece el artículo 227 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que a saber son: “Ser venezolano por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ser mayor de 30 años, de estado seglar y no estar sometido a condena mediante sentencia definitivamente firme y cumplir con los demás requisitos establecidos en esta Constitución”.

²¹² Artículo 238 Constitucional: “El Vicepresidente Ejecutivo es órgano directo y colaborador inmediato del Presidente de la República en su condición de Jefe del Ejecutivo Nacional. El Vicepresidente Ejecutivo reunirá las mismas condiciones exigidas para ser Presidente de la República, y no podrá tener ningún parentesco de consanguinidad ni de afinidad con éste”.

²¹³ Artículo 242 Constitucional: “Los Ministros son órganos directos del Presidente de la República, y reunidos conjuntamente con este y con el Vicepresidente Ejecutivo, integran el Consejo de Ministros”. Asimismo, el artículo 244 del mismo ordenamiento, establece los requisitos para ser Ministro, que son: ser de nacionalidad venezolana y mayor de 25 años, con las excepciones establecidas en la Constitución.

²¹⁴ El artículo 188 de la Constitución, establece los requisitos para ser diputado a la Asamblea Nacional: “Ser venezolano por nacimiento o por naturalización con, por lo menos, quince años de residencia en

directo, personal y secreto, mediante el principio de representación proporcional, según la base poblacional del 1.1% de la población total del país, y donde además, cada entidad federal elegirá tres diputados con sus correspondientes suplentes elegidos en el mismo proceso para un período de cinco años, con posibilidad de reelección inmediata para un máximo de dos periodos adicionales -el territorio se divide en 23 circunscripciones, por lo que cada entidad federativa forma una circunscripción, artículos 186 y 192 Constitucional-.

El Poder Judicial está integrado por el Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados para el ejercicio. El Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa, funcionará en Sala Plena y en las Salas Constitucional, Político Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social, cuyas integraciones y competencias serán determinadas por su ley orgánica. Los magistrados²¹⁵ del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos por un único período de doce años y el procedimiento para su elección lo establece la ley, en tanto que los jueces de paz son electos por sufragio universal, directo y secreto, -artículos 253, 254, 258, 262 y 264 de la Constitución-.

El Poder Ciudadano es ejercido por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General de la República, de lo

territorio venezolano; Ser mayor de 21 años de edad; Haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección”.

²¹⁵ El artículo 263 Constitucional establece los requisitos para poder ser magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, que son: “Tener la nacionalidad venezolana por nacimiento y no poseer otra nacionalidad; Ser ciudadano de reconocida honorabilidad; Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título universitario de postgrado en materia jurídica; o haber sido profesor universitario en ciencia jurídica durante un mínimo de 15 años y tener la categoría de profesor titular; o ser o haber sido juez superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de 15 años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones; y cualesquiera otros requisitos establecidos por la ley”.

anterior que los órganos²¹⁶ de este poder sean la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República y uno de cuyos titulares será designado por el Consejo Moral Republicano como su presidente por períodos de un año, pudiendo ser reelegido. Asimismo, el Presidente del Consejo Moral Republicano y los titulares de los órganos del Poder Ciudadano presentarán un informe anual o los informes que en cualquier momento les sean solicitados ante la Asamblea Nacional, y tanto los informes ordinarios como los extraordinarios serán publicados. Al igual que el Poder Judicial, el Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa, y su organización y funcionamiento la establecerá su ley orgánica, -artículo 273 y 276 de la Constitución-.

El Poder Electoral tiene como función principal, reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan; organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos; organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos que así lo soliciten; entre otras. Este poder se integra por diversos organismos electorales, estando al frente de ellos el Consejo Nacional Electoral, constituido por cinco miembros denominados rectores electorales²¹⁷, no vinculados a organizaciones

²¹⁶ Artículo 274 de la Constitución: “Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo”.

²¹⁷ Los requisitos para ser rector electoral los estipula el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, los cuales son: 1. Ser venezolanos, mayores de 30 años de edad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. En caso de ser venezolano por naturalización, deben haber transcurrido al menos 15 años de haber obtenido la nacionalidad. 2. Haber obtenido título universitario, tener por lo menos 10 años de graduado y haber estado en el ejercicio o actividad profesional durante el mismo lapso. Preferentemente, tener experiencia o estudios de Postgrado en el área electoral o en materias afines. 3. No estar incurso en alguna de las causales de remoción señaladas en la presente Ley. 4. No estar vinculado a organizaciones con fines políticos. 5. No haber sido condenado penalmente con sentencia definitivamente firme por la comisión de delitos dolosos en los últimos 20 años. 6. No tener parentesco hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el Presidente de la República ni con los titulares de los entes postulantes. Los rectores electorales no podrán postularse a cargos de elección popular mientras estén en el ejercicio de sus funciones. Quien ejerza la Presidencia o la Vicepresidencia del ente rector del Poder Electoral deberá ser venezolano por nacimiento, y cumplir los requisitos que se exijan para los demás miembros del Consejo Nacional Electoral. Los rectores electorales ejercen sus funciones a dedicación

con fines políticos; tres de ellos serán postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el Poder Ciudadano, el período de sus funciones es de siete años y serán elegidos por separado, esto es, los tres postulados por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo, pueden ser reelegidos como máximo por dos períodos adicionales. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional, - artículos 292, 293 y 296 de la Constitución, así como 4 y 8 de la Ley Orgánica del Poder Electoral-.

Los **Organismos electorales** encuentran su fundamento en la Constitución y en la ley, siendo tales organismos: el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, como organismos subordinados a éste la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento²¹⁸. Los principios que rigen a tales organismos son los de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios, -artículos 292, 294 de la Constitución; y 1 y 3 de la Ley Orgánica del Poder Electoral-.

El Consejo Nacional Electoral. Se encarga principalmente de convocar, organizar, administrar, supervisar y vigilar los procesos electorales, de referendo y los comicios para elegir funcionarios cuyo mandato haya sido revocado, en el ámbito

exclusiva, y no podrán ejercer otros cargos públicos o privados, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales.

²¹⁸ El artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, establece que los organismos subordinados del Consejo Nacional Electoral están integrados por 3 miembros, 2 de los cuales son rectores electorales y un tercero será uno de los suplentes de un rector electoral, distinto a los rectores que conforman la Junta Nacional Electoral. Serán presididos por un rector electoral, postulado por la sociedad civil. Tienen competencia nacional, carácter permanente y su sede se encuentra en la capital de la República. El Consejo Nacional Electoral decidirá cuales de sus miembros formarán parte de los órganos subordinados.

nacional, regional, municipal y parroquial; declarar los resultados y la validez de las elecciones; normar, dirigir y supervisar las actividades de sus órganos subordinados; reglamentar las leyes electorales y de referendos; conocer y resolver los recursos previstos en las leyes electorales; acreditar a los observadores nacionales o internacionales en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares de carácter nacional, -artículos 7 y 33 del la Ley Orgánica del Poder Electoral-.

La Junta Electoral Nacional. Tiene como funciones principales planificar y ejecutar todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, de los referendos y otras consultas de su competencia; elaborar las listas de elegibles a cumplir con el servicio electoral; proponer al Consejo Nacional Electoral las circunscripciones electorales, establecer el número y ubicación de los centros de votación y de Mesas Electorales para los procesos electorales correspondientes y el número de miembros a integrar los organismos electorales subalternos, entre otras. Tiene como organismos electorales subalternos las juntas regionales, las juntas municipales electorales, las mesas electorales y, cuando se crearen, las juntas metropolitanas y juntas parroquiales electorales, –artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica del Poder Electoral-.

La Comisión de Registro Civil y Electoral. Tiene como funciones principales planificar, coordinar, supervisar y controlar el registro civil y electoral y conservar libros, actas y demás documentos correspondientes; depurar en forma continua el Registro Electoral y publicarlo para su posterior remisión a la Junta Nacional Electoral; recibir de ésta para su revisión y depuración las listas de los elegibles para cumplir con el servicio electoral, entre otras. De igual forma, esta Comisión se encarga de la formación, organización, supervisión y actualización del registro civil y electoral, así como de la centralización de la información del registro del estado civil de las personas naturales, motivo por el cual está conformada por la Oficina Nacional de Registro Civil del Poder Electoral, la Oficina Nacional de Registro Electoral y la Oficina Nacional de Supervisión de Registro Civil e Identificación, –artículos 57, 58 y 59 de la Ley Orgánica del Poder Electoral-.

La Comisión de Participación Política y Financiamiento. Principalmente tiene como funciones organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos, así como tramitar ante el Consejo Nacional Electoral las credenciales de los observadores nacionales o internacionales en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares; entre otras. Igualmente, esta Comisión se encarga de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos; de la formación, organización y actualización del registro de inscripciones de organizaciones con fines políticos. Asimismo, controla, regula e investiga los fondos de las agrupaciones con fines políticos, y el financiamiento de las campañas electorales de los mismos, de los grupos de electores, de las asociaciones de los ciudadanos, y de los ciudadanos que se postulan a cargos de elección popular por iniciativa propia. Integrada por la Oficina Nacional de Participación Política y la Oficina Nacional de Financiamiento, -artículos 64, 65 y 66 de la Ley Orgánica del Poder Electoral-.

Ahora bien, el 1 de febrero de 2000, la Asamblea Nacional Constituyente fue sustituida por el llamado "Congresillo" formado por una comisión legislativa de 21 miembros -elegidos "a dedo"- trabajó hasta que se eligieron los nuevos diputados, que como fecha se había establecido para el 28 de mayo. Sin embargo, la fecha en que se consumaron las elecciones generales fue el 30 de julio del año en comento, las cuales fueron denominadas por los venezolanos como megaelecciones para adaptar los cargos públicos a la nueva Constitución de 1999. Los resultados que arrojaron tales elecciones fueron para el ya electo presidente Hugo Chávez el 48.11% de los votos, mientras que para el candidato Francisco Arias Cárdenas el 18.95%. Asimismo, el total de votos válidos fue de: 6,288,578; votos nulos: 348,698 que equivale al 5.28%; total de sufragantes: 6,600,196; abstención: 5,120,464, esto es, un 43.69%; total de inscritos: 11,720,660²¹⁹.

En este sentido, el presidente reelecto Hugo Chávez, bajo el imperio de la Carta Fundamental de 1999, inició su período constitucional de seis años, el 19 de agosto de 2000 y no el 10 de enero, como lo establece el artículo 231 de la Constitución, toda vez que no fue considerado el tiempo que desempeñó el cargo de Presidente, primero bajo

²¹⁹ Fuente: Consejo Nacional Electoral, Secretaría General Dirección de Estadísticas Electorales, División de Geografía Electoral, en la página electrónica: <http://www.cne.gov.ve/estadisticas/e006.pdf>

el imperio de la Constitución de 1961, y posteriormente durante el régimen transitorio de los Poderes Públicos²²⁰.

Por otro lado, el fundamento para que pueda aprobarse el referendo para revocar cargos de elección popular lo establece el artículo 72 de la Constitución²²¹, así como en el 13 y 14²²² de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, de fecha 25 de septiembre de 2003.

Sin embargo y a pesar de ser cierto que la Constitución vigente ha establecido la posibilidad de que el presidente pueda ser sometido a un referéndum revocatorio, que significaría una forma de control popular sobre el Jefe de Estado, a través del cual se podría hacer valer su responsabilidad, pero tal institución es en gran parte una falsa ilusión.

En primer lugar, la iniciativa para tal referéndum requiere el respaldo del 20% de las personas inscritas en el Registro Electoral. Si se tiene en cuenta que la abstención electoral es de más del 50%, ello quiere decir que para que pueda prosperar el procedimiento se necesita el respaldo del 40% de los electores efectivos,

²²⁰ *El Estatuto del Régimen Transitorio* en el artículo 16 prevé que el Presidente de la República se mantendrá en el cargo hasta tanto se produzca la elección de un nuevo Presidente mediante comicios populares. *El Estatuto Electoral del Poder Público*, creado para regir los primeros procesos comiciales, estableció que los candidatos elegidos, en este caso el de Presidente de la República, "...lo serán por un período completo de conformidad con la Constitución y este Estatuto Electoral." -artículo 3-. Igualmente consagra, que la Asamblea Nacional tomará el juramento del Presidente de la República al quinto día siguiente a su instalación, -artículo 31-. De ello, la Asamblea Nacional quedó instalada el 14 de agosto de 2000 y Hugo Chávez tomó posesión de su cargo el quinto día siguiente de tal instalación.

²²¹ Artículo 72 Constitucional y 13 de las Normas: "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley".

²²² Artículo 14 de las Normas: "A partir del momento en que se cumpla la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos debidamente inscritas en el Consejo Nacional Electoral participarán por escrito a este mismo Consejo o a la Oficina Regional Electoral correspondiente el inicio del procedimiento de convocatoria de referendo revocatorio del mandato".

lo cual es poco realista. Además, para que el referéndum para la revocación pueda iniciarse se necesita que haya transcurrido la mitad del período para el cual el representante ha sido electo -tres años, en el caso del presidente-. En caso en que la revocación sea aprobada, se produce una falta absoluta del presidente, pero cuando esto ocurre en los dos últimos años del mandato del Jefe de Estado, lo sustituye el Vicepresidente Ejecutivo -persona cuyo nombramiento y remoción corresponde al presidente-. De manera que la única posibilidad de que la revocación de un presidente lleve a la celebración de nuevas elecciones para designar a quien va a sustituirlo por el resto del período constitucional, es que el procedimiento de referéndum se inicie y concluya precisamente en el cuarto año de ejercicio de la presidencia. Además, en el caso del presidente Chávez, teniendo en cuenta que el Tribunal Supremo lo benefició con un año y medio de ampliación de su periodo presidencial, el referéndum revocatorio solo podría iniciarse después de transcurridos cuatro años y medio desde que comenzó su presidencia. Un inconveniente adicional es que el Consejo Nacional Electoral está bajo la influencia del gobierno y lo mismo puede decirse de los otros poderes, incluyendo el Judicial -y, dentro de él, la Justicia Electoral y Constitucional-.

Adicionalmente, el 2 de febrero de 2003 se llevó a cabo un evento denominado “el firmazo”, organizado por diversos representantes de partidos políticos y por Organizaciones No Gubernamentales, por lo que el 20 de agosto del 2003, dirigieron un escrito al CNE, solicitando que se convocara a referendo para revocar el mandato del Presidente Hugo Chávez Frías. De ello, el CNE resolvió con fecha 12 de septiembre de ese año, declarar inadmisibles las solicitudes de referendo revocatorio por cuanto las firmas que avalaban esas solicitudes fueron suscritas de manera extemporánea por anticipada.

De lo anterior, entre otras causas y toda vez que había vacíos respecto a la regulación de los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular hubo varias Resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral. En cuanto a la regulación de los observadores, fueron 2, la primera de ellas con número 031030-714 de fecha 30 de octubre de 2003 designada: “Normas para Regular las Actividades de los Observadores del Consejo Nacional Electoral en la Recolección de Firmas y de los Agentes de Recolección de Firmas de los Presentantes

de las solicitudes de Convocatorias de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular”; y la segunda con número 031112-779 de fecha 12 de noviembre de 2003, denominada “Normas sobre los Observadores Nacionales en la Recolección de firmas para los procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de cargos públicos de elección popular”.

En cuanto a la primera de estas resoluciones, los observadores de recolección de firmas del CNE, son los ciudadanos que selecciona en forma exclusiva el Consejo Nacional Electoral para presenciar la recolección de firmas en los lugares determinados por dicho Consejo, mismo que selecciona a dos observadores con sus respectivos suplentes por cada lugar de recolección, y una vez efectuada la selección se procede a su notificación. Sin embargo, si los ciudadanos seleccionados se encuentran impedidos para realizar sus funciones consideradas como servicio electoral obligatorio, podrán excusarse conforme a las excepciones previstas en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Electoral²²³, -artículos 2 y 5 de la Resolución número 031030-714-.

Los requisitos para poder ser observadores de recolección de firmas del CNE, son los siguientes: ser venezolano mayor de 18 años de edad, saber leer y escribir, estar inscrito en el Registro Electoral Permanente y no estar inhabilitado políticamente. -artículo 3 de la Resolución número 031030-714-.

Las obligaciones según el artículo 4 de la resolución de referencia, a que están sujetos los observadores del CNE son:

1. Mantener una actitud imparcial, transparente y de no injerencia durante la recolección de firmas.
2. Asistir al adiestramiento que imparta el Consejo Nacional Electoral.

²²³ Artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Electoral: “Son causales de excepción para el cumplimiento del Servicio Electoral, ser mayor de sesenta y cinco años de edad, prestar servicio de emergencia en razón de su profesión u oficio. Son causales de impedimento para cumplir con el servicio electoral, tener alguna limitación física, mental de salud o legal, que así lo determine; ser candidato a cargo de elección popular o ejercer un cargo de dirección en una organización con fines políticos”.

3. Entregar al inicio de cada día de la recolección de firmas, el número de planillas correspondientes al 25% del total depositado en el lugar de recolección, debidamente numeradas y seriadas a fin de que la recolección se inicie a las seis de la mañana en los lugares previamente establecidos.

4. Presenciar la recolección de firmas y hacer constar las observaciones a que hubiere lugar.

5. Entregar las planillas itinerantes debidamente numeradas y seriadas a los agentes de recolección de firmas.

6. Levantar y firmar el acta de cierre en original y tres copias al cierre de cada día de recolección de firmas, con vista de las planillas de recolección de firmas utilizadas e inutilizar los espacios en blanco.

7. Entregar las correspondientes actas de entrega y de Cierre en original al CNE y distribuir las respectivas copias.

8. Solicitar al firmante la cédula de identidad laminada.

9. Entregar a los firmantes formato en el cual estos mismos plasmarán, los datos de la Planilla de Recolección de Firmas²²⁴ en la cual han manifestado su voluntad.

Son derechos de los observadores del CNE, de acuerdo al artículo 4 de la resolución en cuestión:

1. Recibir del CNE las planillas de recolección de firmas debidamente numeradas y seriadas, así como las actas y el material necesario para el cumplimiento de sus funciones.

2. Proveerse de las planillas que sean necesarias en caso de que se agotaran.

3. Recibir de los agentes de recolección de firmas al final de cada día, las planillas en blanco que no hayan sido utilizadas, las cuales quedarán bajo su custodia.

²²⁴ El artículo 22 de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, de fecha 25 de septiembre de 2003, establece que los requisitos que deben cumplir las planillas son: Nombre, apellido y cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como indicación de la fecha de la toma de posesión efectiva del mismo; Nombre, apellido, cédula de identidad, fecha de nacimiento, nombre de la entidad o de la circunscripción electoral, firma manuscrita original y huella dactilar, de los electores solicitantes de la convocatoria de referendo revocatorio de mandato, en forma legible.

No obstante, a diferencia de la primera resolución, la segunda destinada a la actividad de Observadores Nacionales²²⁵, limita únicamente a éstos a presenciar la recolección de firmas para los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos de elección popular, debiendo portar la credencial en un lugar visible para el desempeño de sus funciones –artículo 2 y 9 de la Resolución número 031112-779-.

Los requisitos para poder ser Observadores Nacionales, al igual que los observadores del CNE son: ser venezolanos mayores de 18 años, no estar inhabilitados políticamente y estar inscritos en el Registro Electoral. Igualmente, la acreditación de los Observadores Nacionales corresponde exclusivamente al CNE y no podrán ser acreditados como tales, los militantes o representantes de agrupaciones con fines políticos; los representantes de las agrupaciones de ciudadanos presentantes de la participación y de aquellas que la apoyan; el funcionario a quien se le pretende revocar el mandato ni los funcionarios bajo su dependencia; y los funcionarios de órganos u organismos electorales, -artículos 4, 5 y 6 de la Resolución número 031112-779-.

Asimismo, la organización interesada deberá presentar la solicitud de acreditación, con por lo menos 5 días hábiles antes de la fecha fijada para la recolección de firmas, ante la Secretaría General del CNE, para ser remitida a la Comisión de Participación Política y Financiamiento, para su tramitación, y deberá especificar las razones en que se fundamenta su petición, así como la identificación de las personas que serán acreditadas, -artículo 7 de la Resolución número 031112-779-.

Las obligaciones de los Observadores Nacionales según los artículos 10, 11, 12 de la Resolución número 031112-779, son:

²²⁵ El artículo 3 de la Resolución número 031112-779, Normas sobre los Observadores Nacionales en la Recolección de firmas para los procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de cargos públicos de elección popular establece que podrán ser Observadores Nacionales: “todas las personas jurídicas de carácter no mercantil debidamente constituidas en el país y cuyo objeto esté vinculado, directa o indirectamente, con los procesos de participación política. Quedan excluidas todas aquellas organizaciones que hubiesen fijado posición a favor o en contra del proceso de referendo revocatorio de mandato en el cual pretendan participar con el carácter de Observador Nacional”.

1. Ser objetivos y mantener una conducta imparcial, transparente y de no injerencia.

2. No realizar proselitismo político o manifestarse a favor o en contra de los presentantes de la participación y las organizaciones con fines políticos y grupos de ciudadanos que la apoyan, así como del funcionario cuyo mandato se pretende revocar y las organizaciones con fines políticos que lo apoyan.

3. No obstaculizar el desarrollo de la recolección de firmas para el proceso de referendo revocatorio de mandato de que se trate.

4. No intervenir en los asuntos internos del Consejo Nacional Electoral.

5. Abstenerse de difundir resultados preliminares, parciales o totales, de cualquier naturaleza en relación a la recolección de firmas.

6. No emitir declaraciones que puedan ser denigrantes, ofensivas, difamatorias o injuriosas en contra de funcionarios públicos, órganos u organismos del Poder Electoral o de cualquier institución del Estado, así como tampoco de las asociaciones con fines políticos y agrupaciones de ciudadanos.

7. Enviar al CNE al término de su actuación, copia de las declaraciones, conclusiones o informes escritos que emitieren, pero en ningún caso, tales consideraciones tendrán efectos jurídicos sobre el proceso o resultados del referendo revocatorio de que se trate.

Por lo que se refiere a los derechos de los Observadores Nacionales, tendrán libertad de comunicación con los presentantes de la participación y las organizaciones con fines políticos y grupos de ciudadanos que los apoyan; el funcionario cuyo mandato se pretende revocar; los Observadores del CNE, Agentes, Testigos y demás personas que intervengan en la recolección de firmas para el proceso de referendo revocatorio. Así también, recibir el apoyo de las autoridades nacionales, regionales, municipales y parroquiales requerido por el CNE, para poder cumplir con sus labores, - artículos 13 y 14 de la Resolución número 031112-779-.

