



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“REGULACIÓN DEL OBSERVADOR INTERNACIONAL
EN LAS ELECCIONES MEXICANAS”**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

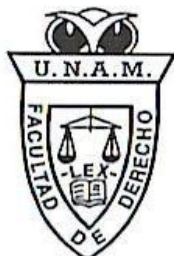
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ESMERALDA BARRAZA ISLAS

ASESOR:

Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago



Ciudad de México, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

Le agradezco me permitiera vivir plenamente como lo he hecho, ser como soy y vivir como vivo.

A MI PAPÁ:

Benjamín Barraza Ramírez (q.e.p.d.)

A quien le agradezco en lo más profundo de mi ser, haberme acompañado en el camino que me enseñó a recorrer, y haberme inculcado el amor a nuestra carrera.

Y, aunque tu ausencia física la sufro día con día, siento tu presencia a mi lado en cada momento.

Gracias por haber sido el gran hombre que fuiste.

A MI ABUELITA TOM:

Porque eres una de las personas más importantes en mi vida, velas por mí, crees en mí, me ayudas en todo lo que te es posible. Eres un pilar fundamental en la familia y en mi vida.

A todos ustedes, muchísimas gracias.

A MI JORGE:

Titularme a tu lado demuestra el apoyo incondicional que siempre has dado a mis proyectos. Espero el momento en que juntos, unidos como estamos y con el amor que nos tenemos, logremos alcanzar todas las metas que estamos emprendiendo.

A MI MAMÁ:

Porque me diste lo más importante en este mundo para llegar a donde he llegado: LA VIDA. Lo que te agradeceré infinita y eternamente. Te amo.

A MIS HERMANOS:

Ana Line, Benjamín y Laura Angélica.
Por su apoyo incondicional.

ESMERALDA BARRAZA ISLAS

ÍNDICE

REGULACIÓN DEL OBSERVADOR INTERNACIONAL EN LAS ELECCIONES MEXICANAS

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

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO

| | |
|--|----|
| 1.1.- Evolución constitucional..... | 6 |
| 1.1.1.- Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz 1812)..... | 6 |
| 1.1.2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824..... | 9 |
| 1.1.3.- Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 | 11 |
| 1.1.4.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 | 14 |
| 1.1.5.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857..... | 16 |
| 1.1.6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917..... | 17 |
| 1.2.- Evolución legal..... | 25 |
| 1.2.1.- Ordenamientos jurídico electorales (1910-1990)..... | 25 |
| 1.2.2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990–2004)..... | 30 |
| 1.3.- La comunidad internacional y las elecciones nacionales | 32 |

CAPÍTULO 2

CONCEPTOS GENERALES

| | |
|---|----|
| 2.1.- Principios constitucionales..... | 36 |
| 2.2.- Autoridades electorales | 38 |
| 2.3.- Etapas del proceso electoral..... | 54 |
| 2.4.- Formas de participación ciudadana en los órganos electorales..... | 72 |

CAPÍTULO 3

EL OBSERVADOR ELECTORAL NACIONAL

| | |
|---------------------------------------|----|
| 3.1.- Aspectos constitucionales | 75 |
| 3.2.- Aspectos legales | 78 |
| 3.3.- Requisitos..... | 91 |
| 3.4.- Funciones y limitaciones..... | 95 |
| 3.5.- Propuestas de adecuación..... | 98 |

CAPÍTULO 4

EL OBSERVADOR ELECTORAL INTERNACIONAL

| | |
|--|-----|
| 4.1.- Figura de los Visitantes Extranjeros..... | 102 |
| 4.2.- Requisitos..... | 111 |
| 4.3.- Funciones y limitaciones..... | 114 |
| 4.4.- Regulación del Observador Electoral Internacional..... | 118 |

| | |
|--|-----|
| 4.4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | |
| (propuestas de adecuación)..... | 122 |
| 4.4.2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales | |
| (propuestas de adecuación)..... | 123 |
| 4.4.3.- Ley General de Población (propuestas de adecuación)..... | 125 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 127 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 130 |

INTRODUCCIÓN

La observación electoral proporciona un grado de transparencia importante en las elecciones en que se presenta, ya que cumple con uno de sus principales objetivos, si no es que se trata del más importante de ellos, es decir, disuadir la comisión del fraude.

En efecto, la observación electoral, por sí misma no puede evitar que se cometan actos fraudulentos durante la celebración de las elecciones, pero si es posible que desaliente los mismos.

Es por ello, que es de suma importancia que la observación electoral tenga una regulación acorde a la actualidad, en que el sano ejercicio de la democracia juega un papel trascendente en la vida de cualquier país que se pregone como democrático.

Incluso, no debemos pasar por alto que, en un mundo tendiente a la globalización, México debe mostrar al mundo entero la legalidad en el nombramiento de los funcionarios que ocuparán cargos de elección popular, ya que genera múltiples beneficios económicos, sociales y políticos.

Por todo lo anterior, es imprescindible que exista una adecuada regulación de la observación electoral, tanto de la ejercida por los ciudadanos mexicanos, como de la que ejercen los extranjeros que se interesan en conocer el desarrollo de las diversas etapas del proceso electoral en México.

Sin restarle importancia a la observación electoral ejercida por los ciudadanos mexicanos, en el presente trabajo nos enfocamos primordialmente al estudio de la observación electoral que los extranjeros ejercen dentro del país, ya que si la misma se encuentra debidamente regulada en la legislación nacional, permitirá cada vez más la presencia de extranjeros que se interesen en conocer la legalidad y legitimación de nuestras instituciones públicas, generando confianza en las mismas y atrayendo incluso, la inversión y capital extranjero.

En ese sentido, consideramos inadecuada la regulación actual del visitante extranjero en los comicios nacionales, entre otras cosas, porque no emana de nuestra Constitución y eso trae consecuencias negativas como lo es un mal fundamento jurídico de su regulación y por ende en su participación en el proceso electoral, creando una situación de incertidumbre jurídica.

Por lo tanto, puntualizaremos los principales problemas que en nuestro concepto se presentan en la regulación que actualmente rige al visitante extranjero, comenzando por su denominación, que consideramos inadecuada para referirse a los observadores electorales internacionales.

Incluso, uno de los principales objetivos del presente trabajo es, una vez analizado el marco jurídico vigente en el país, proponer alternativas de solución a las problemáticas que encontremos, haciendo propuestas de adecuación a la legislación nacional acorde con nuestra Carta Magna.

Para ello, partiremos de un estudio general de la evolución jurídica de las elecciones en México, incluyendo todas y cada una de las diversas constituciones que han regido en el país, hasta arribar de forma breve, al estudio de la regulación de las elecciones según las diversas leyes y códigos electorales que han cobrado vigencia a partir de 1910; precisando desde luego, la aparición de la observación electoral dentro de nuestro marco legal.

Incluiremos en el primer capítulo, un apartado referente a la comunidad internacional, dado el interés que tiene México de ser visto a nivel mundial como un *Estado de Derecho* que ejerce su democracia y que permite la presencia de observadores tanto nacionales como internacionales en sus procesos electorales, dando legitimidad a estos actos.

En el segundo capítulo estudiaremos, entre otros conceptos generales, los principios constitucionales que rigen la función estatal de organizar las elecciones, haciendo énfasis en que tanto los ciudadanos mexicanos que actúen como observadores electorales como los visitantes extranjeros acreditados, deben conducirse conforme a dichos principios.

Se analizan las diversas etapas del proceso electoral, ya que las mismas pueden ser observadas, valga la redundancia, por los observadores electorales tanto nacionales como internacionales.

El tercer capítulo se enfoca a la exposición de la figura jurídica del *observador electoral nacional*, partiendo de su regulación constitucional y legal, los requisitos que deben cubrir los ciudadanos interesados en fungir como tales en las elecciones federales, así

como las funciones y limitaciones a que están sujetos en el ejercicio de sus actividades. Se concluye la investigación con las propuestas de adecuación que consideramos pertinente deben hacerse a la legislación nacional para un mejor funcionamiento del observador electoral.

Estas propuestas de adecuación, desde luego, esperamos sean capaces de aportar una mayor certeza a la función y regulación actual del observador electoral nacional, a efecto de que desarrollen sus actividades dentro de un ambiente normativo, constitucionalmente previsto.

Por último en el cuarto capítulo, examinaremos de forma integral, la regulación actual del visitante extranjero incluyendo los requisitos que deben cubrir para ser acreditados como tales, así como las funciones y limitaciones que la normatividad vigente prevé en el ejercicio de sus actividades.

Incluso, una vez que hallamos ubicado las cuestiones problemáticas respecto a la regulación de la observación electoral en México por parte de los extranjeros, y a efecto de que se de cumplimiento de una forma más efectiva y completa a los principios rectores de certeza y legalidad en las elecciones, enunciaremos las propuestas de adecuación que consideramos pertinentes, tanto a nivel constitucional como en las diversas leyes aplicables, esperando que las mismas aporten una idea de cambio acorde a la actualidad que se vive en el país.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO

1.1.- Evolución constitucional.

En este primer apartado, haremos un breve análisis de las diversas disposiciones constitucionales que han regulado las elecciones mexicanas a partir de 1812, año en que se promulgó la Constitución de Cádiz, que se caracteriza porque, en ella, participaron por primera vez diputados de la Nueva España, además de que es fuente directa de nuestras primeras normas electorales; revisaremos las diversas constituciones y leyes constitucionales que han tenido vigencia en nuestro país y, por tanto, han regulado la vida electoral del mismo, hasta arribar a las últimas reformas constitucionales que hemos tenido. Por lo que hace a la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vamos a realizar nuestro análisis desde el texto original con que fue suscrita hasta las últimas reformas que en materia electoral ha tenido.

1.1.1.- Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz 1812).

La Constitución Política de la Monarquía Española, representa en sí el origen de nuestro sistema jurídico electoral a pesar de no ser propiamente un ordenamiento mexicano; se promulgó en 1812 año en que México aún era colonia española en busca de su independencia y por tanto, formaba parte de una monarquía absoluta representada por figuras gubernamentales como el Virrey. La Constitución de Cádiz convirtió a esa monarquía absoluta en una monarquía moderada o constitucional, al crear las cortes o asambleas que compartían junto con el Rey, la potestad legislativa y, por tanto, limitaban el poder supremo de éste.

En la elaboración de esta Constitución, participaron diputados representantes de las colonias de España llevándose a cabo elecciones para su nombramiento:

*“...en 1809, la Junta de Sevilla, a fin de unir más a sus colonias con la metrópoli española, decidió abrirles las puertas del gobierno de Estado, llamando a formar parte de ella a nueve representantes americanos y uno filipino. Se concedía ese privilegio a los virreinos de Nueva España, Perú, Buenos Aires y Santa Fe de Bogotá y a las Capitanías Generales Independientes de Cuba, Puerto Rico, Guatemala, Chile, Venezuela y Filipinas. [...] Se acordó que cada provincia eligiera ‘tres individuos de notoria probidad’, una vez electos, por sorteo se proponía uno al Real Acuerdo, quien a su vez, seleccionaba una terna en la que por sorteo resultaba el que sería diputado por la Nueva España ante la Junta de Sevilla”.*¹

Establece como “...forma de Estado el centralismo atenuado en la medida que otorgó el mismo nivel político a las provincias americanas que a las peninsulares y estableció diputaciones provisionales”;² comprende a la nación española como la *reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*; otorga a los españoles la soberanía de la nación; señala como forma de gobierno una monarquía moderada hereditaria.