De manera adicional, el CNE aprobó otra resolución con número 301107-774 de fecha 7 de noviembre de 2003 referente a la invitación exclusiva de Observadores Internacionales por parte de la OEA, el Centro Carter y el PNUD, para poder participar en la observación del procedimiento de la Recolección de las Firmas de referendo

revocatorio de mandato tanto del Presidente de la República, como de Diputados a la Asamblea Nacional, iniciadas por el denominado Bloque del Cambio y las distintas organizaciones con fines políticos que integran la denominada Coordinadora Democrática, a realizarse entre el 21 y 24 del mismo mes y entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre del mismo año, respectivamente. De lo anterior, el CNE acreditó a los representantes designados por cada uno de los organismos internacionales, con el fin de que realizaran las actividades de observación correspondientes. Es de apuntarse, que tanto las obligaciones como los derechos a que estaban sujetos los Observadores Internacionales fueron los mismos que los dispuestos para los Observadores Nacionales, mismos que ya han sido señalados líneas arriba. Asimismo, el CNE acordó suministrar a la Misión de Observación Electoral de la OEA toda la información referente a la organización, dirección y supervisión del proceso de la Recolección de Firmas, mientras que la Misión podría informar, en forma confidencial, al CNE acerca de las irregularidades, deficiencias técnicas e interferencias que hubiere identificado como resultado de sus tareas de observación; y podría realizar sugerencias que considerara oportunas a fin de contribuir a solventar las mismas.

Así pues, el Centro Carter, la OEA²²⁶, -por mencionar sólo algunos organismos- han observado diversas elecciones realizadas en Venezuela. Por lo que se refiere al proceso de recolección de firmas, la Misión conjunta de la OEA y el Centro Carter²²⁷ desplegaron 50 observadores internacionales en 14 estados del país, cubriendo aproximadamente un 50% de los centros establecidos en los estados observados.

²²⁶ La OEA ha estado presente en las últimas cuatro elecciones: las legislativas y regionales de noviembre de 1998; elecciones presidenciales de diciembre de 1998; elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de julio de 1999 y el Referéndum de diciembre de 1999.

²²⁷ En cuanto a los informes de la Misión, ésta pronunció que el proceso de recolección de firmas se realizó en general, en forma ordenada, y que dentro de los inconvenientes detectadas por los observadores fueron aisladas y se refirieron fundamentalmente a la apertura tardía de varios centros de votación, discrepancias con relación a la tarea de los recolectores itinerantes y falta de planillas, aspectos que no afectaron el normal desarrollo del proceso, ni impidieron a los ciudadanos ejercer su derecho a participar de esta convocatoria.

5. COSTA RICA

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Costa Rica se destacó en el siglo pasado por haber desempeñado un papel secundario en la tradición de la violencia para conseguir un régimen que puede ser descrito en términos de continuidad, estabilidad y desarrollo democrático. Así pues, como mera alusión del período comprendido entre 1824 y 1958, nueve administraciones recurrieron a la violencia para alcanzar la presidencia del país, otras nueve llegaron por legítima designación y por cortos períodos, 19 por medio de elecciones fundamentalmente carentes de oposición y nueve más por elecciones con oposición, de las cuales cuatro fueron indirectas y cinco directas. De igual forma, entre 1917 y 1919, como de 1948 a 1949 se utilizó el recurso de las armas para cambiar de gobernante.

En 1910, Ricardo Jiménez Oreamuno, quien ocupó tres veces la primera magistratura del país, llegó al poder por primera ocasión y propuso como reforma constitucional establecer el voto directo con el objetivo de consolidar el derecho al sufragio. Posteriormente, al gobierno de Ricardo Jiménez le sucedió Alfredo González Flores quien fue depuesto a través de un golpe de estado por los hermanos Tinoco quienes permanecieron durante dos años y medio en el poder, ejerciendo un gobierno dictatorial.

Para 1940 fue electo por unanimidad Rafael Ángel Calderón Guardia para ejercer la presidencia de la República, de esto aparecieron indicios para un nuevo período en la evolución política de Costa Rica, sin embargo una serie de decisiones y reformas relacionadas con la iglesia terminaron con el régimen de Calderón. En esa década de los años 40, puede ser valorada como una, o la más importante del siglo XX que se vivió en Costa Rica. Su importancia política radica en que en ella, fenece la república liberal y sus prácticas sociales, a la vez se crean las condiciones necesarias para el desarrollo del “Estado del Bienestar Costarricense”. Al mismo tiempo, el cambiar las leyes electorales durante ese lapso se originó porque el sistema electoral se vio sometido a una fuerte campaña de desprestigio por parte de los derrotados en las elecciones presidenciales de 1944 y las de 1946 para diputados, alegando grandes fraudes.

Posteriormente y desde 1948 se puede hablar del inicio de un proceso de crecimiento de Costa Rica, donde sectores de la clase media se fortalecieron y ocuparon las principales posiciones en todos los ámbitos de la vida nacional, en tanto que el sistema educativo se extendió hasta las zonas más alejadas del país, logrando cubrir gran porcentaje de la población.

En las elecciones de febrero de 1948 resultó electo el candidato de oposición a la presidencia Otilio Ulate Blanco, motivo que condujo a que el gobierno declarara nula la elección. Debido a ello, Ulate suscribió un pacto donde se estipulaba que el líder político José Figueres Ferrer gobernaría el país durante un período de dieciocho meses, comprometiéndose a respetar el fallo del entonces Tribunal Nacional Electoral y a convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Durante ese período una Junta de Gobierno presidida por Figueres rigió a Costa Rica pero sin Asamblea Legislativa, y a su vez se dictaron leyes, entre las que destacan la nacionalización de la banca, la disolución del ejército y la redacción de una nueva Constitución.

En el mismo año de 1948, pero esta vez en el mes de diciembre, se celebraron elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, misma que fue instalada en enero del año siguiente concluyendo sus labores el 7 de noviembre de ese año con la aprobación de la nueva y vigente Constitución política, de cuyo contenido destacó la instauración del voto femenino y la consolidación del Tribunal Supremo de Elecciones.

Desde 1949 hubo dos sectores políticos que se disputaron el poder, uno presidido por José Figueres, quien desde 1951 organizó el Partido Liberación Nacional –PLN- participando en todas las elecciones nacionales desde 1953 y de las que resultaron electos todos sus candidatos a la presidencia en 1953, 1962, 1970, 1974, 1982, 1986 y 1994; y el otro sector constituido por grupos heterogéneos que se le oponían, mismos que hasta las elecciones de 1986 formaron una agrupación política denominada Unidad Social Cristiana –PUSC-. De ello, que prácticamente estos dos bloques políticos han obtenido más del 90% de los votos.

En cuanto a la menor diferencia que se obtuvo en una elección presidencial, fue en 1966 cuando el partido Unificación Nacional ganó con un 50,5% contra Liberación Nacional, con una diferencia de apenas 4.220 votos, lo que equivale a menos de un 1%. La segunda menor diferencia fue en las elecciones del 6 de febrero de 1994, cuando el candidato José María Figueres Olsen del PLN venció por 28.000 votos con una diferencia de un 1.9% al candidato del PUSC Miguel Ángel Rodríguez.

Más recientemente, en las elecciones del 1 de febrero de 1998 el candidato Miguel Ángel Rodríguez del PUSC fue electo para ocupar la primera magistratura desde el 8 de mayo de ese año con un 46.9% de los votos, venciendo a su principal contrincante el candidato José Miguel Corrales del PLN, quien obtuvo el 44.4% de los votos.

Toda vez que en las últimas elecciones generales del 3 de febrero de 2002, ninguna de las fórmulas superó el 40% de los votos válidamente emitidos, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 138 constitucional y 140 del Código Electoral, se ordenó una segunda votación para el 7 de abril de ese año, entre las fórmulas del PUSC y el PLN, por ser las que obtuvieron el mayor número de votos, siendo este suceso el primero en la historia de Costa Rica.

Los resultados de la primera vuelta fueron de la siguiente forma²²⁸:

ELECCIONES PRESIDENCIALES 2002
Primera Vuelta

Partidos y Candidatos	Total	
	#	%
Unidad Social Cristiana Abel Pacheco de La Espriella	590.277	38,58
Acción Ciudadana	400.681	26,19

²²⁸ Para estos resultados sólo se tomaron en cuenta las tres principales fuerzas políticas. Fuente: Departamento de Informática del Tribunal Supremo de Elecciones, en la página electrónica: <http://www.tse.go.cr>

Ottón Solís Fallas		
Liberación Nacional Rolando Araya Monge	475.030	31,05
Total votos válidos	1.529.845	100
Votos nulos	32.332	2,06
Votos en blanco	7.241	0,46
Total votos recibidos	1.569.418	100
Abstencionismo cifras	710.433	
Abstencionismo %	31,16	
Total inscritos	2.279.851	

En la segunda ronda electoral, el partido político que obtuvo el mayor número de votos válidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, fue el PUSC, que alcanzó un total de 776.278, y que en relación con la cantidad de 1.339.480 votos, que fue la votación total válida en todos el país, representa un 57.95%.

Por tanto, los resultados que condujeron a la presidencia de la República de Costa Rica, al Doctor Abel Pacheco el 7 de abril de 2002, fueron los siguientes:

ELECCIONES PRESIDENCIALES 2002

Segunda Vuelta

Partidos y Candidatos	Total	
	#	%
Unidad Social Cristiana Abel Pacheco de La Espriella	776.278	57.95
Liberación Nacional Rolando Araya Monge	563.202	42.05
Total votos válidos	1.339.480	100
Votos nulos	27.457	2

Votos en blanco	6.006	0.44
Total votos recibidos	1.372.943	100
Abstencionismo cifras	906.898	
Abstencionismo %	39.78	

De conformidad con el texto de la Constitución Política que data del 7 de noviembre 1949, Costa Rica es un República democrática, libre e independiente, cuyo gobierno es popular, representativo, alternativo y responsable, mismo que ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, - artículos 1 y 9-.

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República²²⁹, los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores, y dos Vicepresidentes²³⁰ de la República. Asimismo, tanto el Presidente como el Vicepresidente son electos de forma directa para un período de cuatro años sin posibilidad de reelección alguna el primer domingo de febrero del año en que deban efectuarse las elecciones, debiendo tomar posesión de su cargo el ocho de mayo. Para la elección de estos cargos, se utiliza el sistema de mayoría específica sujeto a dos vueltas electorales condicionadas, donde los candidatos deberán obtener al menos el 40% del número total de sufragios válidamente emitidos. Sin embargo, si ninguno de los candidatos alcanzare tal porcentaje, se practicará una segunda elección el primer domingo de abril del mismo año entre las dos fórmulas de candidatos que hubieran recibido más votos, y serán electos los que obtengan el mayor número de sufragios. Si en cualquiera de las elecciones dos fórmulas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para Presidente el candidato de mayor edad, y para Vicepresidentes a los respectivos candidatos de la misma fórmula. Por otra parte, entre los deberes y

²²⁹ Los requisitos para ser Presidente o Vicepresidente de la República se encuentran regulados por el artículo 131 de la Constitución Política de Costa Rica, los cuales son: Ser costarricense por nacimiento y ciudadano en ejercicio; Ser del estado seglar; y ser mayor de treinta años.

²³⁰ El artículo 135 de la Constitución, establece que los Vicepresidentes reemplazarán en caso de ausencia absoluta al Presidente por el orden de su nominación, y en caso de ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya. Sin embargo, cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente, ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa.

atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al Ministro de Gobierno destaca: nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública; sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas y ejecutarlas; ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto; entre otras, -artículos 130, 133, 134, 138, 140 de la Constitución y 98 del Código Electoral-.

El Poder Legislativo reside en la Asamblea Legislativa²³¹, integrada por una sola Cámara compuesta por 57 diputados²³² elegidos por provincias mediante sufragio directo, estas elecciones se harán en forma simultánea al de presidente y vicepresidente de la República. Se faculta al Tribunal Supremo de Elecciones para que cada vez que se realice un censo general de población, distribuya los escaños entre las provincias en proporción a su población. El sistema utilizado para los candidatos a la Asamblea es el de representación proporcional a partir de listas provinciales cerradas para un período de cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva. En cuanto a las atribuciones que le corresponden a la Asamblea Legislativa, por mencionar algunas, son: dictar, reformar, derogar e interpretar las leyes; nombrar a los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, así como al Contralor y Subcontralor Generales de la República; suspender por votación de al menos las dos terceras partes de sus miembros los derechos y garantías individuales; entre otras, -artículos 106, 107, 121 de la Constitución y 98 del Código Electoral-.

A pesar de que la Asamblea Constituyente de 1949 pretendió debilitar al Poder Ejecutivo para evitar que se repitieran los excesos del pasado, la preponderancia del Ejecutivo es indiscutible fortaleciendo de poder al presidente de la República. Como

²³¹ Al respecto, el artículo 105 Constitucional dispone que: “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa... el pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. *Reforma Constitucional 8281 del 28 de mayo de 2002.*

²³² Para ser electo a diputado se requiere según el artículo 108 de la Constitución: “ser ciudadano en ejercicio; ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residir en el país después de haber obtenido la nacionalidad; haber cumplido veintiún años de edad”.

contrapartida, la Asamblea Legislativa ha perdido autonomía y ha visto mermado su poder, convirtiéndose en una especie de apéndice del Ejecutivo, pues la mayoría de las iniciativas provienen de éste, no sólo en lo que se refiere a proyectos de ley sino también a aspectos que son potestad del Legislativo, como el nombramiento del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del contralor general de la República y del defensor de los habitantes de la República. En el período de mayo de 1990 al 30 de abril de 1994, la Asamblea aprobó un total de 260 leyes, el 45.5% por iniciativa del Poder Ejecutivo, mientras que los diputados del Partido Unidad Social Cristiana fueron autores del 18% de las leyes aprobadas. En ambos casos, la mayoría de las propuestas provenientes de los diputados se refieren a asuntos de importancia menor, como la adecuación de las tarifas municipales. Así también, las prerrogativas que la Constitución otorga al Ejecutivo, como el derecho de veto, las iniciativas exclusivas en materia presupuestaria y en los períodos de sesiones extraordinarias, favorecen la concentración del poder²³³.

El *Poder Judicial* lo ejerce la Corte Suprema de Justicia como ente rector y los demás tribunales, funcionarios y empleados que establezca la ley dependen de ésta. Adicionalmente, la Corte se integra por diversas salas constituidas por Magistrados²³⁴ elegidos por la Asamblea Legislativa, sus funciones son de ocho años y pueden ser reelegidos para períodos iguales. Dentro de las funciones que realiza este poder son: conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo, y contencioso administrativas y otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, -artículos 152, 153, 156, 157, 158 de la Constitución-.

²³³ AGUIRRE, Pedro. *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Costa Rica*. Instituto Federal Electoral, 2ª ed. México, 2001, p. 33 y 34.

²³⁴ Son requisitos para ser magistrado según el artículo 159: “1) Ser costarricense por nacimiento, por naturalización, con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida la carta respectiva. Sin embargo, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia deberá ser costarricense por nacimiento; 2) Ser ciudadano en ejercicio; 3) Pertenecer al estado seglar; 4) Ser mayor de treinta y cinco años; 5) Poseer título de abogado, expedido o legalmente reconocido en Costa Rica, y haber ejercido la profesión durante diez años por lo menos, salvo que se tratare de funcionarios judiciales con práctica judicial no menor de cinco años”.

Los **Organismos electorales** que con la emisión de la Constitución de 1949, se desligaron de cualquier interferencia en sus funciones por parte de los Poderes del estado. Su fundamento, por tanto los establece la Constitución y la legislación electoral, ésta vigente desde 1952. El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano constitucional superior en materia electoral, independiente de los Poderes del Estado, responsable en forma exclusiva de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Goza de independencia en el desempeño de su función y de él dependen los demás organismos electorales que son: el Registro Civil y las Juntas Electorales, éstas de carácter temporal y se clasifican en Juntas Cantonales y Juntas Receptoras de Votos, -artículos 9, 99 de la Constitución, 11 del Código Electoral y, 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil-.

El Tribunal Supremo de Elecciones está integrado por tres Magistrados propietarios y seis suplentes nombrados por la Corte Suprema de Justicia, durarán en sus cargos seis años, sin embargo un propietario y dos suplentes deberán ser renovados cada dos años, pudiendo ser reelectos. Deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los Magistrados que integran la Corte. En el caso de que se celebren elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de éstas, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar un tribunal de cinco miembros. Las funciones que desempeña este Tribunal, sin que sea exhaustiva la mención de ellas, son: convocar a elecciones populares, así como organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum²³⁵; nombrar a los miembros de las Juntas Electorales; interpretar en forma exclusiva las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; emitir fallo respecto de las resoluciones del Registro Civil y de las Juntas Electorales elevadas a su conocimiento en virtud de apelación o de consulta; efectuar el escrutinio definitivo y

²³⁵ El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: inciso nueve del artículo 102: "... No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el 40% como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada". *Reforma Constitucional 8281 del 28 de mayo de 2002.*

hacer la declaratoria de las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes, -artículos 100, 101, 102 de la Constitución, 19 del Código Electoral y, 2, 3 y 5 de la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil-.

El Registro Civil es un organismo dependiente del Tribunal Supremo de Elecciones. Se compone de dos Departamentos, uno civil y otro electoral, el primero de éstos comprende la sección del estado civil y la sección de opciones y naturalizaciones, en tanto que el segundo comprende las secciones de estudios y resoluciones; de cédulas y fotografías; y de padrones e índices. El Registro Civil se encarga principalmente de llevar el Registro central del estado civil; expedir las cédulas de identidad y formar las listas de electores; resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla; preparar las listas provisionales de electores seis meses antes de una elección; entregar a los partidos políticos una copia del padrón actualizado; tener listas las listas definitivas de electores un mes antes de una elección; fijar el número de Juntas Receptoras de Votos en cada distrito; entre otras, -artículos 104 de la Constitución, 11, 22, 24 y 25 del Código Electoral y, 37, 42 y 72 de la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil-.

Las Juntas Electorales²³⁶ son organismos electorales, distribuidas en Juntas Cantonales, una en cada cantón; y Juntas Receptoras de Votos, una en cada distrito electoral que para tal efecto se establezcan en cada elección. Las Juntas Electorales contarán con un suplente para cada uno de sus miembros, a fin de que llenen las ausencias temporales de los propietarios. Tanto las Juntas Cantonales²³⁷ y las Juntas

²³⁶ Los requisitos que se necesitan para ser miembro de una Junta Electoral, además de ser elector, según lo dispuesto por el artículo 40 del Código Electoral, son: “ser de conducta notoriamente intachable; ser vecino del cantón asiento de la Junta respectiva; saber leer y escribir”. Asimismo, el artículo 168 de la Constitución establece que para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. Con motivo de las reformas publicadas el 23 de diciembre de 1996, las Juntas Provinciales quedaron sin efectos.

²³⁷ Son atribuciones de las Juntas Cantonales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 del Código Electoral: “a) Recomendar al Tribunal Supremo de Elecciones los nombres de las personas que serán

Receptoras de Votos²³⁸, se integran por un elector delegado de cada uno de los partidos políticos participantes en la elección con candidaturas inscritas, para ello, cada partido comunicará a la respectiva Junta Cantonal con un mes y medio antes de una elección, los nombres de los delegados propietarios y suplente. El partido que no haga esa designación perderá todo derecho a representación en la Junta respectiva, - artículos 11, 39, 46, 49, 55 del Código Electoral-.

Por otra parte, en la legislación electoral vigente no se encuentra reglamentada la figura de los observadores electorales, no obstante existe un proyecto de Código Electoral que de ser aprobado regularía, entre otros aspectos, la Observación Electoral.

Así pues, en la Exposición de motivos del mencionado proyecto, se induce a que:

“...el Código ha experimentado ingentes reformas, de las cuales, la de mayor magnitud fue la de la Ley N°. 7653 del 28 de noviembre de 1996, que reformó y derogó casi un centenar de artículos de los 196 que lo conforman... Durante sus casi cinco décadas de vigencia, la legislación que nos rige ha permitido la celebración de elecciones puras, transparentes, imparciales y que han gozado de la plena confianza y credibilidad del electorado y de los partidos políticos, así como del reconocimiento internacional. Sin embargo, es evidente la necesidad de adecuar la normativa electoral a las demandas de la sociedad contemporánea. Si bien los principios fundamentales establecidos por los legisladores y por la Constituyente del 49 aún mantienen su vigencia y constituyen el bastión fundamental de nuestro Derecho Electoral, es necesaria una actualización sistemática e integral de la legislación.

Movido por esa inquietud, el Tribunal Supremo de Elecciones convino con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su órgano especializado en esta materia, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), la elaboración de una propuesta de reformas electorales. En junio del año 2000, CAPEL entregó al Tribunal su propuesta y de inmediato éste se dio a la tarea de analizar los institutos de derecho electoral involucrados, debatiendo ampliamente, artículo por artículo. Entre otros insumos, para esta labor el Tribunal contó con un valioso informe rendido el 5 de enero

designadas como miembros de las Juntas Receptoras de Votos de su cantón, el Tribunal deberá realizará los nombramientos a más tardar dentro de los quince días posteriores al recibo de la recomendación; b) Entregar al Tribunal Supremo de Elecciones, la documentación relativa a la elección correspondiente, que reciban de las Juntas Receptoras de Votos; y c) Otras atribuciones que les encomiende expresamente este Código”.

²³⁸ Corresponde a las Juntas Receptoras de Votos, artículo 48 del Código Electoral: “a) Recibir el voto de los electores; b) Escrutar los votos recibidos y computar los emitidos en favor de cada partido; y c) Enviar a la Junta Cantonal o entregar a los delegados que el Tribunal designe, la documentación electoral y el material sobrante, una vez cerrada el acta final de votación”.

del 2000 por una Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, creada para esos efectos e integrada por connotados estudiosos del sistema electoral costarricense, y las observaciones de altos funcionarios de la institución, incluidos los del Registro Civil, cuya valiosa experiencia fue analizada en una dinámica discusión.

Como resultado de todo este largo pero cuidadoso proceso y convencido de dar respuesta a la mayoría de las demandas ciudadanas, el Tribunal Supremo de Elecciones cumple con su compromiso de someter a los señores Diputados el presente PROYECTO DE CODIGO ELECTORAL, advirtiéndole que el mismo introduce importantes cambios en el quehacer de los partidos políticos, la participación ciudadana y, en general, en el proceso electoral, sin pretender con ello un cambio político propio de una reforma constitucional.

Como puede observarse, el presente proyecto pretende enriquecer el sistema democrático costarricense, pues propugna el mayor involucramiento de todos los electores en la toma de decisiones fundamentales y establece institutos modernos para incrementar la eficiencia en el desarrollo y control del sistema electoral costarricense, de cara al nuevo siglo. Por ello, estamos seguros que los señores Diputados lo acogerán para el trámite legislativo correspondiente²³⁹.

Finalmente, si se llegan a aprobar las reformas vinculantes al proyecto antes referido, de los seis títulos que conformarían al Código Electoral, el cuarto de éstos, dedicaría el capítulo VIII a la Observación Electoral, con una disposición única en el artículo 179, cuyo texto sería de la siguiente forma: “ Los integrantes de las misiones de observación electoral nacionales o internacionales debidamente acreditadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones con base en el reglamento respectivo, podrán presenciar los actos de instalación y cierre de la votación, incluyendo el escrutinio, e ingresar a una junta receptora de votos en cualquier momento que lo deseen, sin alterar el normal desarrollo de la votación. Las autoridades públicas deberán brindarles la mayor colaboración posible”. Sin embargo, de este precepto se manifiesta una clara ausencia de diversos aspectos que regularían la presencia de los observadores electorales como los derechos y obligaciones a que estarían sujetos -mismos que probablemente con el reglamento que al respecto se emitiera se salvaguardarían tales aspectos-, así como limitar la presencia de los observadores únicamente a la jornada electoral y ser parte de misiones de observación, no obstante a lo anterior, esta figura como tal encontraría un respaldo en el ordenamiento electoral.

²³⁹ Proyecto de Código Electoral, febrero de 2001. Ubicado en la página electrónica: <http://www.tse.go.cr>

CAPÍTULO IV. LOS OBSERVADORES ELECTORALES EN MÉXICO.

1. MOTIVOS QUE DIERON ORIGEN A LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES

Durante el siglo pasado se enfatizó la idea de que los procesos electorales eran calificados, en términos generales como fraudulentos, -razón por la cual se acrecentó la búsqueda de vías que dieran a los comicios la confianza y credibilidad que aclamaba la ciudadanía, como la observación electoral-, y al mismo tiempo no se permitía a los extranjeros bajo ningún motivo que intervinieran en la vida política del país, fundamentado esto por el artículo 33 de la Constitución, aún cuando se llegaron a hacer comentarios o análisis sobre el particular.

Asimismo, es de mencionarse que para tener un marco de referencia que dio pauta al estudio y reglamentación de los observadores electorales en México, se hará un esbozo de lo ocurrido en las últimas dos décadas. Así pues, uno de los acontecimientos que marcó a los procesos electorales para una apertura hacia la observación electoral, se refiere al primer caso concreto en México ocurrido en el año de 1985 en la elección para integrar la Cámara de Diputados local y en 1986 para elegir gobernador, ambos del Estado de Chihuahua, y en ese mismo año de 1986 en elecciones municipales en Durango, mismos que serán abordados en el subinciso que se refiere a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- del presente capítulo.

Ahora bien, el suceso con el que se cierra un primer ciclo para dar inicio a la observación es el proceso electoral de 1988, pues según la postura del autor Pozas Horcasitas, “la presencia de núcleos urbanos organizados de manera independiente o en torno a los partidos de oposición en el Distrito Federal, así como de varias ciudades del país generó

los principales contingentes de apoyo civil a la observación del proceso electoral y buscaron la garantía de su limpieza²⁴⁰.

Adicionalmente, la presencia de observadores extranjeros en las elecciones en México no era del todo nueva, pues ya se había contado con su presencia en comicios locales de varias entidades federativas en los que participaron como observadores no oficiales. Como casos adicionales a los mencionados líneas arriba, son los referentes a las elecciones municipales del Estado de Morelos en 1991, en las que el PRD invitó a una delegación afiliada al Partido Nueva Democracia de Canadá²⁴¹ para presenciar dichos comicios, al igual que algunas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales mediante ciudadanos mexicanos que colaboraron con las mismas y que obtuvieron su acreditación de las autoridades competentes. Sin embargo, la reducida delegación canadiense, la desorganización de sus anfitriones, el asedio oficial y, sobre todo, el abstencionismo que extraoficialmente alcanzó el 80% echaron por la borda ese ejercicio.

Indudablemente, al principio hubo mucha oposición en que se abriera la puerta de las elecciones a los observadores internacionales, por lo cual se argumentó principalmente la violación de la soberanía nacional, así como la exclusión de la participación de los extranjeros en la vida política del país.

No fue sino hasta ese año de 1991 en el que se pretendió dar tanto nacional como internacionalmente una apariencia de legalidad en los comicios federales, con el fin de favorecer el proyecto económico del presidente Carlos Salinas de Gortari y darle continuidad, pues no se ha de olvidar que la elección de dicho presidente fue calificada como una de las más fraudulentas de toda la historia en México. A pesar de ello, el gobierno rechazó abiertamente la presencia de observadores extranjeros y, aun cuando se mostró tolerante con los nacionales no los acreditó como tales.

²⁴⁰ POZAS HORCASITAS, Ricardo. El proceso de apertura y la observación electoral en México. En: Este País. Tendencias y opiniones. Ed. Abeja, México, No. 76, julio 1997, p. 5.

²⁴¹ El Partido Nueva Democracia ha variado considerablemente sus posturas ideológicas, desplazándose al centro del escenario político tras abandonar el socialismo. El PND tiene más éxito a nivel local que federal, ha logrado gobernar algunas provincias y su mayor popularidad se encuentra en las praderas y en el occidente del país.

Sin embargo, era de suma importancia para el gobierno federal quedar bien en el extranjero y demostrar que tanto el gobierno de Salinas, como el siguiente, no tenían nada de ocultar y se someterían –no sin algunas restricciones- bajo la supervisión de los observadores internacionales. Por lo que se analizó la propuesta para permitir la observación en los subsiguientes procesos electorales tanto federales como locales, y fue el mismo partido oficial de entonces, quien no sólo la secundó, sino que se fortaleció con ella. Fue así como se inició un proceso que culminaría con la reglamentación para la observación de las elecciones, pues México –como después se dijo-, como parte de una comunidad internacional se vio comprometido a dar mayor participación a la ciudadanía para lograr comicios más abiertos y vigilados para borrar dudas, acerca de fraudes electorales o manipulaciones de las elecciones.

La primera vez que se presentaron a nivel nacional los llamados visitantes extranjeros y con un carácter jurídico fue en las elecciones presidenciales de 1994, puesto que fue la primera ocasión en que se les dio apoyo mediante la División de Asistencia Electoral de la ONU para la creación de una capacidad nacional eficaz de observación a largo plazo, con la participación de 14 organizaciones nacionales.

La presencia de observadores, sobre todo extranjeros, en los procesos electorales se entiende como un recurso, cuya práctica cumple o debe cumplir un doble propósito. El primero es desalentar, inhibir, o en su defecto, exhibir métodos, prácticas y actos fraudulentos, el segundo en rendir testimonio sobre la legitimidad, autenticidad y credibilidad de las elecciones, más que sobre su revestimiento legal²⁴².

Consecuentemente, uno de los principales problemas que se suscitó para que estuvieran presentes los observadores electorales fue que en la legislación electoral era inexistente dicha figura. De tal manera, que fue imprescindible realizar reformas al respecto en 1993 y 1994, las cuales ya fueron mencionadas en el inciso correspondiente del segundo capítulo de este trabajo. Aunque lo anterior, no restringe

²⁴² DELGADO, René. Observando a los observadores. Por: ALCOCER, Jorge, y MORALES, Rodrigo. La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución. Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 120.

el hecho de mencionar algunos otros datos complementarios para dar una mejor referencia del tema en cuestión.

La primera vez que apareció la figura de observador electoral en la legislación electoral, fue el 23 de septiembre de 1993, con la reforma hecha al artículo 5 del COFIPE. En este artículo, al cual se le adicionó un tercer párrafo, se estableció que los ciudadanos que desearan participar como observadores podrían hacerlo sólo durante la jornada electoral. Para ello, debían acreditarse ante la Junta Local del Instituto Federal Electoral y otorgar una copia de su credencial para votar con fotografía.

Además, debían declarar que habían de conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, y que no tenían vínculos con partido u organización política alguna. También, se señalaba que los observadores debían abstenerse de sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, así como de hacer proselitismo o manifestarse a favor de cualquier partido o candidato.

En el inicio de 1994, como consecuencia del conflicto en Chiapas, las condiciones y el ambiente electoral sufrieron un drástico deterioro, sin la exclusión de otras circunstancias. Ante ello, el gobierno y los partidos políticos²⁴³ empezaron a considerar la conveniencia de aceptar no sólo a los observadores nacionales, sino también a los extranjeros para las elecciones del 21 de agosto.

En el proceso electoral de 1994 se reglamentó de forma más específica las atribuciones y obligaciones de los observadores electorales nacionales, así como de los visitantes extranjeros, denominados de esta forma a los observadores internacionales, los cuales sólo podían observar las elecciones con invitación expresa

²⁴³ El 27 de enero las autoridades electorales y los representantes de ocho de los nueve partidos políticos nacionales -excepto el Partido Popular Socialista- suscribieron el Acuerdo y Compromisos Básicos por la Paz, la Democracia y la Justicia, en el cual asumían el compromiso de crear las condiciones de estabilidad política y respeto a los derechos de todos los ciudadanos mexicanos para la observación de las elecciones con el fin de garantizar elecciones limpias, imparciales y creíbles que contribuyeran al avance de la democracia en el país.

de los partidos políticos y las organizaciones civiles mexicanas y quienes pudieron observar el proceso en todas sus etapas. También la prensa internacional se dedicó a realizar algunos análisis al respecto, por lo que el entonces Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo General del IFE, el doctor Jorge Carpizo calificó ese proceso como los comicios más vigilados de la historia de México, toda vez que en él participaron varios sectores sociales nacionales –académicos, empresariales y mexicanos residentes en el extranjero-, además de la comunidad internacional.

Hubo gran parte de la sociedad civil tales como organizaciones ciudadanas, Organismos No Gubernamentales, organismos empresariales y los partidos de oposición quienes estuvieron a favor de la participación de observadores extranjeros, siendo su principal argumento el dar mayor transparencia a las elecciones, ya que no era un secreto que los organismos encargados de preparar, realizar y calificar las elecciones, carecían de credibilidad por ser oficiales.

El 28 de febrero de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo sobre los lineamientos y acreditación de los ciudadanos que desearan participar como observadores electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de ese mismo año. Con este acuerdo, la legislación electoral de 1993 en el ámbito de la observación –que reducía la participación de los ciudadanos sólo a la propia jornada electoral- se amplió a la totalidad del proceso comicial. Asimismo, se agregó como uno de los requisitos de acreditación el inscribirse a un curso de capacitación o información, impartido o supervisado por el IFE.

En el acuerdo de febrero de 1994 se determinó que los observadores ciudadanos podrían presentar ante la autoridad electoral un informe de sus actividades, el cual podría ser difundido en los medios de comunicación y no tendría efecto jurídico sobre los resultados electorales. Otro de los puntos notables de este acuerdo fue la incorporación de la comunidad internacional como observadores electorales, bajo la figura de visitante extranjero.

El motivo por el cual se reguló la figura de los visitantes extranjeros fue primordialmente por el interés de que se dotara al proceso electoral de transparencia y

confiabilidad y del de la opinión pública internacional en conocer el desarrollo de los procesos electorales, además de regular las actividades de las personas físicas y morales extranjeras que acudirían a conocer las modalidades de los mismos.

En el mismo mes de marzo del año en cuestión, dirigentes de diversos partidos políticos llegaron a un acuerdo para hacer las reformas que permitieran la presencia de los visitantes extranjeros. La iniciativa de reforma al artículo 82, párrafo segundo del COFIPE, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo del ya tan mencionado año²⁴⁴. En este sentido, la observación internacional de elecciones, aún cuando no se regula a nivel constitucional, se convirtió en una práctica legalmente reconocida en México a nivel reglamentario.

El acuerdo que establecía las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados; interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal de 1994 fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del IFE el 18 de junio de 1994 y publicado el 8 de julio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación. Este acuerdo preveía que la iniciativa de invitación a los visitantes extranjeros correría a cargo de los partidos políticos y de las organizaciones civiles, así como a solicitud de personas físicas o morales extranjeras interesadas en el conocimiento del desarrollo del proceso electoral de 1994. La autoridad electoral no tomaría ninguna iniciativa al respecto. De igual forma, en las bases y criterios se ofrecía la posibilidad de que los visitantes observaran todas las etapas del proceso electoral en cualquier ámbito del territorio nacional, y la facultad de establecer relaciones con todos los actores políticos y civiles de dicho proceso, así como el libre acceso a toda la información en torno al mismo²⁴⁵. De esto, que el

²⁴⁴ Artículo 82, apartado 2, del COFIPE: “El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas”. Esto es, el texto establecía la posibilidad de que los ciudadanos de otras nacionalidades pudieran acudir a México, con carácter de visitantes a presenciar los comicios de ese año. Su presencia debía ajustarse a las bases y criterios que señaló el Consejo General del IFE.

²⁴⁵ Con el propósito de obtener orientación o información complementaria sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales federales, los visitantes extranjeros podrían solicitar a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, la celebración de entrevistas o reuniones informativas con funcionarios del IFE en el nivel nacional; en la entidades federativas, a través de los Consejos Locales y en los Distritos Electorales Federales a través de los Consejos Distritales.

Consejo General lanzara la convocatoria a todas las personas físicas o morales extranjeras²⁴⁶ interesadas en el conocimiento del desarrollo del proceso electoral para estar presentes en el año en cuestión; y se establecieron como limitaciones a su actividad las impuestas por los mandatos constitucionales o cualquier tipo de calificación sobre la jornada comicial que pudiera considerarse como intromisión a los asuntos políticos nacionales²⁴⁷.

Asimismo, se les otorgó asistencia técnica y material con el fin de reforzar la capacidad de esas organizaciones para observar y evaluar el proceso electoral y proporcionar asistencia metodológica en la observación, logística, planificación estratégica y realización rápida del conteo de votos.

La división se dedicó a examinar el sistema electoral mexicano y formuló ciertas observaciones a las autoridades electorales, después hubo una entrevista con autoridades gubernamentales, líderes de los partidos políticos y organizaciones no gubernamentales –ONG- interesadas en participar en el proceso electoral. De lo anterior, la citada División definió los programas de capacitación que impartiría a los observadores nacionales y contribuyó a la creación de una red nacional de observadores electorales mexicanos.

De las 283 organizaciones internacionales que participaron en el proceso electoral de 1994, sólo siete presentaron reporte de sus observaciones, las cuales son: Delegación de la Fundación por la Democracia de Estados Unidos, Visitantes Académicos Estadounidenses, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Internacional Foundation for Electoral Systems, Internacional Socialista, Delegación

²⁴⁶ Para ser acreditado como visitante extranjero es necesario que goce de prestigio y reconocimiento por su contribución a la paz, la cooperación o el desarrollo internacional; por sus aportes humanísticos, científicos; o por sus conocimientos y experiencias en materia político electoral o de derechos humanos. También pueden ser acreditados como visitantes extranjeros los representantes de organismos internacionales, continentales o regionales; órganos legislativos de otros países, partidos políticos y organizaciones políticas de otros países, instituciones académicas y de investigación a nivel superior de otros países; instituciones privadas o asociaciones no gubernamentales del extranjero que realicen actividades de los derechos humanos.

²⁴⁷ Dentro de las obligaciones de los visitantes extranjeros se encuentran: a) No intervenir de modo alguno en las actividades de la autoridad electoral de los partidos políticos, coaliciones y sus candidatos, de los ciudadanos mexicanos y en los demás asuntos políticos del país. b) Cumplir en todo tiempo y lugar con las leyes mexicanas y demás disposiciones aplicables.

Carter Center, Internacional Republican Institute, Nacional Democratic Institute for Internacional Affaire, y Grupo de Visitantes Extranjeros invitados por Alianza Cívica.

Por otra parte, *la observación electoral* es una actividad que persigue que las elecciones cumplan adecuadamente sus funciones, pretende propiciar la credibilidad de las mismas mediante el ejercicio de instrumentos que garanticen su transparencia, pulcritud e integridad²⁴⁸. Es por ello, que la observación se convierte en un complemento del proceso electoral que busca darle credibilidad y legitimar los resultados en caso de que éstos sean auténticos, o bien en caso contrario la observación denuncia irregularidades y fraude electoral, deslegitimando en gran medida los resultados finales.

Después de las elecciones de 1994, no obstante a que en general los actores políticos reconocían la transparencia y los grandes avances alcanzados durante el proceso electoral, las diversas interpretaciones señalaban la pertinencia de corregir algunos errores e imperfecciones de la legislación y en general del proceso de democratización.

De lo anterior se derivó la reforma constitucional y legal de 1996 –mencionada en el apartado correspondiente del segundo capítulo de la presente investigación-, pero que en torno al tema de la observación se agregaron algunas disposiciones, en las cuales se estableció que en el proceso de acreditación de los observadores, el resultado que emitieran los Consejos Locales o Distritales sería notificado a los solicitantes, y que cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos u organizaciones interesadas sería resuelto por el Consejo General. Igualmente, se estableció que la falta de supervisión del IFE sobre los cursos de capacitación que no fueran imputables a la organización respectiva no sería causa para negar la acreditación. Finalmente uno de los puntos más importantes de estos agregados fue el relativo al financiamiento de la observación, se dispuso que todas las organizaciones que participaran como observadores electorales deberían informar al

²⁴⁸ VEGA CARREAZO, Rudecindo. Op. cit., p. 121.

IFE a más tardar 20 días antes de la jornada electoral, el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieran para llevar a cabo sus actividades.

Los esfuerzos nacionales de reforma fueron favorecidos en gran medida por la observación electoral internacional, que contribuyeron a que el proceso electoral se fortaleciera por medidas democráticas, a que se restringiera el fraude electoral como las prácticas manipuladoras en gran escala y a que se desarrollara o reforzara la confianza pública en el acto electoral²⁴⁹.

Ahora bien, el caso más reciente de observación electoral para las elecciones generales del año 2000, que fueron sin duda de gran trascendencia para México, no sólo porque se elegiría Presidente de la República, sino porque a pesar de la incertidumbre siempre latente sobre los resultados de los comicios, las condiciones parecían estar dadas para una real competencia electoral entre los candidatos e incluso para que la sucesión presidencial recayera en un candidato de oposición, como finalmente sucedió.

Así, para las elecciones del 2 de julio de 2000, la práctica de la observación electoral se realizó con base en los lineamientos legales ya existentes desde 1994, y para lo cual el Consejo General del IFE en sesión ordinaria del 8 de septiembre de 1999 estableció los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos que quisieran actuar como observadores en el proceso electoral del 2000, tal como lo estipula el artículo quinto del COFIPE.

El acuerdo del Consejo General tomó como antecedentes tres acuerdos previos y las acreditaciones otorgadas para el proceso federal electoral de 1997. El primer acuerdo fue el del 28 de febrero de 1994, por el cual se establecieron lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades que realizarían por vez primera ciudadanos mexicanos debidamente reconocidos en el marco legal electoral como observadores electorales. El segundo acuerdo fue el del 29 de julio del mismo año de 1994 por el que se aprobaron lineamientos adicionales a los del primero. El último y

²⁴⁹ KRENNERICH, Michael. Elecciones y contexto político. Por: NOHLEN, Dieter. Op. cit. p. 30.

tercer acuerdo, considerado como antecedente fue el del 23 de diciembre de 1996 por el cual se establecieron los lineamientos para los observadores que participarían en el proceso electoral de 1997 y en el cual las acreditaciones otorgadas fueron de 5,133 ciudadanos de forma individual y 173 de agrupaciones de observación nacional.

De esto que la importancia de las elecciones del 2000 convocó nuevamente a un notable número de observadores electorales, aunque aparentemente su labor pasó casi desapercibida por la casi total *transparencia* de los mismos comicios, el respeto a los resultados finales y el escaso brote de conflictos postelectorales.

Los lineamientos para la elección del 2000 no tuvieron variación alguna en comparación con los fijados en el acuerdo del 23 de diciembre de 1996. El plazo para la recepción de solicitudes para la acreditación comprendía desde el inicio del proceso electoral hasta el 31 de mayo del año de la elección.

El Instituto Federal Electoral a través de los Consejos Locales y Distritales, distribuyó un total de 87,950 solicitudes, fueron devueltas ya requisitadas 51,904, de las cuales fueron finalmente aprobadas un total de 12,408: 1,259 de carácter individual y 11,149 de agrupaciones. Al igual que en las elecciones anteriores -1997-, Alianza Cívica fue la organización con mayor presencia en todo el territorio nacional, abarcando 27 estados de la República y 200 municipios de alto riesgo.

2. ORGANISMOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA OBSERVACIÓN DE ELECCIONES EN MÉXICO

En la actualidad, existen diversos organismos a nivel internacional dedicados a la observación de elecciones como la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea, la Organización para la Unidad Africana, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, así

como organizaciones internacionales no gubernamentales, sin dejar de mencionar que al mismo tiempo, todas ellas cumplen con una labor de coordinación.

Sin embargo y por ser México Estado miembro de los dos primeros organismos citados arriba en relación con el tema a tratar, sólo se encauzarán las próximas consideraciones, en términos generales, a ellos.

2.1. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

Después de la Segunda Guerra Mundial y paralelamente a la internacionalización de los derechos políticos y de las elecciones, la práctica de la observación internacional se ha ido extendiendo, y al mismo tiempo tiene una característica especial porque se orienta a la evaluación de la limpieza del proceso electoral y en el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales.

La Organización de Naciones Unidas es una organización Internacional creada por los Estados a través de su tratado constitutivo conocido por Carta de las Naciones Unidas o Carta de San Francisco, lugar en que se firmó el 26 de junio de 1945²⁵⁰. Asimismo, forma una estructura política internacional capaz de transformarse²⁵¹.

La presencia de la Organización de Naciones Unidas en procesos electorales se conduce fundamentalmente en el objetivo de no intentar imponer ningún criterio específico, porque se parte del supuesto de que no existe un único sistema político ni un único sistema electoral adecuados para todos los países y situaciones, sino que la mejor fórmula es la que resulta de las especiales circunstancias históricas y necesidades coyunturales de cada país dentro del marco general del sistema constitucional y el orden internacional.

²⁵⁰ El número de Estados miembros de la ONU es de 188, siendo México miembro originario desde el 7 de noviembre de 1945.

²⁵¹ DIEZ DE VELASCO, Manuel. Las organizaciones internacionales. Tecnos, undécima edición, España, 1999, p. 155.

De ello, que la actividad de la ONU se lleva a cabo de acuerdo con los principios de igualdad soberana de los Estados y de respeto a su integridad territorial e independencia política, razón por la cual, las actividades sólo se llevan a cabo cuando son expresamente solicitadas por las autoridades nacionales y cuentan con el apoyo de la población. Los requisitos para poder participar en procesos electorales realizados en circunstancias excepcionales son:

- a) Recepción de una solicitud formal del Estado.
- b) Existencia de un amplio respaldo público a la idea de la misión.
- c) Margen suficiente para su organización.
- d) Existencia de una clara dimensión internacional de la situación.
- e) Una decisión favorable de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

En cuanto a la actividad de observación, tal como su mismo nombre indica, no significa ni intervenir, asesorar o instruir, lo que condiciona en cierta medida las actividades de los observadores. De forma específica, imposibilita hacer declaraciones públicas, así como observar otros asuntos del Estado para los que no han sido requeridos, debe limitarse a la observación del proceso electoral.