Encomienda la función judicial a las audiencias como tribunales superiores de apelación civiles y criminales; faculta a las cortes para proponer leyes e interpretarlas; otorga a los tribunales la facultad potestativa para aplicar las leyes y al Supremo Tribunal,

¹ PÉREZ GÁNDARA, Raymundo, et. al., *Apuntes de derecho electoral: una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p. 995.

² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª ed., Porrúa, México, 2002, pp. 84-85.

le otorga la potestad para que en caso de duda, promueva la declaración correspondiente, es decir, la interpretación auténtica a cargo de las cortes (artículo 261 fracción X);³ tuvo una vigencia en la Nueva España de 1812 a 1814 y de 1820 hasta el 27 de septiembre de 1821.⁴

El proceso electoral, se encontraba investido de una alta influencia clerical, y lo encontramos esencialmente en la elección de los diputados que conformaban las Cortes y a quienes elegían los propios ciudadanos mediante un “*sistema de elección indirecta de tercer grado*”⁵ ya que existían, juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia; las dos primeras, en forma escalonada, elegían a los electores que conformaban la tercera, todo ello con las solemnidades y directrices que la Constitución establecía y en la tercera junta, que es la de provincia, se elegía el diputado que representaba a 60,000 personas por provincia y un diputado más, si había un exceso de más de 35,000 personas; lo cual puede considerarse como el antecedente de los actuales distritos electorales.

Cada una de estas tres juntas tenía la facultad de resolver cualquier duda existente en cuanto a la capacidad de los electores que en ella intervenían, de igual forma, decidían sobre la legitimidad de la elección que se había llevado a cabo; sin embargo, encontramos que la calificación definitiva de la elección de los diputados estaba a cargo directamente del Poder Legislativo en las juntas preparatorias de cortes, en las que, mediante comisarios, se examinaban las certificaciones de los diputados elegidos y cualquier duda al respecto era resuelta por la junta de manera definitiva —principio de auto calificación— (artículo 115).

³ Véase PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.* p. 997.

⁴ QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional: primer curso*. 2ª ed., Porrúa, México, 2002, p.288.

⁵ PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.* p. 1002.

Es por ello que no encontramos en esta Constitución un mecanismo de medios de impugnación en materia electoral, pero sí un antecedente al mismo, toda vez que eran los propios electores quienes podían reclamar los actos electorales ante cada una de las juntas que se resolvían en ese mismo momento, pero sin un procedimiento claramente regulado.

De igual forma, encontramos un antecedente a la conformación de las mesas de casilla, ya que tenían un presidente que era la autoridad política del lugar, un secretario y dos escrutadores que se elegían al iniciar la junta de entre los ciudadanos presentes.

1.1.2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

El 31 de enero de 1824, se aprobó el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, con ello se concretó el nacimiento del Estado Mexicano y la primera República Federal en México,⁶ es el antecedente inmediato a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, considerada como la primera Constitución Política de la Nación.

El 4 de octubre de 1824, fue aprobado el proyecto de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el cual “...expresa la consolidación del triunfo del republicanismo sobre el imperialismo y del federalismo sobre el centralismo”.⁷

Esta Constitución declara la libertad e independencia de la nación mexicana respecto del gobierno español y cualquier otra potencia, adopta como forma de gobierno la república representativa popular federal y establece el principio de separación de poderes.

⁶ MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio Ricardo, *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa, México, 2002, p. 163.

⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, *op. cit.*, p. 89.

Adopta el sistema bicamaral en la estructuración del órgano legislativo federal dividiéndolo para su funcionamiento en una Cámara de Diputados y una de Senadores; organiza la Cámara de Diputados de representantes elegidos por los ciudadanos de los estados cada dos años, eligiéndose un diputado por cada 80,000 individuos o fracción que pase de 40,000, hasta en tanto se formara un censo de habitantes renovable cada decenio. Prevé la elección indirecta para el nombramiento de los diputados.

La elección de senadores se hace por medio de las legislaturas estatales y por mayoría absoluta de votos; atribuye a cada una de las cámaras la facultad de calificar las elecciones de sus respectivos miembros y resolver las dudas que ocurrieran al respecto.

Deposita el Poder Ejecutivo de la Federación por 4 años, en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, crea la figura del Vicepresidente y contempla la reelección del presidente al cuarto año de haber cesado en sus funciones (principio de no reelección relativa).

Para la elección del Presidente y del Vicepresidente, la legislatura de cada estado elegía a mayoría de votos dos individuos (elección indirecta), los resultados eran remitidos a las cámaras, quienes calificaban las elecciones y hacían la enumeración de votos, el que hubiere reunido la mayoría absoluta era el Presidente y el que hubiere ocupado el segundo lugar era el Vicepresidente; para el caso de empate con la misma mayoría o que no hubiera mayoría absoluta en los votos, era la Cámara de Diputados quien elegía al Presidente y el otro era el Vicepresidente.

Deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia eran electos por las legislaturas de los estados a mayoría absoluta de votos; la Cámara de Diputados calificaba las elecciones y hacía el cómputo de los votos.

1.1.3.- Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

Estas leyes constitucionales son de carácter centralista y ponen fin a la primera república federal mexicana; su característica principal es ser la única Carta Magna dispersa en siete leyes constitucionales.⁸

En la Primera Ley Constitucional, se consagran los derechos de seguridad jurídica para los mexicanos así como la forma de perder la cualidad mexicana; se establecen los requisitos para ser considerado ciudadano de la República Mexicana así como sus derechos y obligaciones, entre los que están el de votar en algún cargo de elección popular directo, ser votado, adscribirse en el padrón de la municipalidad, concurrir a las elecciones populares y desempeñar cargos concejiles y populares.