La primera vez que se presentó la asistencia técnica electoral²⁵² con apoyo a los grupos de observadores electorales nacionales, por parte de las Naciones Unidas fue en las elecciones de México de 1994, en las cuales el Gobierno mexicano solicitó el apoyo a este organismo. De igual forma, la misión de la ONU, examinó el sistema electoral mexicano y formuló recomendaciones a la autoridad nacional competente.

²⁵² El tipo de Asistencia técnica es la fórmula solicitada y utilizada con más frecuencia. Se trata de prestar el apoyo necesario al Estado solicitante, para que organice un proceso electoral que se adecue a los parámetros necesarios para que el proceso pueda considerarse “justo y auténtico” y realizado dentro de unos parámetros de consolidación de una estructura democrática. A su vez, comporta un conjunto de esferas, que basándose en la práctica puede afirmarse que cada vez son más amplias –asistencia en sistemas electorales, organización de elecciones, presupuestos electorales, educación de los votantes y de las personas que participan en la consulta con cargos administrativos, aplicación informática, logística, material electoral- lo que dependerá de las condiciones en que se encuentre el país y de la petición que se formule a las Naciones Unidas, ya que la solicitud a esta organización no imposibilita la solicitud a otras organizaciones.

Con esta práctica se destacó la importancia de crear una capacidad nacional a largo plazo por medio de la organización y capacitación de los grupos mexicanos, y de fortalecer las instituciones electorales federales: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, propiciando el diálogo entre los actores políticos.

De lo anterior y en respuesta a la solicitud del gobierno mexicano, la ONU nombró al señor Nguyen Huu Dong como Coordinador General del Equipo Técnico – ETONU-MEX-, mientras que el doctor Horacio Boneo, fungió como supervisor del proyecto general. Parte del Programa de Naciones Unidas para la asistencia técnica a grupos nacionales de observación electoral fue la integración del equipo de expertos que apoyaron técnicamente a las agrupaciones de observadores. Este equipo estableció contacto con las organizaciones nacionales de observación y discutió permanentemente su proyecto de capacitación, ampliando sus rubros, como resultado de las propuestas de dichas organizaciones.

El Gobierno Mexicano otorgó recursos financieros para las organizaciones civiles que quisieran participar como observadores electorales. En esta ocasión, las organizaciones que recibieron asistencia técnica representaban más de 80,000 personas. El PNUD ejecutó dicho proyecto administrando recursos financieros y dando seguimiento a cada uno de los proyectos de las ONG que participaron en esas elecciones.

Este modelo fue una experiencia innovadora de las Naciones Unidas en materia electoral y, nuevamente a solicitud del Gobierno Mexicano, se replicó en las elecciones llevadas a cabo en 1997 para elegir al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

El concepto inicial de ambos proyectos derivó en una serie de cursos y seminarios nacionales e internacionales cuyo objetivo era fortalecer la cultura democrática tanto en México como en los países de la región.

En el año 2000, el Gobierno Mexicano solicitó nuevamente el apoyo de las Naciones Unidas para los comicios federales que se llevarían a cabo. En esta ocasión

se brindó apoyo a la observación electoral nacional en cuanto a asistencia técnica, administración de los recursos del Fondo para la Observación Electoral, cursos de capacitación para los medios de comunicación, así como cursos en materia de impugnación electoral. Asimismo, por primera vez se brindó apoyo en la coordinación de visitantes extranjeros.

Igualmente, en las elecciones intermedias de 2003 se emitió una vez más, el 16 de abril de ese año, la normatividad y los criterios generales que regularía la convocatoria del Fondo de Apoyo para la observación electoral del ya mencionado año, para las organizaciones ciudadanas que estuvieran interesadas en realizar las actividades relativas a la observación electoral y a su vez para que éstas presentaran sus proyectos para tener derecho al financiamiento por parte del Fondo.

2.1.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos políticos han sufrido un proceso continuo de internacionalización. De esta forma, la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la resolución 217, suscrita en la ciudad de París el 10 de diciembre de 1948, contiene en dos vertientes la consulta popular como categoría jurídica específica. En primer lugar, como derecho individualmente reconocido, al enunciar el derecho que toda persona tiene a participar, sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad, en el gobierno de su país. En segundo lugar, como derecho colectivo, al enunciar el derecho a la libre determinación, en virtud del cual los pueblos tienen derecho a establecer libremente su condición política, como base de la autoridad de poder público y fundamenta la autoridad del gobierno en la voluntad libremente expresada por el pueblo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Así, el artículo 21 del citado texto establece que: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante 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”.

Por tanto, el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, se introdujo en el cuadragésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General de la ONU en la resolución 43/157 el 8 de diciembre de 1988²⁵³, y tiene su fundamento en la formalización jurídica internacional de los derechos reconocidos en la Declaración Universal, por lo que tuvo que plasmarse en dos textos atendiendo a su contenido, uno relativo a los derechos civiles y políticos y el otro a los derechos económicos sociales y culturales²⁵⁴.

2.1.3. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵⁵, establece en el artículo 25, en términos parecidos al artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el cual textualmente expresa: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice

²⁵³ Párrafo primero de la Resolución 43/157: “Pone de relieve la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que disponen que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones periódicas y auténticas”.

²⁵⁴ “La base de esta distinción no tiene un fundamento jurídico, su correcta configuración es la de un todo indivisible. La formalización en dos instrumentos separados se debe a la disparidad ideológica que representaban las concepciones de los países del bloque occidental frente a las concepciones de los denominados países del Este, entendiendo como prioritarios o bien los derechos civiles y políticos, o bien los derechos económicos sociales y culturales respectivamente”. BADÍA MARTÍ, Anna. La participación de la ONU en procesos electorales. Mc Graw Hill Interamericana de España, España, 1998, p. 8 y 9.

²⁵⁵ Este instrumento fue adoptado en la resolución 2200; expedido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976. Fue aprobado por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980, la ratificación por México fue el 23 de marzo de 1981, se publicó en el Diario Oficial el 20 de mayo y entró en vigor para México el 23 de junio del último año citado.

la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país“.

Como ha quedado plasmado en párrafos anteriores, el concepto jurado de la celebración de elecciones auténticas y periódicas se formula en el ejercicio de los derechos políticos contenidos en la Declaración Universal y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, marco del que se desprende que no puede aplicarse de forma aislada, sin tener en cuenta el ejercicio de otros derechos, como el de no discriminación, libertad de opinión, de asociación y el de expresión.

2.2. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La Carta de la Organización de Estados Americanos tal como quedó plasmado en el capítulo anterior de este trabajo, fue suscrita en la IX Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá en 1948, que lleva la fecha de 30 de abril de 1948 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

En décadas pasadas, en México se tenía la creencia de que las Misiones de Observación Electoral conformadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, representaban una injerencia de los extranjeros en los asuntos políticos del país, transgrediendo el principio de no intervención y de no inmiscusión. Sin embargo, después de una serie de acontecimientos suscitados en México y de erradicar por completo esas consideraciones, pues no había impedimento constitucional para que actuaran en México las misiones por invitación del gobierno mexicano mediante convocatoria general, se optó por otorgar participación, sin ningún tipo de inconvenientes a las misiones en los procesos electorales mexicanos, toda vez que la función principal de éstas, es analizar los procesos electorales de forma objetiva, coadyuvando así a que los derechos políticos se ejerzan en elecciones auténticas y periódicas realizadas por sufragio universal y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

2.2.1. PACTO DE SAN JOSÉ DE 1969

La Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁵⁶, fue aprobada en la Ciudad de San José, Costa Rica, de ello que también se le conozca como Pacto de San José, en la resolución XXX del 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor hasta el 18 de julio de 1978.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece respecto a los derechos políticos -al igual que el artículo 21 de la Declaración Universal y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-, que: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

En la Convención de referencia, los órganos competentes creados para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes, y particularmente para analizar la autenticidad de los procesos electorales de un Estado Parte, ya sea a instancia de particulares o de otros Estados miembros, fueron la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁵⁷, esta última hasta el momento no ha conocido de ningún asunto relacionado con el tema en cuestión en el caso de México.

²⁵⁶ México se adhirió a este instrumento el 24 de marzo de 1981, el cual fue aprobado por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado el 9 de enero de 1981 en el Diario Oficial de la Federación. Promulgado el 30 de marzo de 1981 y publicado en el DOF el 7 de mayo del mismo año.

²⁵⁷ Al mismo tiempo que se adoptó la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, se recomendó la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación y el funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre, ya que se consideraba no sólo que la protección de los Derechos Humanos debía ser garantizada por un órgano jurídico, sino también que tratándose de derechos internacionalmente reconocidos, la protección jurídica, para ser más eficaz debía emanar de un órgano internacional. La Corte, con sede en San José, Costa Rica inició sus funciones a principios de 1980, ya que se había establecido el requisito de que por lo menos once Estados aprobaran la Convención para que entrara en vigor. México reconoció expresamente y de manera general la competencia de la Corte, sólo

2.2.2. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la resolución dictada por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, reunida en Santiago de Chile en agosto de 1959, y el primer Estatuto fue aprobado por el Consejo Permanente de la Organización el 25 de mayo de 1960.

En sus comienzos fue considerada como un organismo de estudio y promoción de los derechos establecidos en la Declaración Americana, pero de manera paulatina fue adquiriendo mayores facultades, entre ellas, las de formular estudios sobre los países en los cuales se denunciaron violaciones masivas de los derechos humanos o como resultado de las visitas a las cuales sea invitada por los gobiernos respectivos. Posteriormente, en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria efectuada en Río de Janeiro, Brasil, en 1965, se reformó el Estatuto original de la Comisión y la autorizó para recibir reclamaciones individuales y para formular recomendaciones a los Estados involucrados, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los Derechos Humanos fundamentales. Asimismo, la Comisión fue levada a la categoría de uno de los órganos principales de la Organización, por la reforma a la Carta de la misma efectuada en Buenos Aires en 1967²⁵⁸.

Por tanto, la Comisión es el órgano principal de la OEA, creado especialmente para cumplir las funciones de promoción y protección de los derechos humanos, es la representante de todos los Estados partes de la OEA, y recomienda que se tomen todo tipo de medidas que contribuyan a mejorar y perfeccionar el sistema democrático en cada país.

En la Convención Americana se establecieron las funciones de la Comisión en el artículo 41, siendo las que destacan en este caso las siguientes:

para hechos ocurridos con posterioridad al depósito de la ratificación, sometiéndose a su jurisdicción a partir del 16 de diciembre de 1998.

²⁵⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor. México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2ª ed., México, 1999, p. 17 a 19.

“La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- b. Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- f. Actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención...”.

Para los efectos del artículo anteriormente transcrito, los Estados Partes se obligaron a proporcionar a la Comisión las informaciones que ésta les solicitare sobre la manera en que su derecho interno asegurara la aplicación efectiva de cualesquiera disposición de la Convención. Igualmente, se facultó a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, a presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de dicha Convención por un Estado parte, -artículos 43 y 44 de la Convención-.

Respecto al procedimiento que debe llevar a cabo la Comisión, cuando ésta reciba una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra la Convención, debe proceder en los términos siguientes, conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Convención:

Si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno responsable. Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir, se mandará archivar el expediente. Pero si subsisten y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión puede realizar, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si es necesario, inclusive puede realizar una investigación para cuya eficaz ejecución puede solicitar a los Estados en cuestión todas las facilidades necesarias.

Asimismo, puede pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibir, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que se necesiten.

La misma Comisión se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

Si se llega a una solución amistosa, la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados partes en la Convención y se comunicará después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, -artículo 49 de la Convención-.

De no llegarse a una solución la Comisión redactará un informe en el que expondrá los hechos y conclusiones. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas, -artículo 50 de la Convención-.

Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe, -artículo 51 de la Convención-.

En el caso de México, la Comisión puede intervenir si la denuncia proviene de cualquier persona o grupo de personas, y de ello que este país estaría obligado a atender las proposiciones y recomendaciones que en tal caso se le hicieran.

Con base en las manifestaciones anteriormente expuestas, en las elecciones que se llevaron a cabo el 7 de julio de 1985, para integrar la Cámara de Diputados y el 6 de julio de 1986 para elegir gobernador, ambas del Estado de Chihuahua, así como de la misma fecha del 6 de julio de 1986, en elecciones municipales del Estado de Durango, fueron analizados por la CIDH, designándoles a estos casos los números 9768, 9828 y 9780, respectivamente. Toda vez que el PAN figuró como reclamante, alegó fraude y presentó ante dicha Comisión denuncias y quejas de violación de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte del gobierno mexicano. Asimismo, la Comisión había enviado una misión para tales comicios. Los tres casos desembocaron en un conflicto legal que alcanzó niveles extraterritoriales debido al informe que presentó la CIDH ante la OEA en el que se alegaba el quebranto de los acuerdos establecidos en la mencionada Convención.

En tales casos, el PAN manifestó que en los años citados arriba hubo diversas anomalías en la fase preelectoral y en el proceso de recuento de votos, así como que en la fase posterior sus reclamos fueron desechados por el organismo electoral correspondiente por estar los mismos controlados por el PRI y de ello, carecer de imparcialidad e independencia que son características de los organismos electorales.

En uso de las atribuciones que el Pacto de San José le confiere a la Comisión, ésta dirigió al gobierno de México las recomendaciones, contenidas en el informe aprobado provisionalmente el 29 de septiembre de 1989 durante la sesión número 1,045 del 76º período de sesiones, con fundamento en el artículo 50 del referido Pacto.

Sin embargo y con la finalidad de que el desarrollo de estos casos no se haga tan extensivo, toda vez que el objeto de este punto a tratar es únicamente, esbozar el entorno de la controversia que esto suscitó, sólo se expresaran las consideraciones más sobresalientes que sobre tal asunto emitió la CIDH y el gobierno mexicano.

En los tres casos las irregularidades de hecho denunciadas originaron la interposición de recursos ante los organismos electorales competentes, los cuales los rechazaron. Los reclamantes alegaron que el rechazo fue motivado en razones políticas pues dichos organismos eran controlados por el PRI, configurando una violación al derecho consagrado por el artículo 8 de la Convención o, eventualmente, del artículo 25²⁵⁹.

El 17 de mayo de 1990, la Comisión aprobó publicar en el informe anual de la Asamblea General de la OEA, a la resolución número 01/90 elaborada a partir de los casos 9768, 9780 y 9828 de México.

En el punto cuarto de la introducción del informe que emitió la Comisión, ésta manifestó que el gobierno de México en los casos 9768 y 9780 adujo que eran inadmisibles pues no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, mientras que en el tercero, el 9828, sostuvo que la Comisión carecía de competencia para pronunciarse sobre procesos electorales por razones de soberanía nacional y en virtud de la aplicación del derecho a la autodeterminación de los pueblos. También sostuvo que estaba pendiente el juicio de amparo para garantizar los derechos afectados, siendo que éste carece de aplicación en materia de derechos políticos por considerarlos derechos de los ciudadanos y no derechos individuales que son los susceptibles de ser protegidos a través de este juicio, fundamentado por el artículo 73, fracción VII de la ley de Amparo, el cual dispone: "El juicio de amparo es improcedente ... Contra las resoluciones y declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral"

En las observaciones al Informe de la Comisión, el gobierno de México desarrolló argumentos sobre la inadmisibilidad de los casos considerados, elaboró una interpretación sobre el alcance del artículo 23, párrafo primero, inciso b de la

²⁵⁹ Artículo 8, párrafo primero de la Convención Americana de Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Artículo 25, párrafo primero del mismo ordenamiento: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

Convención Americana en relación con los derechos políticos y los procesos electorales, planteó eventuales efectos de un pronunciamiento de la Comisión sobre el principio de no intervención y advirtió sobre las consecuencias que tal pronunciamiento tendría para la vigencia de la Convención para México.

Así también, el gobierno de México expresó principalmente, que la Comisión carecía de competencia para pronunciarse respecto de supuestas irregularidades en procesos electorales, y para actuar respecto a peticiones y comunicaciones cuya naturaleza le llevaría a emitir juicios de valor sobre procesos políticos, organización, desarrollo y resultado de elecciones que son aspectos de la exclusiva jurisdicción interna de los Estados.

No obstante, en cuanto a la competencia de la Comisión para conocer de estos asuntos, la misma consideró que era competente para examinar los casos materia de las reclamaciones y para adoptar la decisión que, conforme a la Convención, su Estatuto y su Reglamento, estimara pertinente -artículo 44 de la Convención-, ya que los derechos políticos, como ya fuera presentado, se encuentran entre los protegidos por la Convención -artículo 23-, al igual que lo están en el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que también fue ratificado por México en 1981. Esto concede a la Comisión competencia en razón de la materia. Igualmente, el acto de ratificar la Convención Americana supone aceptar la obligación no sólo de respetar la vigencia de los derechos y libertades en ella reconocidos, sino también de garantizar la existencia y el ejercicio de todos ellos. La Comisión, argumentó también, que México contrajo el compromiso de respeto y garantía del ejercicio de los derechos consignados en la Convención a través de la ratificación de la misma, y que al asumir las obligaciones que de ella derivaban, también aceptaba que la Comisión Interamericana ejerciera las funciones y atribuciones que la Convención le confiere.

Con base en los instrumentos normativos que regulan a la Comisión, está facultada para examinar y evaluar en qué medida la legislación interna de los Estados Partes garantizan o protegen los derechos estipulados en la Convención y su adecuado ejercicio y, naturalmente, entre éstos, los derechos políticos. Igualmente, la

CIDH está facultada para verificar, con relación a estos derechos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideran viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el "derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

De lo anterior resulta que México, al ratificar la Convención Americana, se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos, y a proporcionar un recurso efectivo, en términos del artículo 25 de la Convención. A fin de determinar la adecuación de la conducta del gobierno de México con las obligaciones contraídas bajo la Convención Americana, tal gobierno también aceptó que la Comisión se pronunciara sobre la situación de los derechos políticos en otros países, sin que nunca antes haya cuestionado tal competencia.

En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión era si la legislación interna de México disponía de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido que ampararan a quienes podían recurrir contra actos que violaran sus derechos fundamentales, como son los derechos políticos. La Comisión adujo que un recurso con tales características no existía en México.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 41, inciso b de la Convención, que le atribuye la facultad de formular recomendaciones, y teniendo en cuenta además lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención²⁶⁰, la Comisión estimó que era deber del Gobierno de México adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales o legales, y a las disposiciones de la Convención, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención

²⁶⁰ Artículo 2 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos: "Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

reconoce, con el fin de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial.

Por otra parte, hubo otro caso que analizó la Comisión Interamericana relacionado con el mismo tema, a éste le confirió el número 10180. El procedimiento de este caso se inició con la denuncia presentada el 23 de octubre de 1987 por los entonces diputados locales del PAN del Estado de Nuevo León, por considerar que la Ley Electoral de ese estado, publicada en el Periódico Oficial el 27 de mayo de ese año, vulneraba el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana; ya que no cumplía con el compromiso asumido por el Estado mexicano, al firmar y ratificar la Convención Americana, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella -artículo 1-, de adecuar su legislación interna a los requerimientos de la Convención -artículo 2-; y privaba a los ciudadanos del mencionado Estado de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo -artículo 25 de la Convención-.

Posteriormente, el 5 de octubre de 1990, la CIDH aprobó provisionalmente un informe en el que se estableció que la ley en cuestión violaba los derechos humanos en materia política, al permitir el control de los organismos electorales por un solo partido y no proporcionar recursos reales para la impugnación de irregularidades.

Al igual que en los casos anteriores, el gobierno de México expuso que la Comisión carecía de competencia para intervenir en materia electoral, y que los demandantes no habían agotado las instancias legales del país, por no acudir al juicio de amparo. De la misma forma, afirmó que la denuncia presentada trataba sobre un problema electoral y que tal temática se vinculaba con el ejercicio del derecho de libre autodeterminación del pueblo mexicano, y que por tal motivo resultaría vulnerado si una instancia internacional pretendiera efectuar consideraciones de cualquier naturaleza.

De lo anterior, en el Informe número 8/91, de fecha 22 de febrero de 1991 pronunciado por la Comisión, ésta consideró que la denuncia presentada reunía los requisitos formales de admisibilidad. Por lo que respecta a la competencia de la

Comisión para pronunciarse sobre asuntos que se referían al ejercicio de los derechos políticos en procesos electorales, determinó que su postura sería la misma del Informe que elaboró a partir de los casos números 9768, 9780 y 9828, mencionados en párrafos anteriores. También consideró probado por parte de los reclamantes que en el sistema mexicano no procede el juicio de amparo cuando se trata de derechos políticos. Igualmente, concluyó que la Ley Electoral del Estado de Nuevo León no cumplía con la protección efectiva del ejercicio de los derechos políticos ni brindaba un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales y por ello debía cumplir con la obligación de adecuar la legislación interna a fin de garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos. Por tanto, las recomendaciones giraron en torno a la adopción de medidas tendientes a lograr tal adecuación.

3. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES MEXICANOS ENCARGADOS DE LA OBSERVACIÓN DE ELECCIONES

Durante 1991 fue generalizándose la práctica de observar la libertad e imparcialidad de las elecciones en diferentes entidades federativas, tales como el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y, Tabasco, donde participaron activamente diversas Organizaciones No Gubernamentales –ONG- de derechos humanos y desarrollo. Las razones que llevaron a algunas ONG a involucrarse en un aspecto tan polémico como el de observar elecciones fueron diversas. Como ejemplo, basta mencionar el caso de la Academia Mexicana de Derechos Humanos –AMDH-, la cual partió de la idea de que los derechos políticos son derechos humanos y que la promoción de elecciones libres e imparciales forma parte de su mandato²⁶¹.

²⁶¹ Entre los documentos que sustentan dicha interpretación está el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Fuente: AGUAYO QUEZADA, Sergio. La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones. Por: CONCHA MALO, Miguel. Colección: La democracia en México. Los derechos políticos como derechos humanos. La Jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994, p. 113.

Al mismo tiempo y como ya se puso de manifiesto en párrafos anteriores, otra de las razones para que intervinieran las ONG fue la existencia evidente que ponía en duda la limpieza, libertad e imparcialidad con que se llevaban a cabo las elecciones.

En este sentido, es importante otorgar algunas definiciones que diversos autores han señalado respecto a las ONG, con el fin de localizar tanto sus afinidades como sus diferencias. En consecuencia, las definiciones se dan como sigue:

1. "Son organizaciones sociales que no tienen afiliación política, no forman parte del gobierno y no buscan ganancias materiales, así también, son organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden"²⁶².