En la Segunda Ley Constitucional, se crea el *Supremo Poder Conservador*, como un cuarto poder, depositado en cinco miembros de los que se renovaba uno cada dos años, inicialmente por sorteo y después salía el miembro más antiguo. La elección de los miembros que iban supliendo a los que salían, se hacía a través de las juntas departamentales por pluralidad absoluta de votos y se remitían los resultados a la Cámara de Diputados en donde se formaba una lista de los que hubieren sido nombrados,

⁸ Véase MÁRQUEZ RÁBAGO, *op. cit.*, p. 205.

eligiéndose a pluralidad absoluta de votos una terna por cada hueco, para que posteriormente la Cámara de Senadores eligiera a un miembro de cada terna; una vez publicando la elección y participándola al Supremo Poder Ejecutivo para que avisara del nombramiento respectivo.

El Supremo Poder Conservador disponía, entre sus facultades, la de declarar la nulidad de una ley o decreto cuando fuera contraria a la Constitución y lo solicitara el Supremo Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o parte de los miembros del Poder Legislativo, declaraba la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo siempre que fueran contrarios a la Constitución y lo solicitara cualquiera de los otros dos poderes, calificaba la elección de los senadores, entre otras.

En la Tercera Ley Constitucional:

*“...destaca el hecho que a pesar de haberse suprimido el sistema federal se mantuvo el bicammarismo y, consecuentemente, el Senado de la República”.*⁹

Esta ley regulaba el ejercicio del poder legislativo que deposita en un Congreso General de la Nación, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La elección de los diputados era proporcional a la cantidad de habitantes que hubiera por departamento, una ley particular establecía los días, modo y forma de esas elecciones que calificaba el Senado. Por otro lado, la elección de los senadores (24) que componían la cámara, la hacían la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros

⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, *op. cit.*, p. 92.

y la Suprema Corte de Justicia, quienes a pluralidad absoluta de votos elegían un número igual de individuos que debían ser nuevos senadores, formándose en consecuencia tres listas que se remitían a las juntas departamentales en donde cada una de éstas elegía el número que debía nombrar de senadores, reenviando la lista específica de su elección al Supremo Poder Conservador, quien hacía la calificación y declaración de los senadores que hubieren reunido la mayoría de votos en las juntas.

La Cuarta Ley Constitucional, regula la organización del Supremo Poder Ejecutivo, depositando su ejercicio en un supremo magistrado denominado Presidente de la República, éste duraba en su encargo ocho años; para su elección, el Presidente de la República en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, elegían cada uno una terna que pasaban a la Cámara de Diputados en donde se escogía a tres individuos de los especificados en dichas ternas, remitiendo una terna resultante a todas las juntas departamentales, éstas elegían a un individuo de los especificados y en pliego certificado enviaban por correo el acta de elección a la Cámara de Diputados, para que junto con la Cámara de Senadores abrieran los pliegos de actas que hubieran recibido y una comisión de cinco personas examinaba y calificaba su validez, hacía el cómputo de votos y presentaba el resultado; se declaraba Presidente quien hubiera obtenido el mayor número de votos y en caso de empate decidía la suerte.

Establece la posibilidad de que el Presidente que termine su encargo pueda ser reelecto siempre que venga propuesto en las tres primeras ternas que se formen, que sea escogido en la terna de la Cámara de Diputados y que obtenga el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales. Esta ley también prevé la creación de un *Consejo de*

Gobierno formado por 13 consejeros elegidos por el Presidente de una lista de 39 individuos que le enviaba el Congreso y se integraba por 2 eclesiásticos, 2 militares y 9 miembros de las clases sociales.

La Quinta Ley Constitucional, regula al poder Judicial de la República Mexicana, que se ejercía por una Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y los Juzgados de Primera Instancia. Los integrantes de la Corte Suprema eran elegidos de la misma forma que el Presidente de la República.

En la Sexta Ley Constitucional, se regula la división territorial de la República en departamentos, éstos en distritos y éstos a su vez en partidos; también regula el gobierno interior de los departamentos con sujeción al gobierno general pero a cargo de los gobernadores, quienes duraban en su encargo 8 años pudiendo ser reelectos; eran nombrados por el Gobernador General de una terna propuesta por las juntas departamentales.

Por último, la Séptima Ley Constitucional regulaba las variaciones (modificaciones) que podrían hacerse a las leyes constitucionales; estableciendo que no se podría hacer ninguna alteración a los artículos de esa Constitución en 6 años a partir de su publicación. Además de que precisó la facultad exclusiva del Congreso de resolver las dudas sobre los artículos constitucionales.

1.1.4.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Esta Constitución adopta como forma de gobierno la república representativa popular manteniendo por tanto, una forma de estado centralista; divide el territorio nacional en departamentos, éstos en distritos, partidos y municipalidades; establece que cada departamento tendrá una asamblea compuesta de vocales que durarán en su encargo 4 años; regula el gobierno interior de los departamentos al decretar que habrá un gobernador nombrado directamente por el Presidente de la República por cada departamento a propuesta de las asambleas departamentales.

Suprime al *Supremo Poder Conservador* y mantiene en tres poderes el principio de separación de éstos; crea el Colegio Electoral del Departamento, para lo cual divide la población de la República en secciones de 500 habitantes para celebrar juntas primarias que voten, por medio de boletas, por un elector primario quienes, en juntas de 20 votaban por un elector secundario para formar el Colegio Electoral, cuyos miembros hacían la elección de diputados al Congreso y de vocales de la respectiva asamblea departamental.

Integra al Poder Legislativo por la Cámara de Diputados, de Senadores y el Presidente de la República, únicamente por lo que respecta a la sanción de las leyes. Faculta a las Cámaras para que, sin intervención de la otra, califiquen las elecciones de sus integrantes. Regula la elección de los diputados a través de los departamentos.