2. "No forman parte del gobierno; no actúan con fines de lucro y no tienen afiliaciones políticas, algunas de sus características distintivas son la tendencia hacia estructuras de decisión horizontal, la acción colectiva, ciertos valores comunes entre sus miembros, la relación con las bases sociales, la flexibilidad y la voluntad explícita para promover cambios sociales. Todo ello en diferentes proporciones y en diversas combinaciones"²⁶³.

3. "Son organizaciones sociales que no tienen afiliación política y que surgen en los diferentes niveles sociales para atender objetivos precisos. Son organizaciones ciudadanas independientes que representan los intereses de núcleos sociales específicos y que, debido a su tamaño reducido y a su nivel de compromiso, han demostrado ser más eficaces que algunas dependencias del gobierno"²⁶⁴.

4. "Existen en todo el mundo y responden a preocupaciones o esfuerzos de ciertos grupos de ciudadanos por fuera del gobierno, concentrándose en alguna o varias problemáticas particulares de la sociedad (asistencia social, defensa de niños y mujeres golpeadas, preservación del medio ambiente, protección de minorías de cualquier índole, etcétera)... Tales agrupaciones surgen en buena parte para resolver problemas por sí mismas y/o presionar al gobierno y a los partidos para que lo hagan"²⁶⁵.

5. "Identifican a cualquier organización internacional que no haya sido creada entre gobiernos y son instituciones privadas, autónomas, que agrupan a personas físicas

²⁶² AGUAYO QUEZADA, Sergio. Del anonimato al protagonismo: Los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano. Vol. XXXII. En: Foro Internacional, El Colegio de México, México, número 127, enero-marzo, 1992, p. 325.

²⁶³ VALADEZ, Sergio. Organizaciones no gubernamentales. Fundación Mexicana Cambio XXI, México, 1996, p. 5.

²⁶⁴ JIMÉNEZ, Irma. El proceso de institucionalización. El caso de las organizaciones no gubernamentales. En: Tiempo, México, número 2650, mayo de 1994, p. 15.

²⁶⁵ CRESPO, José Antonio. La partidización de las organizaciones civiles. En: Este País. Tendencias y opiniones. Ed. Abeja, México, número 54, 11 de septiembre de 1995, p. 38.

y/o morales de buena voluntad, de diversas nacionalidades; unidas para la búsqueda de un fin común, no lucrativo, de trascendencia internacional. En el derecho Internacional se les considera como organismos que tienen personalidad frente a los estados mas no tienen carácter de sujeto, ya que sirven de vehículo para acciones transnacionales que afectan o benefician a las personas, principalmente²⁶⁶.

6. "Son grupos activos de la sociedad formados fuera del gobierno y no del Estado, tal y como se nombran así mismas: No Gubernamentales, es decir, organizadas aparte del gobierno... Son generalmente organizaciones que responden a problemas comunitarios concretos, que exigen soluciones inmediatas, por lo cual la vida de la organización frecuentemente está condicionada a la solución de dichos problemas; también surgen ante la ineficacia del Estado para atender demandas sociales de envergadura o bien ante el propósito de modificar políticas gubernamentales y, todavía más, impulsar reformas democráticas y el establecimiento de regímenes democráticos"²⁶⁷.

Con base en lo anterior, se puede decir que las principales características o afinidades de las ONG son: en un *sentido positivo*, organizaciones independientes del gobierno, no lucrativas y solidarias, de naturaleza altruista, representan intereses de núcleos sociales concretos, se dedican a combatir problemas o temas específicos, tienen voluntad para promover cambios sociales y políticos, tienen ciertos valores comunes entre sus miembros, son laicas o religiosas, nacionales o internacionales, son permanentes o temporales, su tamaño es reducido. En *sentido negativo*, no forman parte ni dependen del gobierno, no tienen afiliación política, no aspiran a conquistar el poder, no son organizaciones empresariales, no buscan ganancias materiales, no representan a toda la sociedad y no reciben fondos ilícitos.

Asimismo, las ONG al representar sectores heterogéneos y reducidos de la sociedad y al organizarse en torno a objetivos concretos contribuyen a hacer más eficaces diversas tareas encaminadas a mejorar sectores de la sociedad, estimulando el desarrollo, la educación cívica de los ciudadanos y colaborando en la solución de diferentes problemas comunitarios. De igual forma, son organizaciones en constante aparición y con ciclos indeterminados de vida, que en ocasiones pueden obtener notoriedad y protagonismo.

²⁶⁶ Organización de Naciones Unidas, En: VALADEZ, Sergio. op. cit. p. 1 y 2.

²⁶⁷ SALAZAR ADAME, Florencio. El cambio democrático en una visión de partido. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 54, 62 y 63.

Adicionalmente, en las organizaciones de interés público, se resalta el factor de lucha, sea ante la autoridad política o los intereses de las empresas, cuya denominación frecuente en México se hace a las ONG, definidas así por su negación a la pertenencia del ámbito político.

Ahora bien, dada la naturaleza no partidista de las ONG, éstas se convierten en la vía más idónea. Sin embargo, el riesgo que éstas corren está precisamente en la politización a que pueden estar sujetas, a pesar de que fueron creadas como instancias plurales y no partidistas, con poca participación directa en la política nacional, pero se quiera o no, hay una incidencia en la disputa por el poder. En consecuencia se corre el riesgo de una posible confusión entre las simpatías por la democracia y las simpatías por un determinado partido, dificultando mantener la imparcialidad. Es por tanto, el objetivo principal para las ONG demostrar que es posible una observación imparcial y no partidista para no desprestigiar la observación de elecciones.

En México, la presencia de las ONG no es tan fuerte si se considera el tamaño de la población. El auge en la creación de poco más de la mitad de las ONG existentes en México fue a partir de la década de los noventa²⁶⁸. Actualmente, no se conoce con precisión la cantidad de ONG en México, sin embargo se estima que son alrededor de ocho mil, no se conoce los ciudadanos que participan y las áreas a las que se dedican. A pesar de que la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal cuenta con una sección llamada Sistema de Información de las Organizaciones Sociales –SIOS-, en la que ofrece información agregada y un directorio que desafortunadamente no está completo, ya que recoge la información de las ONG que por varios años han tenido algún contacto con la dependencia a través de los llamados fondos de coinversión social, en las que unos hablan de unas 6 mil, otros de 10 mil y hay otros tantos que hablan de más 12 mil organizaciones.

²⁶⁸ El surgimiento de las ONG en México se marca a partir de la crisis de la deuda externa y del empobrecimiento creciente del país, así como de la creación de condiciones para un cambio político, que desde las elecciones de 1988 se comenzó a ver que era posible. Así inició el surgimiento de un gran número de organizaciones con fines de asistencia social, y aunque en menor medida, también las orientadas a las causas ciudadanas y de los derechos humanos. HUERTA MENDOZA, Gerardo. El poder de la gente. ¿Qué son las ONGs y cómo crearlas?. Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2001, p. 44.

Por otra parte, y como ya quedó asentado en el apartado anterior del presente trabajo, el 16 de abril del año 2003, el gobierno de México y la ONU firmaron un Convenio de Apoyo al proceso electoral federal mexicano centrado en asistencia a la Observación Electoral. El Convenio “*Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2003*” representó la continuación de una larga colaboración entre las autoridades electorales mexicanas y la ONU. Proyectos similares de apoyo a la observación electoral fueron desarrollados en los años 1994, 1997 y 2000. El monto del Fondo para 2003, ascendió a \$15,000,000.00 de pesos, del cual aproximadamente 75%, cubrió apoyos financieros a proyectos de observación electoral de organizaciones ciudadanas, mientras que el 25% restante, cubrió gastos de personal y operaciones del Convenio.

El aludido Convenio fue firmado tanto por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, así como por las autoridades electorales del país –el IFE y el TEPJF-; por parte de la ONU fueron signatarios el PNUD-México y la División de Asistencia Electoral del Secretariado de las Naciones Unidas en Nueva York. Como en ocasiones anteriores, el PNUD-México fue la oficina ejecutora del Proyecto. Entre los resultados del Convenio se contemplaba la elaboración de un informe de actividades por parte del equipo del proyecto al concluir su mandato.

Con el fin de fortalecer el nivel de confianza de la ciudadanía en el proceso electoral, el Convenio buscaba facilitar las actividades de observación electoral y seguimiento, por medio de asistencia financiera y técnica a los observadores. En ese sentido, el convenio comprendió dos líneas de acción: manejo del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral; y orientación y asistencia técnica a grupos nacionales de observación.

Así pues, se estipuló que la estructura orgánica del fondo estaría constituida por dos instancias básicas: el Consejo de Normatividad²⁶⁹ y el Comité Técnico de

²⁶⁹ El Consejo de Normatividad estuvo integrado por dos representantes del IFE y dos del TEPJF, y por un asesor de la Misión Técnica de la ONU, el cual participaba con voz pero sin voto. Era el órgano de dirección facultado para determinar los requerimientos generales que debían reunir los proyectos de observación susceptibles de beneficiarse de acuerdo con los recursos disponibles. Una vez que concluyó con sus funciones se disolvió.

Evaluación²⁷⁰, así como por una instancia encargada de la administración a cargo del PNUD, éste fue el responsable de la administración y asignación de los recursos conforme a las bases establecidas por el Consejo de Normatividad y en la forma y términos que determinó en cada caso el Comité Técnico.

La coordinación general quedó a cargo del doctor Nguyen-Huu Dong, mientras que el equipo encargado de la asistencia técnica quedó compuesto por otros tres expertos internacionales. El principal interlocutor del equipo técnico del Convenio lo constituyó el IFE, en particular su área de coordinación internacional y las juntas ejecutivas locales. El Proyecto también mantuvo contacto constante con el área internacional del TEPJF. De la misma forma, el equipo de asistencia a la observación electoral mantuvo contacto cercano con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la observación electoral, tanto a nivel nacional, como regional y local.

Las condiciones a que estuvieron sujetas las organizaciones ciudadanas para la obtención del financiamiento por parte del Fondo, fueron las siguientes:

1. Estar constituidas conforme a las leyes mexicanas y registradas ante el IFE y la SHCP.
2. Presentar Acta Constitutiva y los estatutos pertinentes.
3. No perseguir fines de lucro de manera directa ni indirecta.
4. No mantener vínculos de dependencia con los gobiernos Federal, Estatal o Municipal, ni con partidos, agrupaciones políticas u organizaciones sectoriales de cualquier partido político.
5. Expresar claramente el compromiso de conducirse conforme a la Constitución y las leyes, los criterios generales y normatividad para la asignación de recursos,

²⁷⁰ Este Comité se integró por cinco expertos mexicanos en asuntos electorales y por dos asesores de la Misión Técnica de la ONU, estos últimos participaron con voz pero sin voto. El Comité fungió como órgano ejecutivo técnico, responsable de evaluar y validar las características técnicas de cada proyecto de observación, así como de aplicar los criterios generales y normas para la asignación de recursos con base en un análisis técnico de las propuestas, y sus resoluciones eran inapelables. Asimismo, presentó un informe preliminar sobre sus actividades y un informe final de rendición de cuentas, éste ante los titulares de las instituciones que suscribieron el Convenio y que contuvo un balance administrativo, el monto del financiamiento otorgado a cada proyecto de observación, la comprobación de gastos de cada organización beneficiada y una evaluación del funcionamiento del Fondo. La disolución del referido Comité, quedó disuelto con la presentación del informe final.

lo mismo que las bases que establecía el Consejo de Normatividad en la convocatoria correspondiente, y en su caso, los criterios específicos que emitió el Comité Técnico de Evaluación.

Asimismo, cada organización ciudadana, además de cumplir con las normas de acreditación ante el IFE, debía satisfacer con ciertos requisitos en sus proyectos, que eran:

- a. Actividades a observar.
- b. Demarcación geográfica de la observación.
- c. Técnicas a emplear para la observación.
- d. Sistemas de control, seguimiento o evaluación en cada una de las etapas del proyecto.
- e. Sistemas o mecanismos para corregir la instrumentación de las actividades en campo.
- f. Mecanismos de implementación.
- g. Cronograma de actividades.
- h. En caso de haber participado en la observación electoral del proceso federal de 1997 y del 2000, y haber recibido recursos financieros del Fondo de Apoyo para Observación Electoral, demostrar haber cumplido en tiempo y forma con la correspondiente normatividad establecida.

Sin embargo, tenían prioridad los proyectos de financiamiento de las organizaciones que contaran con experiencias de observación electoral anteriores, considerando si eran nacionales o locales, su frecuencia y resultados; que la actividad de la observación no dependiera exclusivamente de los recursos solicitados al fondo; que sus proyectos privilegiaran las diferentes etapas del proceso electoral, así como la cobertura representativa de la geografía electoral del país; que aseguraran una amplia cobertura de los eventos que abarcan la jornada electoral, especialmente si atendían la observación de casillas rurales aisladas o de difícil acceso; y se buscaba equidad para la asignación de recursos entre las diferentes redes de organizaciones de observación.

En el caso de que un proyecto fuera aprobado, debía especificarse el monto aprobado y se comunicaba al PNUD para efectos de la elaboración y firma de una carta-acuerdo. En dicha carta se especificaba la realización de las actividades de observación y la correspondiente utilización de los recursos, tal como eran presentados por la organización y aprobados por el Comité Técnico de Evaluación.

Asimismo, en la normatividad se estipuló que el monto aprobado para el financiamiento de un proyecto no podía exceder el 10% del total de los recursos disponibles. Igualmente, si una organización ciudadana presentaba varios proyectos y recibía apoyo para ellos, en ningún momento podía obtener más del 20% del total de dicho fondo. En total, 30 propuestas fueron presentadas por organizaciones ciudadanas dentro del tiempo estipulado. El total de los montos solicitados por las treinta organizaciones ciudadanas fue más del doble de la cantidad de la que se disponía. De lo anterior que sólo fueran aprobados los proyectos solicitados por 21 organizaciones, toda vez que el total de los montos aprobados fue del 50% del total de los montos solicitados. La ministración de los recursos se propuso en dos partes: un primer pago del 80% del monto aprobado, una vez que se firmaron las cartas de acuerdo con el PNUD-México, y un segundo pago del 20%, el cual estuvo sujeto a la presentación de un informe financiero final relacionado con las actividades desarrolladas en cada proyecto, ambos montos fueron entregados antes del día de la jornada electoral.

Todas las organizaciones que obtuvieron recursos del fondo quedaron obligadas a presentar un informe preliminar y un informe final sobre el cumplimiento de sus proyectos de observación electoral ante el PNUD- México y el Comité Técnico de Evaluación. Tales informes fueron independientes de los que cada organización estaba obligada a rendir ante el IFE, de acuerdo con la ley. Aquella organización ciudadana que no pudiera comprobar fehacientemente que los recursos recibidos del fondo fueron destinados al objeto especificado en el Convenio, estaba obligada a devolver esos recursos al fondo.

Las organizaciones que se señalan a continuación, son sólo algunas que recibieron financiamiento del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2003:

- Colegio Oaxaqueño de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Alianza Cívica, A.C.
- Consejo Federal Ejecutivo Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos.
- Centro Mexicano para la Democracia, A.C.
- Confederación Patronal de la República Mexicana, (Coparmex).
- Voluntariado Sociedad sin Fronteras México, A.C.
- Asociación del Directorio Ciudadano, A.C.
- Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
- Asociación Nacional Cívica Femenina.

Los miembros del equipo visitaron muchas de las ONG durante la jornada electoral. Luego de esto, mandaron a las ONG esquemas sugeridas para sus informes de actividades y de observación. Evaluaron los informes preliminares y dieron a las ONG sugerencias para la elaboración de sus informes finales.

En relación a la elección en sí, las ONG comentaron el alto abstencionismo en casi todos los lugares observados. Especialmente en las áreas urbanas, también hicieron nota de las campañas en los medios de comunicación, la excesiva propaganda simplista, y la falta de propuestas concretas por parte de la mayoría de las campañas. Mencionaron que en general, las casillas se instalaron con atraso y en muchos casos con sustitución de personal faltante, pero en general llevaron a cabo sus tareas sin mayor dificultad. Aún así, manifestaron que todavía existen prácticas antidemocráticas, especialmente en zonas rurales e indígenas.

Otro de los aspectos que es importante destacar, es que las organizaciones también expresaron que durante su reciente observación electoral habían detectado un desconocimiento en muchas áreas del país sobre el papel y estatus de los observadores electorales nacionales. Se reportó que este desconocimiento existía incluso por parte del personal del IFE en algunas localidades, las casillas electorales, los partidos políticos y las autoridades locales, lo cual había contribuido a un clima de hostilidad en algunos lugares y que en general había afectado la acreditación de observadores electorales y su acceso a las localidades electorales. En relación a estas experiencias, las organizaciones expresaron que sería aconsejable buscar la

oportunidad de discutir, conjunta y directamente con el IFE, las necesidades de ajustes al marco legal y a la administración electoral que permitirían la observación electoral contemporánea, misma que es cada vez más compleja e incluye aspectos y acciones electorales antes y después de las jornadas electorales.

4. REQUISITOS PARA SER OBSERVADORES ELECTORALES

En principio, es menester conocer lo que se denomina como observador, y para tal efecto el Doctor Serra Rojas, lo define como un “individuo a quien un órgano colegiado le permite que asista a sus deliberaciones como representante de alguna otra entidad, pero sin que tenga derecho a intervenir en las votaciones ni de palabra, a menos que en ciertas ocasiones el cuerpo quiera oír su opinión. Son personas a quienes se les asigna la misión de ver que se cumpla con el compromiso contraído entre dos o más partes en conflicto o con la decisión adoptada por un organismo supranacional”²⁷¹.

Sin embargo, la definición de observador electoral la otorga el autor Mario Martínez como “un individuo que, en nombre de un candidato, un partido o un grupo no gubernamental observa el proceso de votación en el día de las elecciones para alentar procedimientos correctos e informar de irregularidades sin intervenir en la votación de palabra, a menos que se le requiera su opinión por alguien autorizado legalmente para ello. Esta función varía en importancia dependiendo de la integridad histórica del proceso de votación en cualquier circunscripción”²⁷².

De lo anterior, se desprende una divergencia de lo que en realidad deben ser los observadores electorales, toda vez que para que un ciudadano se desarrolle como tal, no debe estar vinculado de forma alguna con algún candidato a elección popular y en consecuencia tampoco con partido político alguno.

²⁷¹ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de ciencia política. Tomo II. Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1999, p. 319.

²⁷² MARTÍNEZ SILVA, Mario, y SALCEDO AQUINO, Roberto. Diccionario electoral. Instituto Nacional de Estudios Políticos, Segunda ed., México, 2002, p. 269.

Por otra parte, el ordenamiento electoral no establece una definición de lo que es un observador electoral, pues sólo se refiere al párrafo tercero, del artículo 5 que “es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo en la jornada electoral...”²⁷³.

Para efectos del proceso electoral federal del año 2000, el Consejo General aprobó el 8 de septiembre de 1999, el *Acuerdo por el que se establecían los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales para el proceso federal 1999-2000*²⁷⁴, mismo que tomó como antecedentes tres acuerdos. En este orden de ideas, el primer acuerdo con fecha del 28 de febrero de 1994, en el cual se establecieron los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades que realizarían por vez primera los ciudadanos mexicanos debidamente reconocidos en el marco legal electoral como observadores electorales. El segundo acuerdo fue el del 29 de julio del mismo año de 1994 por el que se aprobaron lineamientos adicionales a los del primero. El tercer acuerdo, fue el del 23 de diciembre de 1996 por el cual se establecieron los lineamientos para los observadores que participarían en el proceso electoral de 1997.

De lo anterior, la única diferencia que hay en cuanto al párrafo tercero del artículo 5 del COFIPE, al igual que de los acuerdos antes referidos, es que las actividades que podían desempeñar los observadores era durante la jornada electoral, sin embargo con las reformas que hubo al precepto citado se extendieron esas actividades a todos los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, incluyendo por supuesto la jornada electoral.

Ahora bien, todos los ciudadanos mexicanos que estén interesados en participar como observadores electorales deberán cumplir con los siguientes requisitos:

²⁷³ Esta misma definición la otorga el autor Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, en la obra publicada como: Diccionario de derecho electoral. op. cit. p. 233.

²⁷⁴ Es de mencionarse que el 17 de diciembre de 1999, el Consejo General del IFE, en sesión ordinaria, aprobó las modificaciones que se aplicaron al acuerdo del 8 de septiembre del mismo año, las cuales fueron totalmente de forma y sin trascendencia al texto del Acuerdo de esta última fecha.

- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- Presentar una solicitud ante la autoridad electoral correspondiente, en la cual consten los datos de identificación personal, anexando fotocopia de la credencial para votar con fotografía y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad.
- Estar inscritos en el Registro Federal de Electores, lo que se acreditará con la fotocopia de la credencial para votar con fotografía o de la solicitud presentada ante la oficina o módulo correspondiente de dicho Registro.
- Obtener oportunamente la acreditación como observadores electorales ante la autoridad electoral.
- Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información, los que tendrán como objetivo capacitar adecuadamente a los ciudadanos interesados, para el mejor ejercicio de sus derechos en la materia, así como la observancia de las obligaciones legales a que están sujetos. Estos cursos pueden ser impartidos por el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos a través de un representante. En caso de que la falta de supervisión no sea imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación.
- No ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales, o municipales de organización o partido político y coalición alguna en los últimos tres años anteriores a la elección.
- No ser ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección.

En estos dos últimos casos lo que se pretende es velar por la objetividad e imparcialidad con la que han de conducirse los observadores electorales, y bastará con

que el ciudadano haga una manifestación bajo protesta de decir verdad que no tienen vínculos a partido u organización política alguna.

5. PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA ACREDITACIÓN COMO OBSERVADOR ELECTORAL

Es importante mencionar que para el proceso electoral de 1997, así como ya ha quedado asentado en líneas anteriores, el Consejo General del IFE aprobó en sesión ordinaria, celebrada el 23 de diciembre de 1996 el Acuerdo relativo a los lineamientos para la Acreditación de los Observadores Electorales, en el cual además de reproducir los lineamientos contemplados en el artículo 5, párrafos tres y cuatro del COFIPE, y a su vez de ser el más similar al que se aprobó para el proceso electoral del año 2000, los hizo más accesibles para los interesados, siendo los puntos más sobresalientes los que a continuación se señalan:

- Se determinó que la observación electoral podría realizarse por los ciudadanos de manera individual o bien, constituidos como grupos de observadores cuando estuvieran organizados previamente con ese objeto, siempre y cuando hubieran obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral. Anteriormente no se exigía que tales grupos estuvieran previamente establecidos precisamente con ese objeto.
- El plazo para que los interesados presentaran las solicitudes de acreditación ante el consejero presidente del Consejo Local o Distrital de la entidad federativa o distrito electoral donde se ubicara su domicilio, sería el comprendido entre el día de la publicación del acuerdo, en lugar de la fecha a partir de la cual se inicie el proceso electoral como lo establece el Código y hasta el 31 de mayo de ese año.
- El requisito que exige el COFIPE, en el sentido de que el interesado debía probar que era ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y

que estuviera inscrito en el Registro Federal de Electores, era con la simple presentación de la fotocopia de su credencial para votar con fotografía o de la solicitud presentada ante la oficina o módulo correspondiente de dicho Registro.