Establece que las asambleas departamentales elegirían a las dos terceras partes de los senadores que integraban la Cámara, y el otro tercio sería electo por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia mediante votación de un número igual de personas al del que habrían de ser electos, levantándose un acta que

se remitía a la Cámara de Senadores, en donde se declaraba a quienes hubieren obtenido el voto de las tres autoridades postulantes, para después elegir de entre los postulados el número que correspondía para completar la cantidad de sesenta y tres individuos que conformaban la Cámara.

Deposita al Poder Ejecutivo en un magistrado denominado Presidente de la República que dura en su encargo 5 años; para su elección, cada asamblea departamental votaba por una persona que reuniera las cualidades requeridas para ejercer ese cargo mediante mayoría de votos y en caso de empate decidía la suerte; remitían las actas de elección por duplicado a la Cámara de Diputados, quienes en conjunto con la de Senadores abrían los pliegos, regulaban los votos, calificaban las elecciones y declaraban Presidente a quien hubiera reunido la mayoría absoluta; si no la hubiere, las cámaras elegían de entre los dos que tuvieren mayor número de votos, en caso de empate se repetía la votación y si volvía a resultar empate, decidía la suerte.

1.1.5.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constituye al país en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos a una federación; radica la soberanía nacional en el pueblo, ejercida por medio de los poderes de la Unión; otorga al pueblo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Artículos 39, 40 y 41).

Continúa con el principio de separación de poderes pero suprime al senado, por lo que deposita el Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada *Congreso de la*

Unión compuesta de representantes elegidos cada 2 años por los ciudadanos mexicanos mediante elección indirecta en primer grado y por escrutinio secreto en términos de una ley electoral cuya calificación estaba a cargo del propio Congreso, quien resolvía las dudas al respecto.

Deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que denomina *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, quien era electo en votación indirecta en primer grado y por escrutinio secreto en los términos establecidos por la ley electoral; el Poder Judicial de la Federación es depositado en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito; cada uno de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia era elegido en forma indirecta en primer grado en los términos que señalara la ley electoral. (Artículos 75, 76, 90 y 92).

1.1.6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El artículo 5º en su texto original establecía como servicio público obligatorio, los cargos de elección popular, directa o indirecta y además como gratuitas las funciones electorales; en 1942 y 1974, hubo reformas a este artículo en lo que respecta a la prestación de servicios, continuando con la obligatoriedad en el desempeño de la prestación del servicio público en cargos de elección popular, así como la gratuidad en las funciones electorales; a partir de abril de 1990, se establece que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito pero con retribución de aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución y leyes correspondientes, siendo ésta la regulación vigente.

El artículo 34 en su texto original, otorgaba la ciudadanía a los mexicanos que tuvieran 18 años de edad siendo casados ó 21 años si no lo eran y además tuvieran un modo honesto de vivir; en 1953 se reforma para considerar como ciudadanos a los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos tuvieran 18 años de edad siendo casados ó 21 años si no lo eran y además tuvieran un modo honesto de vivir; en 1969 tiene una última reforma, para quedar el texto actual que uniforma la condición de la edad al considerar ciudadanos a los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan cumplidos 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir.

En el artículo 40 se consigna la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de nuestra carta magna.

Por otro lado, el texto original del artículo 41 se limitaba a señalar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión; la primera reforma que tuvo es de 1977 y agrega varios párrafos en donde establece la finalidad de los partidos políticos como entidades de interés público, quienes deberán promover la participación del pueblo en la vida democrática 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.

En 1990 se da una de las reformas más importantes a este artículo 41, otorgando a los Poderes Legislativo y Ejecutivo la facultad de organizar las elecciones federales a través

de un organismo público denominado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como *Instituto Federal Electoral*, debiendo ser profesional en su desempeño, autónomo en sus decisiones, única autoridad en la materia, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; cuya estructura se conforma con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, este último integrado mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Establece como principios rectores de la organización de las elecciones federales, la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Prevé un sistema de medios de impugnación establecidos en la ley, de los cuales conocería el Instituto Federal Electoral y un tribunal electoral autónomo (Tribunal Federal Electoral), que será órgano jurisdiccional en la materia del cual también da las bases de su funcionamiento y constitución.

En 1993, se vuelve a reformar en el sentido de que será en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en donde se señalen las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales; le otorga al Tribunal Federal Electoral la autonomía y autoridad máxima en materia electoral, quien tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presentaren en materia electoral federal, así como las diferencias laborales que se presentaren con las autoridades electorales que establece el propio artículo.

En 1994, se agrega que, en la integración del Instituto Federal Electoral, concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley.

Se establece que el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

Se adiciona la independencia como principio rector del Instituto Federal Electoral y se modifican las bases para elegir a los magistrados integrantes del Tribunal Federal Electoral.

Por último, en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, se publicó la última reforma a este artículo constitucional para quedar su texto como lo conocemos en la actualidad, con una nueva redacción del segundo párrafo en adelante, en donde se refuerza la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral para desligarlo del Poder Ejecutivo, precisando que será éste órgano electoral quien tendrá a su cargo, en forma integral y directa, la regulación de la observación electoral.

Asimismo, se establecen las bases por las cuales se regulará el financiamiento público de los partidos políticos. Precizando que el Consejo General del Instituto Federal Electoral se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, concurriendo con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Por otro lado, el artículo 52 originalmente establecía que se elegiría un Diputado por cada 60,000 habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, habiendo sido reformado en varias ocasiones sólo por cuanto hace a la relación numérica entre habitantes y diputados; pero en 1977, cambia el sistema de designación de diputados y se incluye la figura de representación proporcional, estableciéndose la cantidad de 300 diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. En 1986 se aumentó a 200 el número de diputados por representación proporcional.

De igual forma, el artículo 54, después de que en su texto original sólo se limitaba a establecer que la elección de diputados sería en forma directa y en los términos que determinara la ley, el texto vigente establece las bases para elegir a los diputados según el principio de representación proporcional y nos remite a lo que la ley disponga al respecto.

Por su parte, el artículo 56 en su texto original, disponía que habría 2 senadores por cada Estado y 2 más por el Distrito Federal, los cuales serían electos en forma directa y la legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos; en la primera reforma de 1933, se adicionó que serían electos directamente y en su totalidad cada seis años; en 1986, se estableció que se renovarían por mitad cada tres años y que serían las legislaturas de los Estados y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, quienes declararían electo a quien hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos; en 1993 se aumentó a 4 el número de senadores por

Entidad Federativa y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos por mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría, para lo cual los partidos políticos registrarían una lista con tres fórmulas de candidatos por cada Entidad Federativa, renovándose la Cámara en su totalidad cada seis años en elección directa.

La última reforma a este precepto constitucional se dio en 1996, determinándose que la Cámara se integra por 128 senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, para lo cual, los partidos políticos registrarán una lista con 2 fórmulas de candidatos. Se incluye además, para los 32 senadores restantes, el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La crítica a lo anterior se da pues ahora, no todos los senadores representan a un Estado.

Por su parte, el artículo 60 en su texto original, establecía que cada cámara calificaría la elección de sus miembros cuya resolución sería definitiva e inatacable; sin embargo en 1977, se reformó para crear un Colegio Electoral de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión integrado por miembros de las propias cámaras, quienes calificaban la elección de los mismos, y estableció la procedencia del *recurso de reclamación* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. En 1981, se reformó éste artículo sólo en cuanto a la cantidad de miembros y forma de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En 1986, se adicionó un párrafo en donde se estableció que es el Gobierno Federal a quien le corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y la ley determinaría los organismos que tendrían a su cargo esa función, así como establecería un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la constitución. De igual forma, la ley instituiría un tribunal (Tribunal de lo Contencioso Electoral) cuyas resoluciones serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada cámara, siendo éstas últimas resoluciones definitivas e inatacables.

En 1993, se facultó al organismo público creado, el Instituto Federal Electoral, para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, declaraciones que podían ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral y revisadas en segunda instancia por el propio tribunal.

En 1996 se reformó nuevamente para quedar el texto que actualmente tiene vigencia, en el que las declaraciones de validez pueden ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y revisadas por la Sala Superior del propio tribunal a través del medio de impugnación correspondiente que únicamente pueden interponer los partidos políticos cuando los agravios esgrimidos puedan modificar el resultado de la elección.

Por otro lado, el artículo 81 prevé, desde su promulgación y sin haber sido reformado, la elección directa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos que disponga la ley electoral.

El artículo 99 en su texto original y en las primeras dos reformas que tuvo (1928 y 1994), regulaba únicamente el procedimiento de renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, con motivo de la reforma de 1996 y que contiene el texto vigente de este precepto, se reconoce al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, regulando su integración y facultades, con lo que deja de estar regulado por el artículo 41 constitucional.

Por último, el artículo 105 en su texto original, otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer sobre las controversias constitucionales que se llegasen a suscitar en los supuestos previstos. En 1994, se hace una nueva redacción y se adicionan diversas fracciones; sin embargo, se exceptúa la facultad de resolver controversias constitucionales en materia electoral.

En 1996, se reformó este precepto constitucional, eliminándose de su fracción II la excepción de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral que plantee la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, agregando el inciso f) para que pueda ejercitarse por las dirigencias de los partidos políticos debidamente registrados y exclusivamente en contra de leyes electorales.

Esta acción de inconstitucionalidad puede además ser ejercitada por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, el Procurador General de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los

integrantes de las legislaturas estatales y el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; lo anterior, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma electoral, que deberá ser promulgada y publicada por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

En diciembre de 2005, se dio la última reforma a este precepto constitucional, facultando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a conocer de las controversias constitucionales que se susciten de conformidad a lo establecido en el artículo 46 de nuestra Carta Magna.

1.2.- Evolución legal.

En este segundo apartado, vamos a hacer una relación de las leyes electorales que han regido en nuestro país desde 1910, año en que inició la revolución mexicana y a partir de la cual se promulgaron diversas normatividades electorales, de las cuales nos limitaremos únicamente a hacer mención en términos generales, de sus principales características como rectoras de los diversos procesos electorales que regularon.

1.2.1.- Ordenamientos jurídico electorales (1910-1990).

En el México posrevolucionario hubo varias leyes que tuvieron vigencia en nuestro país y por tanto, regularon la vida electoral del mismo, sentando las bases de nuestro sistema electoral actual, al irse adaptando a las necesidades y cambios políticos que se fueron presentando y que hicieron indispensable en 1990, una reforma total de dicho

sistema a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual será brevemente analizado en el siguiente apartado.

Estas leyes electorales son las siguientes:

- I. Decreto del Ejecutivo señalando fechas para elecciones de los Poderes Federales, y dando instrucciones sobre la forma en que deberá efectuarse el censo electoral. (Ley Electoral) de 19 de diciembre de 1911.¹⁰
- II. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916.¹¹
- III. Ley Electoral de 6 de febrero de 1917.¹²
- IV. Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1 de julio de 1918.¹³
- V. Ley Electoral Federal de 31 de diciembre de 1945.¹⁴
- VI. Ley Electoral Federal de 3 de diciembre de 1951.¹⁵
- VII. Ley Federal Electoral de 2 de enero de 1973.¹⁶
- VIII. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977.¹⁷
- IX. Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986.¹⁸
- X. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de agosto de 1990.¹⁹

¹⁰ Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 1911.

¹¹ Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 1916.

¹² Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1917.

¹³ Diario Oficial de la Federación 2 de julio de 1918.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1946.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 1951.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1973.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1977.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 1987.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación de 15 de agosto de 1990.