- Con el objeto de acelerar el proceso de acreditación, en el acuerdo se exigía que los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales informaran periódicamente a los miembros de los consejos respectivos de las solicitudes recibidas y revisaran, en un plazo no mayor de cinco días contados a partir de la recepción de la solicitud, el cumplimiento de los requisitos legales.

- Si de la revisión se advertía la omisión de alguno de los documentos o requisitos se notificaba dentro de las 48 horas siguientes al solicitante, personalmente o mediante correo certificado. El solicitante que se encontrara en esa situación disponía de 72 horas, contadas a partir de la notificación, para subsanar la omisión de que se tratara, esta última condición desapareció con el Acuerdo de 1999.

- Se exigía que las resoluciones que determinaban la improcedencia de las solicitudes de acreditación fueran comunicadas a la mayor brevedad posible a los ciudadanos u organizaciones solicitantes, para los efectos legales que procedieran.

- Las acreditaciones aprobadas debían ser entregadas dentro de los tres días siguientes a la sesión respectiva del consejo que correspondía. También se establecía la obligación de llevar un registro permanente de las acreditaciones otorgadas y denegadas.

- Los presidentes de los Consejos Locales y Distritales disponían de las medidas para que los ciudadanos debidamente acreditados contaran con las facilidades necesarias para desarrollar sus actividades.

De manera adicional y como caso más reciente, para el proceso electoral 2002-2003, en sesión extraordinaria que celebrara el Consejo General del IFE, el 21 de octubre del año 2002, aprobó al igual que en procesos electorales anteriores *El Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de*

las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales para dicho proceso. Este acuerdo fue prácticamente la misma reproducción que el del año de 1999, únicamente con pequeñas modificaciones de forma.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 5, párrafo tercero, inciso a) del ordenamiento electoral, para que los ciudadanos mexicanos puedan participar como observadores electorales, deben sujetarse a una previa acreditación, donde sólo podrán participar cuando oportunamente la hayan obtenido ante la autoridad electoral.

Para el proceso electoral del año 2000, se aplicó lo establecido en el artículo 5, párrafo tercero, inciso c) del COFIPE, así como lo estipulado en el acuerdo aprobado por el Consejo General del IFE, citado líneas arriba, de fecha 8 de septiembre de 1999, en el considerando número cinco y segundo y tercer punto del Acuerdo, que los ciudadanos mexicanos que desearan participar como observadores electorales, deberían solicitar su acreditación formal, personalmente o a través de la organización a que pertenecieran²⁷⁵, conforme al siguiente procedimiento:

a) La solicitud de registro para obtener la acreditación como observador electoral, debía presentarse ante el presidente del Consejo Local o Distrital²⁷⁶ de la entidad federativa o distrito electoral federal correspondiente al domicilio del ciudadano o de la organización, acompañada de dos fotografías del solicitante. Lo anterior podría realizarse a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección, debiendo dichos presidentes, según el caso, dar cuenta de las solicitudes recibidas a los consejos correspondientes para su aprobación, mismas que deberían

²⁷⁵ A pesar de que el considerando quinto del Acuerdo de 1999, preveía que la solicitud de acreditación se podía realizar personalmente o a través de la organización a la que pertenecieran los ciudadanos, no fue sino hasta en el Acuerdo de 2002, donde se introdujo también dicha especificación en el párrafo primero del punto segundo del mismo Acuerdo.

²⁷⁶ En el Acuerdo del 28 de febrero de 1994, emitido por el Consejo General del IFE se preveía, en primer lugar, que las actividades de los observadores se limitaban al día de la jornada electoral y en segundo lugar que la acreditación la debían solicitar ante la Junta Local Ejecutiva de la entidad federativa o ante la Junta Distrital correspondiente a su domicilio, misma que debía turnar las solicitudes a la Junta Local de la misma entidad. Sin embargo, mediante decreto publicado en el DOF, el 18 de mayo de 1994, el artículo 5 del ordenamiento electoral fue adicionado, ampliándose el marco de actuación de los ciudadanos mexicanos que desearan participar como observadores del proceso electoral federal.

resolver en la siguiente sesión que dichos órganos celebraran²⁷⁷. Asimismo, las solicitudes individualmente suscritas podrían presentarse, también, a través de las agrupaciones de observadores electorales de las cuales formaran parte los ciudadanos interesados.

b) En todos los casos, los ciudadanos interesados deberían presentar, en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenecieran, la documentación que garantizara el cumplimiento de los requisitos uno, tres, seis y siete del apartado citado anteriormente.

Con fundamento en el artículo 107, párrafo primero, inciso c, y 117, párrafo primero, inciso k del COFIPE, así como del considerando séptimo del Acuerdo de 1999, los presidentes de los Consejos Locales²⁷⁸ y Distritales, respectivamente, entre otras atribuciones a que están sujetos, tienen la de: “c) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral”.

Con base en el punto cuarto del Acuerdo de 1999, los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales debían informar periódicamente a los miembros de los Consejos respectivos de las solicitudes recibidas e igualmente debían revisar, en un plazo no mayor de 5 días contados a partir de la recepción de la solicitud, el cumplimiento de los requisitos legales. Si de dicha revisión se advertía la omisión de alguno de los documentos o requisitos, se notificaba dentro de las 48 horas siguientes al solicitante, personalmente, o bien, mediante correo certificado.

Una vez que se hubiera verificado el cumplimiento de los requisitos de ley o, en su caso, subsanadas las omisiones que correspondieran, el consejero presidente del Consejo Local o Distrital según fuera el caso, debía notificar al ciudadano solicitante de

²⁷⁷ En este caso, el Acuerdo del 21 de octubre de 2002, hizo una pequeña adición que expresaba: ...misma que deberá resolverse *a más tardar* en la siguiente sesión ordinaria que celebren dichos consejos.

²⁷⁸ La diferencia que hubo del Acuerdo del 28 de febrero de 1994, se refería a que eran únicamente los presidentes de los Consejos Locales, quienes debían llevar un registro de los ciudadanos que hubieran presentado la solicitud para participar como observadores electorales el día de la jornada electoral de acuerdo a la información que al respecto les proporcionara la Junta Local Ejecutiva correspondiente.

la obligación de asistir al curso de capacitación, preparación o información²⁷⁹, para el mejor ejercicio de sus derechos en la materia, así como la observancia de sus obligaciones legales a que se refiere el artículo 5, párrafo 3, inciso d), fracción IV, del COFIPE, y el punto quinto, del Acuerdo de 1999, *apercibiéndole de que en caso de no acudir no procedería la acreditación*²⁸⁰.

De lo anterior que los cursos podían ser impartidos directamente por el IFE o bien por las organizaciones de observadores electorales, atendiendo siempre a los lineamientos y contenidos que dictaran las autoridades competentes del Instituto bajo la supervisión de las mismas a través de un representante, tales cursos tendrían validez para cualquiera de los trescientos distritos del país y darían inicio a partir del inicio del proceso electoral federal, concluyendo el 6 de junio del año 2000.

En el supuesto de que algún solicitante no comprobara su asistencia a los cursos de capacitación, el consejo Local o Distrital que correspondiera, no debía extender la acreditación de observador electoral, debiendo fundamentar tal circunstancia en comunicación que tenía que ser notificada personalmente o por correo certificado al ciudadano u organización solicitante.

Para los cursos de capacitación que llegaran a impartir las organizaciones de observadores, bastaba con que dieran aviso por escrito al consejero presidente del Consejo Local o Distrital respectivo con cuando menos una semana²⁸¹ de anticipación a la realización del mismo. En caso de que no asistiera el representante del IFE para supervisar el desarrollo del curso, se tendría éste por acreditado para los asistentes que reportara la organización de observadores electorales de que se tratara, -punto sexto del Acuerdo de 1999-.

²⁷⁹ En el Acuerdo del año 2002, hubo la adición de un párrafo al punto quinto, en el cual se señalaba que las fechas y las sedes de los cursos de capacitación debían ser ampliamente difundidas por las Juntas Locales y Distritales, así como también, los presidentes de los Consejos Locales y Distritales debían informar a los consejeros electorales las fechas y sedes de dichos cursos, con el fin de que pudieran asistir como observadores a los mismos.

²⁸⁰ Esta condición –marcada en letra cursiva- no estaba contemplada en el Acuerdo del 23 de diciembre de 1996.

²⁸¹ En el Acuerdo del 23 de diciembre de 1996, se estipuló que serían 24 horas de anticipación para que las organizaciones de observadores avisaran al consejo correspondiente de los cursos de capacitación que llegaran a impartir.

La Secretaría Ejecutiva del Instituto²⁸², instrumentaría lo necesario para que en cada entidad federativa y en cada distrito electoral federal uninominal existiera un responsable de facilitar el registro de las solicitudes y la acreditación de los cursos de capacitación. La relación de los responsables se haría del conocimiento de las organizaciones de observadores.

De lo antes expuesto, los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales, debían ofrecer todas las facilidades a los ciudadanos u organizaciones interesadas en obtener la acreditación como observadores.

En términos de lo dispuesto por el inciso c), párrafo 3, del artículo 5, del Código Federal de la materia, así como del párrafo segundo y tercero, punto séptimo, del Acuerdo de 1999, una vez que se acreditaran plenamente los requisitos establecidos en la ley, incluyendo el relativo a la acreditación de los cursos de capacitación, el consejero presidente del Consejo Local o Distrital que correspondiera debía presentar las solicitudes al consejo respectivo para su resolución. Por tanto, las resoluciones que determinaran la improcedencia de las solicitudes de acreditación como observadores electorales por incumplir los requisitos establecidos en la ley, serían comunicadas con la mayor brevedad posible a los ciudadanos u organizaciones solicitantes, para los efectos legales que procedieran. Así pues, "...la resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General garantizará este derecho y resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas".

Sin embargo, de lo anterior se desprende que en realidad no se garantiza el derecho de acreditación a los observadores electorales, toda vez que se deja sin protección al ciudadano que pretenda desempeñar sus funciones como tal, ya que en caso de que se haya presentado la solicitud respectiva y ésta fuera rechazada por el Consejo General, no existe medio de impugnación alguno que pueda interponerse ante

²⁸² En este sentido, el Acuerdo del 23 de diciembre de 1996, establecía que era a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y las correspondientes vocalías, que la Secretaría Ejecutiva del Instituto previera lo necesario para que existiera un responsable de facilitar el registro de solicitudes y acreditación de los cursos de capacitación.

esta situación, a pesar de que este organismo se encarga de garantizar el derecho de acreditación y resolver cualquier planteamiento que pueda presentarse al respecto.

5.1. REQUISITOS PARA OBTENER LA ACREDITACIÓN

Los requisitos que debe cumplir un ciudadano mexicano para poder obtener la acreditación y de esta forma, cumplir con las funciones de observador electoral, han quedado implícitamente apuntados en los dos apartados anteriores del presente capítulo, sin embargo serán señalados los que expresamente estipula la ley.

- Presentar la solicitud debidamente requisitada en la forma y términos señaladas por la ley, en donde se incluye una manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, y sin vínculos con partido u organización política alguna, -inciso b), párrafo tercero, artículo 5 del COFIPE-.

- Además, de conformidad con el inciso d), párrafo tercero del artículo 5 de la legislación electoral, para obtener la acreditación, a parte de los que señala la autoridad electoral, es necesario cumplir con los siguientes requisitos, mismos que ya han sido mencionados con anterioridad:

1. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

2. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección.

3. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección.

En estos últimos dos casos, los Consejeros Electorales o los representantes de los partidos políticos y, en su caso las coaliciones, podían presentar pruebas fundadas sobre tales incumplimientos, para que fueran analizadas en los Consejos Locales o Distritales, -primer párrafo, punto séptimo del Acuerdo de 1999-.

4. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación.

Por otra parte y con fundamento en el punto octavo del Acuerdo de 1999, las acreditaciones que hubieran sido aprobadas por los Consejos Locales y Distritales, debían ser entregadas a los solicitantes dentro de los tres días siguientes a la sesión respectiva del consejo correspondiente. Dichas acreditaciones serían registradas y entregadas a los interesados por el consejero presidente del respectivo Consejo Local o Distrital.

La información relativa a las solicitudes recibidas y acreditaciones otorgadas y denegadas formarían parte de las bases de datos de la red de informática del Instituto. El consejero presidente de cada Consejo Local o Distrital, era el responsable de la actualización de la información en las bases respectivas conforme a lo que establezca la unidad técnica de servicios de informática, así como la comisión respectiva²⁸³.

Finalmente, una vez realizada la acreditación y registro de los observadores electorales, los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales dispondrían las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados, que participaran en la observación del proceso electoral federal, contaran con las facilidades para que pudieran desarrollar sus actividades, -punto noveno del Acuerdo de 1999-.

²⁸³ En este sentido la diferencia que preveía el Acuerdo del 23 de diciembre de 1996, respecto al de 1999, era que el consejero presidente de cada Consejo Local o Distrital llevaría un registro permanente de acreditaciones otorgadas y denegadas y lo haría del conocimiento de la Comisión de Organización Electoral del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del IFE, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

6. DERECHOS DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES

Los derechos de los observadores electorales se encuentran establecidos tanto en el código de la materia como en los Acuerdos que para tal efecto expide el Consejo General del IFE en cada proceso electoral.

Por tanto, los observadores electorales debidamente acreditados tienen los siguientes derechos²⁸⁴:

1. Realizar las actividades de observación de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, esto es, desde el inicio del proceso de que se trate hasta la conclusión del mismo, incluyendo las sesiones de los órganos electorales.
2. Realizar la observación de manera individual, o constituidos como grupos de observadores en cualquier ámbito territorial de la República mexicana.
3. Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales.
4. Celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y, coaliciones, y sus candidatos para obtener información respecto de las organizaciones políticas, con el consentimiento de las mismas. Estas reuniones no deberán interferir en el desarrollo de la jornada electoral ni en el desarrollo de la votación.
5. Recibir de los partidos políticos, previa petición por escrito los planteamientos y la documentación que consideren pertinentes respecto del proceso electoral, siempre y

²⁸⁴ Los derechos marcados con los numerales 1 a 5 se encuentran establecidos en el punto décimo; el numeral 6 en el punto décimo primero; el numeral 7 en el punto décimo séptimo; el numeral 8 en el décimo quinto; y el numeral 9 en el décimo cuarto, todos ellos del acuerdo aprobado por el Consejo General del IFE, de fecha 8 de septiembre de 1999. Igualmente, el numeral 2 se encuentra contemplado en el inciso f); el numeral 6 en el inciso g); el numeral 7 en el inciso j); el numeral 8 en el inciso i); y el numeral 9 en el inciso h), todos ellos del párrafo tercero, del artículo 5, del COFIPE. Sin embargo, con las modificaciones que se hicieron al Acuerdo de fecha 17 de diciembre de 1999 ya no aparecen los derechos marcados con los numerales 4 y 5.

cuando la información que requieran no sea confidencial y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega²⁸⁵.

6. Solicitar ante la Junta Local o Distrital que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información deberá ser proporcionada siempre que no sea confidencial en los términos fijados por la ley, y que existan posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

7. Presentar ante la autoridad electoral cuando lo estimen pertinente²⁸⁶, informe de sus actividades en los tiempos y términos que para tal efecto determine el Consejo General, en este caso será ante las Secretaría Ejecutiva del Instituto o ante los consejeros presidentes de los propios Consejos Locales y Distritales y todos ellos deberán informar a los consejos respectivos de la recepción de dichos informes, mismos que estarán a su disposición. No obstante, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores, en ningún caso tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y los resultados de los comicios. Aspecto que podría parecer incongruente, toda vez que esos informes no tienen efectos jurídicos, y en el caso que de ellos se desprendiera algún tipo de irregularidad, no procedería medio de impugnación alguno.

8. Durante la jornada electoral, los observadores pueden recorrer las casillas que deseen durante su transcurso en cualquier lugar del país y, podrán observar los siguientes actos:

- a. La instalación de casillas.
- b. Desarrollo de la votación.

²⁸⁵ En este sentido, el Acuerdo del 23 de diciembre de 1996, no establecía que fuera previa petición por escrito ni tampoco que la información que se requiriera fuera confidencial o que existieran las posibilidades materiales y técnicas para la entrega. En cuanto a los Acuerdos del 28 de febrero y 29 de julio de 1994, los observadores electorales únicamente tenían el derecho de realizar las actividades de observación de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como los que se llevaran a cabo el día de la jornada electoral, pudiendo realizar la observación en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana.

²⁸⁶ Con las modificaciones aprobadas en el Acuerdo del 17 de diciembre de 1999, la condicionante de “cuando lo estimen pertinente”, quedó suprimida.

- c. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla.
- d. Fijación de los resultados de la votación en el exterior de la casilla.
- e. Clausura de casillas.
- f. Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital.
- g. Recepción de escritos de incidencias y protesta.

9. Que en los contenidos de capacitación que las Juntas Distritales Ejecutivas impartan a los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, se prevea la explicación correspondiente de la presencia, derechos y obligaciones de los observadores electorales.

Sin embargo, de este último derecho se desprende que los Acuerdos correspondientes, tienen una disposición restrictiva que no hace la ley, en el sentido de que la explicación que debe otorgarse a los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, únicamente sea el relativo a las funciones de los observadores electorales para el día de la jornada electoral, aspecto que en su momento sería importante tener en cuenta para no restringir lo que la ley no estipula.

7. OBLIGACIONES DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES

Por lo que se refiere a este punto, tanto en el código adjetivo de la materia como en los acuerdos que emite la autoridad administrativo electoral no se encuentran estipuladas textualmente las obligaciones a que están sujetos los observadores electorales debidamente acreditados. De ello, que de los apartados anteriores del presente capítulo de este trabajo, se desprendan las siguientes obligaciones:

- En todo momento, conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, tal y como lo manifestaron en la solicitud para desempeñar las tareas inherentes a sus actividades.

- El día de la jornada electoral, permanecer a una distancia que les permita cumplir sus tareas, sin entorpecer el proceso de la votación o las funciones de los representantes de partidos políticos o coaliciones y los funcionarios de casilla.

En cuanto a las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, que hayan obtenido la acreditación correspondiente, en términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo cuarto, del COFIPE, y del punto décimo octavo²⁸⁷ del Acuerdo de 1999, las referidas organizaciones deberán:

- Declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen a más tardar 20 días antes al de la jornada electoral, mediante informe que presenten al Consejo General del IFE, conforme a los lineamientos y bases técnicas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 49-B del COFIPE, el cual le confiere a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, entre otras atribuciones, la elaboración de lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Como complemento de lo anterior, el Consejo General del IFE, en sesión ordinaria del 31 de mayo de 2000, aprobó el Acuerdo en el que se establecieron los *lineamientos y el formato a que debían sujetarse las Organizaciones de Observadores Electorales en la rendición de sus informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de las actividades relacionadas*

²⁸⁷ Este punto décimo octavo, fue adicionado en la parte final por el Acuerdo del 21 de octubre de 2002, como sigue: "...informe que deberá sujetarse a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, conforme a lo establecido en la fracción II del artículo 49-B del código electoral siendo, en caso contrario, acreedores a la sanción establecida en la fracción II del artículo 264 del citado código". Esta adición fue con el objeto de que no se confundiera con el punto décimo noveno y a su vez de aclarar cuáles eran las sanciones previstas a las que se hacen acreedoras las organizaciones de observadores en caso de no presentar los informes correspondientes. Sin embargo, el punto décimo noveno no sufrió modificación alguna.

*directamente con la Observación Electoral*²⁸⁸. En el lineamiento número tres de este Acuerdo, se estableció que el informe correspondiente debía estar suscrito por un representante legal de la organización de observadores electorales, y ser presentado en las oficinas de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, en su carácter de Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, misma que estaba encargada de revisar los informes presentados y de orientar a las organizaciones que lo solicitaran, para el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, las organizaciones estaban obligadas a poner a disposición de la Secretaría Técnica, la documentación que sirviera como sustento del informe cuando así se les requiriera.

8. PROHIBICIONES DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES

En este apartado, se pondrá de manifiesto lo que en ningún caso podrán hacer los observadores electorales. Por tanto, la legislación electoral, en el artículo 5, párrafo tercero, inciso e), precisa que los observadores deberán abstenerse, entre otras acciones, de:

- a. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones e interferir en el desarrollo de las mismas.
- b. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido político, coalición o candidato alguno.
- c. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coalición o candidatos.
- d. Declarar el triunfo de partido político, coalición o candidato alguno.

²⁸⁸ Este Acuerdo es la fiel reproducción del aprobado por el Consejo General del IFE, el 25 de marzo de 1997, y al mismo tiempo, del aprobado para el proceso electoral 2002-2003, de fecha 30 de mayo de 2003.

De igual forma, estas mismas prohibiciones se encuentran transcritas en el punto décimo sexto del Acuerdo de 1999, añadiendo en un párrafo segundo, que en caso de que resulte necesario, los presidente de las Mesas Directivas de Casilla podrán aplicar las medidas que establece el artículo 220, párrafo 1 del propio código, esto es, “podrán solicitar, en todo tiempo, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública a fin de preservar el orden en la casilla y la normalidad de la votación, ordenando el retiro de cualquier persona que indebidamente interfiera o altere el orden”.

Evidentemente, lo anterior se refiere a circunstancias generales, esto es, que los presidentes de las Mesas Directivas de Casilla están facultados para mantener el orden en las casillas electorales durante la jornada electoral, sin importar las tareas que desempeñe cualquier ciudadano, incluyendo por supuesto a los observadores electorales.

Por otra parte, en cuanto a las agrupaciones políticas nacionales se les prohíbe realizar actividades de observación, para tal efecto existe una tesis relevante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que textualmente expresa:

“S3EL003/97 AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. NO PUEDEN REALIZAR ACTIVIDADES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL.—De conformidad con lo prescrito en el artículo 34, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, en tanto que la participación de las organizaciones de observadores se limita a ser, en ocasiones y cuando más, el conducto por el cual se tramita el registro de ciudadanos observadores electorales y se imparte capacitación a los mismos. Pretender que las agrupaciones políticas nacionales pueden actuar en los procesos electorales federales como observadores y, así, al margen de las actividades participativas que limitativamente se les establece en el código electoral, sería admitir que las propias agrupaciones políticas nacionales, en el supuesto de que suscriban un acuerdo de participación con un partido político, pueden ser el objeto de su propia observación, lo cual resulta fáctica y jurídicamente incompatible”²⁸⁹.