En este periodo comprendido de 1910 a 1990, encontramos una serie de reformas que, en su conjunto, dieron como resultado la normatividad actual; sobresaliendo la implementación del voto secreto en la elección primaria en 1911; el cambio de la elección indirecta en primer grado a la elección directa del Presidente de la República a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, elección sujeta al sistema de mayoría absoluta de votos, asimismo, se otorgó el derecho al voto a los analfabetas y se permitió la participación de candidatos independientes; en 1954 se permitió el voto a las mujeres, conforme a las reformas de los artículos 34 y 35 Constitucionales; se bajó el límite de edad para votar a los 18 años en 1970, a través de la reforma a los artículos 52 y 60 de la Ley Electoral Federal.

Por otro lado, la Ley Electoral de 1911, estableció que la República se dividiría cada dos años en distritos electorales y en colegios municipales; así mismo, se reconoció a los partidos políticos personalidad jurídica y se les permitió tener representantes en las casillas electorales e interponer recursos en caso de irregularidades en el proceso electoral; en 1916 los integrantes de las casillas se seleccionaban de entre los nueve primeros ciudadanos que se presentaran a votar; en 1918 desaparece el derecho de los partidos políticos de participar en la elección de los miembros de las mesas directivas de casilla, permitiéndose que envíen representantes a la votación, lo que constituye un antecedente de los observadores electorales actuales.

En enero de 1943, se expidió el decreto que reformó varios artículos de la Ley para la Elección de los Poderes Federales, perfeccionando el padrón electoral al establecer su revisión cada tres años.

En 1946 se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que fue el primer organismo con competencia nacional para organizar las elecciones federales y que en 1951 cambia de nombre por el de Comisión Federal Electoral. Esta Comisión en sus inicios estaba integrada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, quienes representaban al Poder Ejecutivo; por un diputado y un senador comisionados de sus respectivas cámaras, quienes representaban al Poder Legislativo; y por dos representantes de los partidos políticos y un secretario que era el Notario Público con mayor antigüedad en su autorización para ejercer en la Ciudad de México.

A partir de 1973, se permitió formar parte de la Comisión Federal Electoral a todos los partidos políticos, y no sólo a dos o tres, como se había previsto en años anteriores. En 1977 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales definió a los partidos políticos como entidades de interés público y adoptó el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados. El Código Federal Electoral de 1987, hizo mayor énfasis en la fuerza política de los partidos, permitiendo que éstos tuvieran representación en la Comisión de forma proporcional a sus resultados en las contiendas electorales, limitándolos a 16 comisionados como máximo por partido político.

La organización de las elecciones de los Poderes de la Unión dentro de las Entidades Federativas estaba a cargo de las Comisiones Locales Electorales y Comités Electorales Distritales, y las controversias que se suscitaban con motivo de su funcionamiento eran resueltas por la propia Comisión Federal de Vigilancia Electoral que en 1949 se le facultó para resolver las inconformidades de los partidos políticos respecto de la integración de los Comités Electorales Distritales.

Por su parte, el Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986, regula el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación contra actos del Instituto Federal Electoral y queja contra declaraciones de validez; tenía la característica de ser temporal, toda vez que se disolvía a la conclusión del proceso electoral federal, no así el nombramiento de los magistrados electorales que abarcaba dos procesos electorales consecutivos. De igual forma, como resultado de una de las reformas al artículo 60 constitucional, se suprime la facultad de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral para que el Tribunal de lo Contencioso Electoral conociera del recurso de reclamación.

Las resoluciones que dictara este Tribunal eran obligatorias y sólo podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, siendo estas últimas resoluciones definitivas e inatacables.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integró con 7 Magistrados numerarios (titulares) y 2 supernumerarios (suplentes) nombrados por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente en su caso, a propuesta de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

“El llamado TRICOEL puede confirmar, modificar o revocar un acto, ordenar que la Comisión Federal Electoral o una comisión local, según sea el caso, no entregue constancia de mayoría o de asignación, pero frente a la

*calificación de una elección su resolución sólo tiene carácter de opinión técnica”.*²⁰

1.2.2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, con diversas reformas y adiciones, es nuestra ley federal vigente en materia electoral. Reglamenta las disposiciones constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, funcionamiento y prerrogativas de los partidos políticos y la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Una de las reformas más importantes en nuestra materia de estudio, se publicó el 24 de septiembre de 1993, al adicionar un párrafo tercero al artículo 5º, declarando que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de las actividades electorales durante la jornada electoral en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral, especificando las bases en que se permitirá dicha observación; el 18 de mayo de 1994, se publicó una modificación a este párrafo tercero en que se especifica la participación de los observadores en actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como en los actos que se lleven a cabo en día de la jornada, facultándolos incluso a desarrollar su actividad de observación en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana.

²⁰ SERRANO MIGALLÓN, Fernando comp., *Legislación electoral mexicana; génesis e integración*, Porrúa, México, 1991, p. 67.

Por último, el 22 de noviembre de 1996, se publicó la adición de un cuarto párrafo a este artículo 5º, por el que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar 20 días antes de la jornada electoral, deben declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral.

En 1993, se faculta al Instituto Federal Electoral, para hacer la declaración de validez en las elecciones de diputados y senadores, declaraciones que podían ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral y revisadas en segunda instancia por el propio tribunal. En 1996 una nueva reforma permite que las declaraciones de validez puedan ser impugnadas ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y revisadas por la Sala Superior del propio tribunal a través del medio de impugnación correspondiente que únicamente pueden interponer los partidos políticos cuando los agravios esgrimidos puedan modificar el resultado de la elección.

En 1994 se adicionó un párrafo segundo al artículo 82 en que se faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral para invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral, con lo cual se permite por primera vez, la observación de la jornada electoral federal por personas y organismos internacionales que logren oportunamente su acreditación, cumpliendo desde luego, con las bases y requisitos que previamente especifique el Consejo.

El 31 de octubre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 74 que regula la nueva integración y requisitos para los miembros de los diversos órganos del Instituto Federal Electoral, con esta reforma se refuerza su autonomía e independencia al desligarlo del Poder Ejecutivo de la Federación, destacando la exclusión del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General.