²⁸⁹ Tesis relevante de la Sala de Superior, S3EL003/97. Tercera época-1997. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. SUP-JDC-009/97. Alianza Cívica, Agrupación Política Nacional. 14 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Gustavo Avilés Jaimes. Recurso de apelación. SUP-RAP-004/97. Alianza Cívica, A.C. Agrupación Política Nacional. 14 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Jesús Armando Pérez González. Publicado en la página de internet: [www.trife.org.mx/ frame_principal.html](http://www.trife.org.mx/frame_principal.html)

Ahora bien, existen otras disposiciones que más que prohibiciones para los observadores electorales son consideradas como **restricciones** para éstos. De tal forma, con base en el Acuerdo aprobado por el Consejo General del IFE, el 8 de septiembre de 1999, en el punto décimo segundo y décimo tercero, se establecieron los siguientes casos:

- Los ciudadanos que resultaran designados para integrar las Mesas Directivas de Casilla para la jornada electoral, en ningún caso podían solicitar su acreditación como observadores electorales, en caso de haberlo hecho antes o realizarlo después, el Consejo Local o Distrital respectivo debía cancelar o negar dicha acreditación, según correspondiera, lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 193, párrafo uno, incisos d), f) y g), del COFIPE²⁹⁰.

- Los ciudadanos acreditados para participar como observadores no podían en forma simultánea actuar como representantes de partido político ante los Consejos General, Locales y Distritales del IFE o ante las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia del Registro Federal de Electores ni tampoco como representantes de partido ante las mesas directivas de casilla o generales, fundamentado por el artículo 5, párrafo 3, inciso b) del COFIPE, toda vez que en él se dispone que los ciudadanos harán previamente la manifestación expresa de no tener vínculos a partido u organización política alguna.

²⁹⁰ Artículo 193 del COFIPE, párrafo primero: “El procedimiento para integrar las Mesas Directivas de Casilla será el siguiente: ...d) Las juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar, con base en los datos que los ciudadanos aporten durante los cursos de capacitación, a los que resulten aptos en términos de este Código, prefiriendo a los de mayor escolaridad e informará a los integrantes de los consejos distritales sobre todo este procedimiento, por escrito y en sesión plenaria; ...f) De acuerdo a los resultados obtenidos en el sorteo a que se refiere el inciso anterior, las Juntas Distritales harán entre el 16 de abril y el 12 de mayo siguiente una relación de aquellos ciudadanos que, habiendo asistido a la capacitación correspondiente, no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo, en los términos de este Código. De esta relación, los Consejos Distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, a más tardar el 14 de mayo; g) A más tardar el 15 de mayo las Juntas Distritales integrarán las mesas directivas de casilla con los ciudadanos seleccionados, conforme al procedimiento descrito en el inciso anterior, y determinarán según su escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la casilla. Realizada la integración de las mesas directivas, las Juntas Distritales, a más tardar el 16 de mayo del año en que se celebre la elección, ordenarán la publicación de las listas de sus miembros para todas las secciones electorales en cada distrito, lo que comunicarán a los Consejos Distritales respectivos...”.

Si se diera el caso, de que algún partido político acreditara a un ciudadano que apareciera en la relación de observadores electorales del supuesto anterior, el presidente del Consejo respectivo deberá notificarlo de inmediato al consejo que haya otorgado el registro. Una vez recibida dicha notificación y corroborada la duplicidad de acreditaciones, el Consejo competente deberá dejar sin efecto la de observador electoral que hubiera extendido, debiendo hacerlo del conocimiento inmediato del interesado, quien deberá devolver de inmediato a la autoridad electoral el documento en el que conste la acreditación y el gafete de identificación que, en su caso, se le hubiera entregado.

Sin embargo, sería importante considerar que este tipo de restricciones deberían estar contempladas en el COFIPE y no en una disposición suplementaria. Asimismo, en este sentido sería también significativo considerar que en el segundo caso se anulara tanto la acreditación como representante de partido como de observador por intentar infringir las disposiciones de la autoridad electoral.

Por otra parte, y como contrapartida a las prohibiciones y restricciones a que están sometidos los observadores electorales, es importante hacer mención que en caso de que incurran en alguno de los supuestos señalados anteriormente, serán sujetos a las **sanciones** que para tal efecto señala el ordenamiento legal.

Así pues, con fundamento en el multicitado artículo 5, párrafo 3, inciso e) del COFIPE, así como en el punto décimo noveno del Acuerdo de 1999, los observadores electorales que debidamente fueran acreditados hicieran uso indebido de su acreditación o no se ajustaran a las disposiciones establecidas en la ley o en el acuerdo respectivo, se harán acreedores a las sanciones que establece el artículo 264, párrafos 1 y 2, del COFIPE, que para tal efecto expresa textualmente:

Artículo 264

“El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código.

Asimismo, conocerá de las infracciones en que incurran las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código”.

9. VALORACIÓN QUE SE HA DADO A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL NACIONAL

A lo largo del presente capítulo, se puso de manifiesto que en un principio hubo una profunda oposición en cuanto a la presencia de los observadores electorales durante la jornada electoral, toda vez que se expresaba que muchos de los métodos y formas que los observadores llegaron a utilizar eran lesivos para las instituciones electorales, ya que ellos mismos tendrían una autoridad moral y política por encima de los organismos electorales, y al mismo tiempo que el observador al formar parte de una organización, evidentemente tendría propósitos políticos, pues no podía acreditar su neutralidad política, entre otros motivos.

Asimismo, se acentuó mucho la idea de que los partidos políticos fueran únicamente los corresponsables de la vigilancia de los procesos electorales.

Sin embargo, lo anterior se refuta con el hecho que al haber un proceso democrático no sería necesario que los partidos políticos acreditaran representantes para vigilar el proceso electoral ni tampoco habría necesidad de que existieran observadores electorales sobre un proceso que a nadie le quedara la menor duda sobre las formas y los procedimientos que se apegaran a la ley. Igualmente, es claro que la finalidad de la observación es una finalidad diferente de aquélla que tienen los partidos políticos, por lo cual los observadores deben actuar con toda imparcialidad y objetividad.

Paulatinamente, la figura de la observación electoral fue teniendo un alto grado de aceptación, motivo por el cual no sólo se había regulado su presencia en la jornada electoral sino también en todo lo concerniente a un proceso de elecciones.

Sin duda, la figura del observador electoral ha llegado a tener una estimación considerable de la cual se desprende el derecho ineludible de participar en los procesos electorales ya sea de forma individual o a través de organizaciones, otorgándoles las facilidades que sean necesarias para desempeñar las actividades que les correspondan, toda vez que cualquier elemento que coadyuve en la transparencia, legalidad e imparcialidad de un proceso electoral es admitido en cualquier democracia.

De igual manera, es necesario enfatizar la importancia del trabajo de los observadores electorales, ya que en éste se basa gran parte de la confianza de los ciudadanos de que las elecciones sean legales y transparentes, por eso no hay que dejar de lado el carácter de imparcial e indiscutible el proceder del observador antes, durante y después de los comicios.

Así también, es importante tener en cuenta que las elecciones mexicanas han tenido un avance significativo respecto al pasado, sin embargo la continuidad para el fortalecimiento de la democracia permanece como objetivo primordial.

Ineludiblemente, será indispensable que un futuro próximo se otorguen y dispongan todas las medidas necesarias para que el observador electoral cumpla íntegramente con sus tareas y les sean resguardados todos los derechos inherentes a su actuación, siendo importante resaltar que los informes que elaboren y presenten sean tomados en consideración, en los casos que de ellos se deriven irregularidades contempladas en la ley.

10. RESULTADOS QUE HA TENIDO LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

En el proceso federal electoral de 1994, donde por primera vez estuvo regulada la figura de los observadores electorales, se afirmó que la calidad de la elección estaba en cuestión por el número tan alto de irregularidades detectadas. Sin embargo,

ninguno de los tipos de irregularidades tomados de forma individual aportó un factor determinante para incidir en el resultado final. Fue así, que uno de los aspectos más debatidos durante la conformación del padrón y el proceso de fotocredencialización fue la posibilidad de registros falsos en las listas de electores.

Sin embargo y de manera progresiva, los problemas que aún subsisten en los procesos electorales son, entre otros, los problemas con el líquido indeleble, listas nominales diferentes, inconsistencia en el padrón electoral, cumplimiento de los procedimientos durante la votación, instalación, operación y cierre de las casillas. Por lo que se refiere a las organizaciones de observadores uno de los problemas ha sido la limitación de fondos que ha derivado en la necesidad, por parte de las mismas organizaciones, de reducir sus presupuestos en relación a los montos aprobados, donde todas las organizaciones llegan a tener menos observadores que lo inicialmente propuesto.

Por otra parte, uno de los aspectos positivos es que al estimular una amplia participación de los observadores electorales y procurar brindarles los recursos suficientes para el desempeño de sus actividades, se parte de la convicción de que las actividades que desarrollan los observadores electorales constituyen un valioso testimonio sobre el proceso electoral federal.

De lo anterior, que la participación y testimonio de los observadores electorales se convierta en un aspecto fundamental de confiabilidad en la organización y calificación de las elecciones federales.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que la presencia de observadores en las casillas tiende a reducir las irregularidades y a inhibir prácticas fraudulentas, por lo que puede suponerse que en el resto de las casillas en las cuales no hay observadores, las irregularidades pueden presentarse e inclusive aumentar.

Lamentablemente, a pesar de la existencia de la observación de elecciones aún subsisten irregularidades que se presentan principalmente en zonas rurales y

marginadas, realizadas por los candidatos o partidos políticos el día anterior y durante la jornada electoral, entre otras:

- La compra del voto a cambio de dinero o un bien o servicio.
- La intimidación y presión a los electores dentro y fuera de las casillas.
- La violación al derecho del secreto al voto.
- La sustitución de los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla por personas identificadas con algún partido político.

De lo antes expuesto, es necesario que exista la aplicación estricta y efectiva de sanciones a los delincuentes electorales, incluso los que se encuentran en los niveles más altos del gobierno, a fin de disuadir y castigar con severidad el empleo de prácticas de compra y coacción del voto de los ciudadanos, erradicar la manipulación de la pobreza y las necesidades de las mayorías como fuente de triunfos electorales.

A pesar de los avances logrados aún existen algunos temas pendientes en la reforma electoral, los cuales son de importancia. Entre ellos, es de mencionarse que falta una definición clara y contundente de los delitos electorales, y de los mecanismos que garanticen su sanción efectiva; deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto, derivada de la relación laboral o del disfrute de un bien o servicio público. De no lograrse lo anterior, existe una alta probabilidad de que todos los delitos e irregularidades queden impunes y que las denuncias presentadas sean desechadas.

Así también, es importante la realización permanente de una intensa y efectiva campaña de educación cívica, asesorada por especialistas en la materia, para difundir los derechos políticos y los procedimientos electorales, así como las formas de defensa y reacción frente a las irregularidades y delitos electorales. En el medio rural es evidente la necesidad y urgencia de este esfuerzo. Así como la aplicación de instrumentos efectivos para lograr condiciones equitativas en toda la etapa previa a la jornada electoral, especialmente en los medios de comunicación.

Asimismo, ha sido valiosa la transformación en la integración de los organismos electorales, sin embargo es necesario que se continúe con los avances en la toma de decisiones para hacer cambios sustanciales en las prácticas y procedimientos electorales, para consolidar lo avanzado y depurar los instrumentos, a fin de garantizar la eficacia del voto de todos los ciudadanos y evitar el voto múltiple y la coacción.

Ahora bien, negar los evidentes y hasta cierto punto laudables avances en las cuestiones electorales de México sería contrario a la verdad, al mismo tiempo que afirmar que este país vive una normalidad democrática es adelantar resultados y probablemente desconocer todas las cuestiones pendientes para la construcción de una real democracia representativa y participativa.

11. OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR LOS ORGANISMOS DEDICADOS A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

Uno de los aspectos más trascendentes que inquietan a los Organismos que se dedican a la observación electoral nacional, es precisamente lograr los objetivos por los cuales tomaron la decisión de constituirse como tales, y así contribuir, esencialmente hacia la transición a la democracia buscando la equidad y la transparencia en los procesos electorales para garantizar el voto libre y consciente del ciudadano, de ello la importancia de impulsar la participación ciudadana en los asuntos electorales.

De lo antes mencionado, se hará referencia a los objetivos que persiguen los Organismos que se dedican a la Observación Nacional de Elecciones, sin que en ningún momento los que se señalen tengan un carácter limitativo. Por tanto, éstos serán divididos en objetivos generales y particulares, los cuales son:

- Objetivos generales:

1. Buscar acciones que se orienten a fortalecer las instituciones electorales, así como contribuir a generar confianza en la ciudadanía e impulsar una cultura política democrática que promueva acciones de credibilidad y legitimidad de los procesos electorales en México.
2. Lograr procesos electorales confiables, regidos por la equidad, legalidad, imparcialidad y objetividad, mediante el impulso de la participación ciudadana en la observación de las diferentes etapas de los procesos electorales.
3. Buscar la imparcialidad en la integración y funcionamiento en la toma de decisiones de los órganos electorales, incluidos desde el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales hasta las Mesas Directivas de Casilla.
4. Contribuir al fortalecimiento del poder ciudadano mediante el desarrollo de espacios, mecanismos e instituciones para la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas y en la vigilancia del ejercicio de gobierno.
5. Colaborar para que en el proceso electoral se respete la voluntad ciudadana, exista equidad en la competencia electoral y se de una participación ciudadana numerosa y responsable.
6. Recuperar la confianza del ciudadano en los principios y estructuras centrales de la democracia.
7. Generar espacios y formas de educación para fortalecer la participación ciudadana en la vida nacional.
8. Dar testimonio objetivo sobre la calidad de los procesos electorales en los que se participe.

9. Respeto irrestricto a las normas que regulan las campañas electorales, como son los derechos, obligaciones y restricciones, incluyendo la fiscalización de los recursos de los partidos.

10. Equidad en el acceso y contratación de tiempos en radio y televisión de los partidos políticos.

▪ Objetivos particulares:

1. Contribuir a inhibir y cancelar todo intento que vaya en sentido contrario a la ley para lograr unas elecciones justas a través de la presencia responsable de los observadores electorales.

2. Impulsar la observación electoral sobre la calidad de la jornada electoral en las zonas rurales, ya que son consideradas como de alto riesgo, toda vez que es en estos lugares donde más se recurre a prácticas irregulares.

3. Confiabilidad de los instrumentos que aseguran al ciudadano su derecho al sufragio, como el padrón electoral y las listas nominales, así como las condiciones óptimas para su ejercicio, esto es, la ubicación de casillas.

4. Garantía de los electores a ejercer su voto libre y secretamente, y observación de aquellos actos tendientes a generar presión o coacción sobre ellos.

5. Seguridad de los documentos y materiales electorales, así como en los procedimientos de custodia y transporte antes de la jornada.

6. Proporcionar herramientas metodológicas y prácticas que permitan a los observadores electorales cumplir oportunamente las actividades que les correspondan en el desarrollo de la jornada electoral.

7. Efectuar actividades educativas y de capacitación para las tareas de los observadores.
8. Establecer control y supervisión permanente que genere información confiable, veraz y transparente.
9. Realizar conteos rápidos.
10. Brindar transparencia, oportunidad y confiabilidad de los procedimientos utilizados para informar al público sobre los resultados electorales.

Lo anterior es significativo, toda vez que debe buscarse una apertura a la mayor participación ciudadana para incorporar el gran porcentaje de abstencionismo a la vida activa política de México.

CONCLUSIONES

1. Las elecciones representan uno de los instrumentos de la democracia en los estados contemporáneos, que celebradas de manera regular y periódica ofrecen a la mayoría de los ciudadanos la oportunidad de participar en la conformación de quienes habrán de representarlos. Considero que su importancia radica en ser uno de los medios más adecuados hacia la transferencia del poder de forma pacífica y ordenada a través de la competencia equitativa e igualitaria entre los distintos aspirantes que contienden a los diferentes cargos de elección popular.

2. El sufragio como derecho político y como forma de participación, desempeña un papel fundamental en la vida de los ciudadanos, toda vez que con él pueden ejercerlo activa y pasivamente. Es por ello conveniente hacer énfasis en su importancia, principalmente en un doble sentido que se le otorga al sufragio activo, esto es, como derecho y como obligación, pues a pesar de estar consagrado en la Ley Suprema y en el código de la materia con ese doble sentido, se desprende el aspecto de que la obligatoriedad se estableció básicamente para garantizar la participación ciudadana, la cual no ha logrado su cometido pues el aumento de ella se atribuye más que a la obligación que se estipula a la educación cívica ciudadana. Es así, que en caso de incumplimiento a la disposición constitucional y legal no exista forma alguna de ser sancionada, dando como consecuencia una inaplicabilidad al sentido mismo que la ley le confiere. En este sentido, desde un punto de vista particular, es menester establecer las disposiciones adecuadas para su efectiva aplicación o en su caso suprimir tal obligatoriedad, ya que hasta cierto punto resulta ocioso que haya una obligación y esta no tenga forma de ser acatada.

3. La participación ciudadana en los procesos electorales se dispone como uno de los medios esenciales para que haya una real democracia representativa, sin embargo, en lo personal, ello no significa que tal participación se agote en la jornada comicial y por tanto que ésta se traduzca en la mera expresión del derecho al sufragio.

4. Entre las razones que alientan a los ciudadanos a participar y las posibilidades reales de hacerlo existe una gran diferencia, toda vez que los factores que determinan la participación son las múltiples variables sociales, económicas, educativas, culturales, el ambiente y las condiciones políticas que las rodean, por consecuencia los niveles de participación ya sea en forma individual o grupal no siempre son los mismos, en virtud de que también varían conforme al lugar, tiempo y circunstancias en que se realizan las elecciones, el cargo a ocupar por los candidatos, el grado de competencia, entre otros aspectos. Sin embargo, parto de la convicción que lo anterior no debe influir ni determinar en los cometidos de los diferentes actores o instituciones encargados de procurar y generar valores y hábitos participativos, así como realizar y velar por lograr unas elecciones justas y transparentes.

5. Como contraste a una participación ciudadana activa, se encuentra la apatía de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos generada por la ausencia de una cultura política y una educación cívica adecuadas, el desconocimiento y desinterés o bien, motivada por la voluntad de autoexclusión por considerar los asuntos políticos como una falacia, lo que se traduce en la abstención, manifestada como una protesta por la desilusión ante las carentes opciones políticas, de tal suerte y muy desafortunadamente que las razones para abstenerse trascienda a porcentajes, específicamente en los resultados electorales desmesuradamente considerativos. Por tanto, creo que es necesario que se tomen las medidas necesarias para procurar, fomentar y diseñar una estrategia de educación cívica que ponga de manifiesto la importancia de los procesos electorales de todo sistema democrático y que implique de manera profunda la conciencia y crítica de los ciudadanos para interesarse en los asuntos que directa o indirectamente les conciernen, siendo uno de los mecanismos más idóneos la difusión constante y en grandes proporciones a través de los medios masivos de información.

6. Los partidos políticos definidos por la Carta Magna como entidades de interés público están estrechamente vinculados con los procesos electorales, motivo por el cual cumplen una función esencial en la búsqueda del poder interviniendo activamente en el proceso de selección de quienes serán los posibles gobernantes mediante las

elecciones, así como ser uno de los responsables de fomentar la participación de los ciudadanos en el escenario político y democrático.

7. Uno de los problemas de los partidos políticos al hacer uso de las campañas electorales es que parecen olvidar que el propósito primordial de las campañas es el dar a conocer sus plataformas electorales e involucrar a la ciudadanía en ellas con objetividad y criterios sustentados en las mismas, por lo que lamentablemente tratan de obtener el triunfo a través de mensajes superfluos y aún más, mediante la descalificación y la exaltación de errores y debilidades del oponente haciendo de lado las propuestas y su viabilidad, tratando de influir con esto en el electorado, por lo que me apoyo en la idea de que debe tenerse en cuenta que los resultados electorales deben producirse con base en las propuestas y no a través de los conflictos que puedan haber entre los partidos políticos en los períodos electorales. Lo anterior, sin tomar en cuenta que el costo de las campañas es excesivamente elevado, por lo que creo sería conveniente tomarse en cuenta el reducir los porcentajes del financiamiento público que de una u otra forma merma al erario público.

8. Es evidente que para el funcionamiento de los partidos políticos requieran de recursos, tanto para las actividades ordinarias como para la realización de las campañas electorales, lo que se traduce en financiamiento público y privado, con el objeto de no limitar ni inhibir su campo de acción, garantizado por la igualdad, la libertad y el derecho de los partidos a participar en la vida política, incluyendo a los partidos pequeños. De ello, la importancia de que una de las obligaciones de los partidos políticos para que haya transparencia en el financiamiento que se les otorga, sea el informar sobre el origen, manejo y destino de los recursos que obtengan y administren. Sin embargo, lo anterior considero que no parece ser suficiente para algunos partidos de justificar los múltiples desvíos a cuestiones no electorales, al mal manejo que se hace del financiamiento e incluso el allegamiento de cuantiosas cantidades que llegan a ser inexplicables.

9. De la evolución constitucional que hubo respecto a las elecciones, puedo inferir que desde la Constitución de Cádiz hasta el Acta de Reformas de 1847, esto es,

prácticamente durante todo el siglo XIX imperó el sistema de elección indirecta en tercer grado y de voto público, más tarde con la Constitución de 1857, siguió la forma de elección indirecta, pero esta vez de primer grado. Posteriormente, con las reformas elaboradas en 1912, surgió el sistema de elección directa para todos los cargos de elección popular, precisándose que el voto sería universal, libre, secreto y directo, mismo que a partir de entonces ha permanecido.

10. Después de una larga y extenuante oposición, principalmente por parte de los partidos políticos para la apertura de la observación de elecciones, ésta se constituyó en México por vez primera como consecuencia de las reformas hechas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el año de 1993, instituyéndose como derecho exclusivo de los ciudadanos para poder participar como observadores, motivando con ello la participación en los comicios, y aún cuando se redujo tal derecho únicamente a la jornada electoral, considero tal aspecto como un avance al ordenamiento legal.

11. En 1994 hubo una vez más otra reforma político electoral, de la cual se modificaron diversos artículos constitucionales y legales, por lo que enfatizo que en cuanto a lo que se refiere a la observación electoral se amplió a la totalidad del proceso electoral las actividades de los ciudadanos que fungieran como observadores. Asimismo, un aspecto importante en ese año, relativo a la observación internacional de elecciones, es que formalmente, se abrieron las puertas por primera ocasión a los extranjeros que quisieran acudir al país con el propósito de observar los procesos electorales, designándoles el carácter de visitantes extranjeros, lo cual ha tenido resultados progresivos y positivos para dar credibilidad a las elecciones en el ámbito internacional, sobre todo en los momentos de intenso debate entre los contendientes que se postulan.

12. Consecuentemente, en el año de 1996 se dispuso otra reforma electoral tanto a nivel constitucional como legal, la cual impactó en gran medida al órgano rector encargado de organizar las elecciones, toda vez que con ello se consolidó la autonomía e imparcialidad del Instituto, entre otros aspectos. Sin embargo, uno de los

puntos sobresalientes en lo que corresponde a la figura de los observadores electorales, es que se introdujeron diversas disposiciones relativas al proceso de acreditación de éstos, con la finalidad de facilitar las respectivas acreditaciones para los ciudadanos que se interesaran en participar como tales, así como el relativo al financiamiento de las organizaciones que participaran con ese mismo carácter.

13. Dentro de las prácticas que se efectúan a nivel internacional acerca de la observación electoral se encuentran diversas misiones de carácter gubernamental, intergubernamental o no gubernamental que se encargan de tales prácticas, siendo las más sobresalientes de tipo intergubernamental la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, ambas con sus respectivos órganos internos encargados de enviar misiones a los países que así lo soliciten, apegándose siempre al marco jurídico del país visitado. Lo anterior tiene un valor significativo, toda vez que con este tipo de prácticas se contribuye a velar porque las elecciones que se celebren en diferentes Estados cuenten con el respaldo y el apoyo de la opinión pública internacional, desalentando al mismo tiempo todo tipo de actividades que pongan en riesgo la legalidad de los procesos electorales, son entre otras razones las que hago notar, en virtud de que cada vez son más los países que se sujetan a la observación internacional, lo cual contribuye al fortalecimiento de las instituciones políticas y prácticas democráticas.

14. En cuanto al derecho comparado, la observación electoral establecida en la República de Nicaragua, en la cual el Consejo Supremo Electoral, órgano rector del Poder Electoral quien tiene a su cargo en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, aprobó un Reglamento de Observación Electoral, mismo que contiene disposiciones referidas a la observación electoral nacional e internacional de los procesos electorales, hecho que manifiesto, ha reflejado la gran importancia del desarrollo del Sistema Electoral Nicaragüense, aún cuando los únicos que pueden cursar invitaciones a organismos nacionales y extranjeros sean el titular del Ejecutivo y el Consejo Supremo Electoral. A nivel nacional la participación de los ciudadanos nicaragüenses, sobre todo de los jóvenes se ha visto incrementada en los procesos electorales a través de su cooperación como observadores.

15. Por lo que se refiere a la República del Perú, la observación de elecciones encuentra su fundamento en la Ley Orgánica de Elecciones, la cual fija los derechos, obligaciones y prohibiciones a que están sujetos los ciudadanos que se interesen en participar como observadores y quienes no tienen más limitantes que no ser candidatos, militantes o miembros de agrupaciones políticas ni de órganos electorales. Sin embargo y a pesar de existir una restricción para los ciudadanos que deseen participar, ya que para ello deben pertenecer a alguna organización no gubernamental, y al mismo tiempo se reducen las actividades de los observadores a la jornada electoral, considero que los organismos electorales han generado la participación de los ciudadanos peruanos mediante diferentes programas que en coordinación con los principales organismos de observación nacional e internacional han logrado una mejor actividad en los comicios.

16. No obstante que la República Bolivariana de Venezuela ha transitado por múltiples sucesos políticos que han puesto en entredicho los procesos electorales, el quinto poder del Estado, el Electoral, por medio del Consejo Nacional Electoral, ha establecido la observación electoral en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares de carácter nacional a través de diversas normas que regulan las actividades de los observadores de carácter nacional e internacional, en específico para los casos en que se celebren referendos revocatorios para cargos de elección popular, las cuales contienen los lineamientos sobre los que deberán sujetarse los observadores.

17. De la República de Costa Rica puedo decir que si bien este país tiene instituciones electorales consolidadas e independientes de los poderes del Estado y que a su vez cuenta en su territorio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el cual a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral integra Misiones de Observación Electoral en toda América Latina, en lo que se refiere a su ordenamiento legal electoral no contempla la observación de elecciones. Sin embargo, existe un proyecto de reformas que de ser aprobado regularía tanto la observación nacional como internacional, lo que incrementaría la participación de los ciudadanos, aún cuando sólo estuvieran contempladas las actividades de los observadores para la

jornada electoral y que éstos para participar tuvieran que formar parte de misiones de observación.

18. Actualmente, la presencia, esencialmente de la Organización de Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha financiado diferentes proyectos en los que ha proporcionado asistencia electoral, así como de la Organización de Estados Americanos mediante la Unidad para la Promoción de la Democracia quien ha brindado servicios de asesoramiento y de asistencia técnica directa en los procesos electorales mexicanos han tenido un gran valor y aportación a los mismos, toda vez que México por ser Estado miembro de dichos organismos, ha logrado mediante las recomendaciones que se le dan, entre otros aspectos, un mejoramiento en las técnicas de observación.

19. Uno de los principales fines perseguidos por la observación electoral es el dar credibilidad a los resultados comiciales mediante prácticas constantes que garanticen su transparencia y legalidad, de lo que infiero se convierte con ello en una herramienta básica del proceso electoral, a pesar de que ésta no sea el único instrumento para tal cometido.

20. Con el objeto de fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales en los procesos electorales con el carácter de observadores se han implementado medidas para el cumplimiento de sus actividades y con ello incrementar el nivel de confianza de los ciudadanos al hacer más eficaces las tareas encaminadas a la observación, lo que ha contribuido a obtener financiamiento a través de un fondo constituido para tales fines. Sin embargo, creo que uno de los inconvenientes para muchas de las Organizaciones No Gubernamentales es el presupuesto que se les otorga, pues en muchos casos es insuficiente, originando la reducción tanto de la cobertura geográfica a observar como de los ciudadanos que en su caso hayan previsto.

21. Indudablemente, ha habido una progresiva participación de los ciudadanos en los procesos electorales como observadores electorales ya sea en forma individual o formando parte de una organización no gubernamental. Sin embargo, desde un punto de vista personal, es necesario que se otorgue una gran difusión de este derecho, pues lamentablemente un gran número de ciudadanos lo desconocen, incluso personal del Instituto Federal Electoral que desarrollan actividades en algunas zonas del territorio mexicano.

22. Uno de los problemas que se presenta en la acreditación de los ciudadanos que deseen participar como observadores electorales, es que en caso de que las solicitudes sean rechazadas por la autoridad administrativa electoral, no procede medio de impugnación alguno que pueda interponerse ante tal situación, lo cual deja sin protección al ciudadano que pretenda desempeñar sus funciones como tal. De ello, manifiesto la importancia de subsanar este vacío legal, toda vez que se trata de un derecho ciudadano plenamente consagrado. Lo mismo sucede con el derecho que expresamente se establece para los observadores electorales, quienes pueden presentar ante la autoridad electoral, informes en función de sus actividades, pues a dichos informes no se les da el valor jurídico que puedan tener en caso que de ellos se desprenda algún tipo de irregularidad, pues la participación y testimonio de los observadores es un aspecto fundamental de confiabilidad en la calificación de las elecciones.

23. Como es evidente, no es posible transitar a la democracia sin contar con elecciones periódicas, legales y transparentes. Sin embargo, el gran impedimento que sigue teniendo México se refleja en problemas como la compra y coacción del voto, el uso inequitativo de medios de comunicación o la insuficiencia de los mecanismos de fiscalización. Es de tenerse en cuenta que la presencia de observadores en las casillas tiende a reducir las irregularidades e inhibir prácticas fraudulentas, por lo que puede suponerse que en el resto de las casillas en las cuales no hay observadores, las irregularidades pueden presentarse e incluso aumentar. Por lo que deduzco que la compra y coacción del voto es una práctica no erradicada en el sistema político mexicano, sino que, se trata de una práctica común en zonas rurales y áreas urbanas

marginadas, y a pesar de que a partir de la reforma de 1996, se establecieron como delitos electorales tales actividades, surge el problema de cómo probar que una determinada actitud realmente condiciona el voto ciudadano, así, el problema se transforma en un problema de prueba.

24. Es importante tener en cuenta que las elecciones mexicanas han tenido un avance significativo respecto al pasado, incluyendo la observación a las mismas, no obstante, la continuidad para el fortalecimiento e imparcialidad en las instituciones electorales permanece como fin primario en la actualidad. Por lo anterior, aduzco que todo elemento, ya sea de carácter económico, social, político o jurídico que tienda al fortalecimiento de la democracia en el país, representa un esfuerzo para coadyuvar en la transparencia y legalidad de los procesos electorales.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Acosta Romero, Miguel, y Castañeda González, Jorge A. La observación de elecciones. Porrúa, 2ª ed., México, 1997.

Agozino, Adalberto C. Ciencia política y sociología electoral. Universidad, Argentina, 1997.

Aguirre, Pedro. Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Costa Rica. Instituto Federal Electoral, 2ª ed. México, 2001.

Alcocer, Jorge y Morales, Rodrigo. La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución. Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

Alonso, Jorge; y Tamayo Jaime. Elecciones con alternativas. Algunas experiencias en la República mexicana. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

Andrade Sánchez, Eduardo. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. La reforma política de 1996 en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1997.

Andrea Sánchez, Francisco de, y otros. La renovación política y el sistema electoral mexicano. Porrúa, México, 1987.

Arnáiz Amigo, Aurora. Derecho constitucional mexicano. Trillas, 2ª ed., México, 1990.

Aziz Nassif, Alberto. Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2000.

Badía Martí, Anna. La participación de la ONU en procesos electorales. Mc Graw Hill Interamericana de España, España, 1998.

Barquín Álvarez, Manuel. Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993.

Becerra Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José. La reforma electoral de 1996: una introducción general. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Bénard Calva, Silvia M. El largo camino de la democracia mexicana. Una década de lucha en Chihuahua, 1982 – 1992. Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, México, 1998.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho electoral. Instrumento normativo de la democracia. Porrúa, México, 1980.

Camacho Barríos, Francisco. Los febreros del presidente. Lisbón, Venezuela, 1992.

Cansino, César. Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1995.

Cárdenas Gracia, Jaime; García Campos, Alan; Nieto Castillo Santiago. Estudios jurídicos en torno al IFE. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

Carpizo, Jorge. Nuevos estudios constitucionales. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

Carreras, Francesc de; y Vallés, Joseph. Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales. Blume, España, 1997.

Castellanos Hernández, Eduardo. Derecho electoral en México. Introducción general. Trillas, México, 1999.

_____ Formas de gobierno y sistemas electorales en México. (1812-1940). Centro de Investigación Científica, México, 1996.

_____ Legislación y estadísticas electorales 1814 – 1997. Serie IV, Vol. III, Tomo II. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

Concha Malo, Miguel. Colección: La democracia en México. Los derechos políticos como derechos humanos. La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.

Cot, Jean-Pierre; y Mounier, Jean-Pierre. Tr. Vinyoli Joan. Sociología política. Título original: Pour une sociologie politique. Blume, España, 1978.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Derecho constitucional electoral. Porrúa, México, 2000.

Crespo, José Antonio. Los riesgos de la sucesión presidencial. Actores e instituciones rumbo al 2000. Centro de Estudios de Política Comparada, Estudios Comparados, México, 1999.

_____ Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México. Miguel Ángel Porrúa, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 1996.

Diez de Velasco, Manuel. Las organizaciones internacionales. Tecnos, undécima ed., España, 1999.

Dowse, Robert E.; y Hughes, John A. Sociología política. Versión española de Rolland Quintanilla, José María, Alianza Universidad, 3ª ed., España, 1979.

Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Título original: Les partis politiques, Tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, 15ª reimpresión, México, 1996.

Emmerich, Gustavo Ernesto. Procesos políticos en las Américas. Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1996.

España N., Luis Pedro. Amaneció de golpe: el intento de derrocar al presidente Pérez. Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Venezuela, 1992.

Fix Zamudio, Héctor. México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2ª ed., México, 1999.

Galván Rivera, Flavio. Derecho procesal electoral mexicano. Mc Graw-Hill México, 1997.

García Orozco, Antonio. Legislación electoral mexicana 1812 – 1977. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2ª ed., México, 1978.

Gómez Tagle, Silvia. La frágil democracia mexicana. Partidos políticos y elecciones. García y Valadés, Mediodía y Mujeres en lucha por la democracia, México, 1993.

González Casanova, Pablo. El estado y los partidos políticos. Colección Problemas de México, Ediciones Era, 3ª reimpresión, México, 1993.

_____. Las elecciones en México: evolución y perspectivas. Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1985.

González Molina, Gabriel. Cómo ganar las elecciones. Estrategias de comunicación para candidatos y partidos. Cal y Arena, México, 2000.

Hermet Guy, Rouquié Alain. ¿Para qué sirven las elecciones? Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Herrera y Lasso, Manuel. Estudios políticos y constitucionales. Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.

Huerta Mendoza, Gerardo. El poder de la gente. ¿Qué son las ONGs y cómo crearlas?. Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2001.

Izard, Miguel. El poder, la mentira y la muerte: de El Amparo al Caracazo. Fondo Editorial Trópykos, Venezuela, 1991.

Krieger, Emilio. Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

López Moreno, Javier. Reformas constitucionales para la modernización. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Mackenzie, W. J. M. Elecciones libres. Tecnos, Madrid, 1962.

Mirón, Rosa María; y Valdés Leonardo. Partidos y elecciones. Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, México, 1996.

Moctezuma Barragán, Gonzalo. Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1999.

Mora, Daniel. Derecho Procesal Electoral. Triana, México, 1994.

Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1994.

_____. Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica. Fundación Friedrich Ebert, Instituto de Cooperación Iberoamericana, España, 1986.

_____. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, IFE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, TEPJF. México, 1998.

Núñez Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

_____. La reforma electoral de 1984-1990. Una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

O'Donnel, Guillermo, et. al. Transiciones desde un gobierno autoritario. Ediciones Paidós. España, 1994.

Orozco Gómez, Javier. El derecho electoral mexicano. Porrúa, México, 1993.

Orozco Henríquez, Jesús. (Compilador). Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso internacional de derecho electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Quintana Roo, México, 1999

Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso internacional de derecho electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo, México, 1999.

Patiño Camarena, Javier. Análisis de la reforma política. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1981.

Nuevo derecho electoral mexicano. Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, 6ª edición, México, 2000.

Pazos, Luis. La democracia y los partidos. Más allá del voto. Diana, México, 1997.

Peralta Burelo, Francisco. Estudios jurídicos en torno a las elecciones de 1988. Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.

La nueva reforma electoral de la Constitución. Miguel Ángel Porrúa, México, 1988.

Pérez Fernández del Castillo, Germán; Alvarado M., Arturo; Sánchez Gutiérrez Arturo (coordinadores). La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994. Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

Ponce de León Armenta, Luis. Derecho Político electoral: doctrina, sistema jurídico, guía de consulta, compilación legislativa y propuesta de reforma. Porrúa, 2ª ed., México, 1998.

Rabasa, Emilio. La Constitución y la dictadura. Porrúa, 9ª ed., México, 2002.

Reyes del Campillo, Juan; Sandoval Forero, Eduardo; y Carrillo, Mario Alejandro. (Coordinadores). Partidos, elecciones y cultura política en México. Los espacios de la democracia en la sociedad mexicana contemporánea. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana y COMECOSO, México, 1994.

Rodríguez Lozano, Amador. Partidos y elecciones. Episodios de política contemporánea. El Nacional, México, 1991.

Salazar Adame, Florencio. El cambio democrático en una visión de partido. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Sayeg Helú, Jorge. El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988). Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Sánchez Agesta, Luis. Principios de teoría política. Editora Nacional, 6ª edición, Madrid, 1976.

Serrano Migallón, Fernando. Legislación electoral mexicana. Génesis e integración. Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

Schmitt, Carl. Teoría de la constitución. Alianza, España, Madrid, 1982.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. Porrúa, 22ª ed., México, 1999.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. La reforma del estado en la segunda mitad del sexenio. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1998.

Valdivieso Sandoval, René. Elecciones y desarrollo en Puebla 1959-1989. El caso de las elecciones para diputados locales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, México, 1998.

Valenzuela, Georgette José. Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

VARIOS

Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/I. Nuevo horizonte, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, México, 1995.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

Zertuche Muñoz, Fernando y Castellanos Hernández Eduardo. Sistemas electorales de México. Serie IV, Vol. III, Tomo I. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

Bobbio, Norberto; y Matteucci, Nicola. Diccionario de política. Tr. Crisafio Raúl y Tula Jorge. Siglo XXI, 4ª ed., México, 1985.

Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. Diccionario de derecho electoral. Porrúa, México, 2000.

Hernández, María del Pilar. Diccionario electoral del Distrito Federal. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Martínez Silva, Mario, y Salcedo Aquino, Roberto. Diccionario electoral. Instituto Nacional de Estudios Políticos, Segunda ed., México, 2002,

Mascareñas, Carlos E. Nueva enciclopedia jurídica. Francisco Seix, España, 1956.

Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas. Tomo I. Porrúa, México, 2000.
Pina Vara, Rafael de. Diccionario de derecho. Porrúa, 16ª ed., México, 1989.

Serra Rojas, Andrés. Diccionario de ciencia política. Tomo I. Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997.

_____ Diccionario de ciencia política. Tomo II. Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1999.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Perú.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Constitución Política de la República de Nicaragua.

Código Electoral de Costa Rica. Ley No. 1536.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Electoral No 331 de la República de Nicaragua.

Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica de Elecciones N° 26859/97 de la República del Perú.

Ley Orgánica del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil de la República de Costa Rica. Ley N° 3504.

Reglamento de Observación Electoral de la República de Nicaragua.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos

Mexicanos que actuarán como Observadores durante la Jornada Electoral Federal de 1994. 27 de enero de 1994.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los contenidos del Acuerdo tomado por este Órgano en sesión celebrada el 28 de febrero, en relación a los Observadores Electorales y por el que se establecen Lineamientos Adicionales para su Acreditación y Actuación. 29 de julio de 1994.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores durante el Proceso Electoral Federal de 1997. 23 de diciembre de 1996.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales para el Proceso Electoral Federal 1999-2000. CG105/99. 08 de septiembre de 1999.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre modificaciones a los lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales para el Proceso Electoral Federal 1999-2000. En cumplimiento de la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación expediente SUP-RAP-020/99. CG186/99. 17 de diciembre de 1999.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los Lineamientos y el Formato a que deberán sujetarse las Organizaciones de Observadores Electorales en la Rendición de sus Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento que Obtengan para el Desarrollo de sus Actividades Relacionadas Directamente con la Observación Electoral. CG94/2000. 31 de mayo de 2000.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la Acreditación y Desarrollo de las Actividades de los Ciudadanos Mexicanos que actuarán como Observadores Electorales para el Proceso Electoral Federal 2002-2003. CG194/2002.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los Lineamientos y el Formato a que deberán sujetarse las Organizaciones de Observadores Electorales en la Rendición de sus Informes sobre el Origen, Monto y Aplicación del Financiamiento que Obtengan para el Desarrollo de sus Actividades Relacionadas Directamente con la Observación Electoral. CG109/2003.

Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular. República Bolivariana de Venezuela, Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 030925-465, 25 de septiembre de 2003.

Normas para Regular las Actividades de los Observadores del Consejo Nacional Electoral en la Recolección de Firmas y de los Agentes de Recolección de Firmas de

los Presentantes de las solicitudes de Convocatorias de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular. República Bolivariana de Venezuela, Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 031030-714, 30 de octubre de 2003.

Normas sobre los Observadores Nacionales en la Recolección de Firmas para los Procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos Públicos de Elección Popular. República Bolivariana de Venezuela, Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 031112-779, 12 de noviembre de 2003.

Invitación exclusiva como Observadores Internacionales para la Recolección de Firmas a la Organización de Estados Americanos, el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a los fines de la observación del procedimiento para la Recolección de las Firmas contenido en las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular. República Bolivariana de Venezuela, Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 031107-774, 07 de noviembre de 2003.

DOCUMENTAL

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. Resolución N° 01/90. Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. Informe No 8/91. Caso 10.180, México, 22 de febrero de 1991.

Consejo Supremo Electoral. Resumen ejecutivo del documento. Evaluación de los proyectos del sistema integrado del registro civil de las personas, cedula, padrón electoral permanente y elecciones 1996. Proyectos 1997-1998 y perspectivas al año 2000. Consejo Supremo Electoral, Nicaragua, 1997.

Diario de los Debates. Comisión Permanente. Año II. No. 9. Septiembre 2, 1993.

Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año II. No. 13. Septiembre 10, 1993.

Diario de los Debates. Comisión Permanente. Año III. No. 20. Abril 15, 1994.

Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III. No. 10. Mayo 12, 1994.

Diario de los Debates. Comisión Permanente. Año II. No. 3. Julio 31, 1996.

Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2003. Criterios Generales y Normatividad para la Asignación de Recursos.

Informe del Secretario General sobre el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias

nuevas o restauradas. Documento de la Asamblea General A/50/332, 7 de agosto de 1995.

Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1812-1966. T. III. Informes y respuestas desde el 1º de abril de 1912 hasta el 1º de septiembre de 1934. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1966.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. Informe final de la campaña de voluntariado para la segunda vuelta. Gerencia de Información y Educación Electoral, Perú, 2001.

Proyecto de Código Electoral y Exposición de Motivos de Costa Rica.

HEMEROGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio. Del anonimato al protagonismo: Los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano. Vol. XXXII. En: Foro Internacional, El Colegio de México, México, número 127, enero-marzo, 1992.

Crespo, José Antonio. La partidización de las organizaciones civiles. En: Este País. Tendencias y opiniones. Ed. Abeja, México, No. 54, septiembre de 1995.

Jiménez, Irma. El proceso de institucionalización. El caso de las organizaciones no gubernamentales. En: Tiempo, México, número 2650, mayo de 1994.

Pozas Horcasitas, Ricardo. El proceso de apertura y la observación electoral en México. En: Este País. Tendencias y opiniones. Ed. Abeja, México, No. 76, julio de 1997.

Tuesta Soldevilla, Fernando. Elecciones presidenciales y parlamentarias. En: Boletín Electoral Latinoamericano. Unidad Editorial Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, No. XXIII, enero-junio 2000.

Vega Carreazo, Rudecindo. Participación ciudadana y observación electoral. En: Boletín Electoral Latinoamericano. Unidad Editorial Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, No. XVII, enero-junio 1997.

INTERNET

<http://www.asamblea.gob.ni/frameserviciosinformacion.htm>

<http://www.cne.gov.ve/estadisticas/e006.pdf>

<http://www.cidh.oas.org>

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/Nicaragua/comm.htm

<http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Nica/nica01.htm>

<http://www.iidh.ed.cr/capel.htm>

<http://www.onpe.gob.pe/resultados/index.html>

<http://www.undp.org>

<http://www.upd.oas.org>

<http://www.upd.oas.org/EOM/Nicaragua01/ELecciones%20Regionales%202002/Documentos/Informe%20Verbal.htm>

<http://www.upd.oas.org/EOM/Nicaragua01/Misi3n%202001/Misi3n%202001.htm>

http://www.trife.org.mx/frame_principal.html

<http://www.tse.go.cr>