En el mismo año, el Tribunal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación estableciéndose las bases de elección de los Magistrados Electorales, reglamentando así los párrafos 8° al 10° del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3.- La comunidad internacional y las elecciones nacionales.

Con la reforma de 1994 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se permitió por primera vez en México la observación de las elecciones federales por organizaciones internacionales, siempre dentro las limitaciones y restricciones de un marco legal previamente establecido; ello obedece desde luego, a un interés político económico de México de que el desarrollo de sus elecciones sean observadas a nivel internacional en cuanto a su legalidad, transparencia, libertad e imparcialidad.

Cabe destacar que las misiones de observación electoral por parte de la comunidad internacional, comenzaron a partir de la conclusión de la Primera Guerra Mundial, siguiendo los tratados de Versalles.

*“...pero es con la presencia de las Naciones Unidas cuando la observación electoral adquiere una dimensión más amplia. La participación de la ONU en este tipo de actividades se remonta a las elecciones de 1948 en Corea y se prolonga en el periodo de descolonización durante las siguientes dos décadas principalmente en el continente africano ”.*²¹

Por lo que hace a México, tenemos acuerdos internacionales muy importantes que permitieron que se fuera introduciendo la figura del visitante extranjero en nuestro país, como lo son:

- *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, aprobado por México en 1980.*
- *La Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada en San José de Costa Rica y aprobada, con reservas, por México en 1981.*

Por lo que, con motivo de la mencionada reforma de 1994, la unidad de atención Electoral de las Naciones Unidas, por primera vez brindó su apoyo y asistencia técnica a los grupos iniciales de observación electoral.²²

Incluso, a partir de esta disposición, en ocasión de la celebración de las elecciones federales de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, el Consejo General del Instituto Federal

²¹ Véase el artículo de CARRILLO POBLANO, Manuel, “*El Instituto Federal Electoral fomenta la observación electoral profesional e independiente*”, <http://www.bibliojuridica.org/revistas/resulart.htm>, (18 de enero de 2006), p. 63.

²² PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.* p. 639.

Electoral, ha aprobado los acuerdos respectivos por los que se establecen los criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros.

Así las cosas, en el proceso electoral de 1994, se acreditaron 943 visitantes extranjeros provenientes de 34 países; en 1997, a 344 visitantes provenientes de 30 países; en el proceso electoral del 2000, se acreditaron a 870 visitantes extranjeros procedentes de 58 países; y en 2003, se acreditaron 180 visitantes extranjeros provenientes de 32 países.²³

Lo anterior como resultado a la convocatoria que hace el Instituto Federal Electoral dirigida a la comunidad internacional en lo general, para aquellas personas físicas o morales extranjeras interesadas en ser visitantes extranjeros durante la celebración de los comicios mexicanos, para que gestionen oportunamente su acreditación.

²³ <http://www.transparencia.ife.org.mx> (25 de agosto 2005)

CAPÍTULO 2

CONCEPTOS GENERALES

2.1.- Principios constitucionales.

El artículo 41 de nuestra Carta Magna, en su fracción III, establece que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales realizada a través de un organismo público autónomo denominado *Instituto Federal Electoral*, se rige por la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como principios rectores.

La certeza es explicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como:

“...la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables”.¹

Por lo que se refiere a la legalidad, su acepción es suficiente para determinar que todas las acciones que realice el Instituto Federal Electoral como autoridad en la materia, deben obedecer estrictamente a un marco legal vigente previamente establecido.

Flavio Galván diferencia este principio electoral de la garantía constitucional de legalidad en que ésta se refiere exclusivamente a la protección de todo individuo ante la actuación de las autoridades; en cambio el principio electoral que se comenta, se refiere a la adecuación o fidelidad a la ley en toda actuación electoral de los ciudadanos, asociaciones,

¹ PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.*, p. 192.

agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales, en todos sus órdenes jerárquicos y de competencia.²

Por su parte, la independencia como principio rector, se refiere a que la actuación de la autoridad electoral sólo debe estar subordinada al mandato de la ley, por lo que la toma de decisiones y los procesos de deliberación se deben dar con absoluta libertad, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.³

Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,⁴ consideran que la imparcialidad implica una condición pública que obliga a actuar sin favorecer o perjudicar a nadie. Por tanto podemos apuntar como características la condición o calidad personal para ejercer un cargo; la obligación de actuar sin favorecer o perjudicar a nadie, con sujeción a la ley; así como la posibilidad legal de exigir que el funcionario deje de actuar en caso de parcialidad, lo cual constituye una garantía para la autoridad y los ciudadanos.

El principio de objetividad implica que la toma de decisiones de la autoridad electoral, esté libre de meras apreciaciones subjetivas que en un momento determinado pudieren ser parciales y por tanto violatorias de los propios principios constitucionales, afectándolas en su desempeño y actuación.

² GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, Porrúa, México, 2002, p. 90.

³ Véase PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.*, p.195.

⁴ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, et. al., *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 95.

En 1990, el artículo 41 de nuestra Carta Magna enumeraba como principios rectores de esta función estatal la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; sin embargo, en la reforma de abril de 1994, se agrega la *independencia* y en apariencia se deroga el profesionalismo al dejar de estar mencionado como tal en este párrafo; empero, continúa la obligación del Instituto Federal Electoral de ser profesional en su desempeño, contando con el personal calificado necesario en sus órganos ejecutivos y técnicos para prestar ese servicio profesional electoral, razón por la cual algunos autores consideran que sigue vigente como principio rector aunque no esté expresamente señalado como tal.

2.2.- Autoridades electorales.

José de Jesús Covarrubias Dueñas,⁵ define a las autoridades como “...*personas investidas de poder público o facultades para la aplicación concreta de mandatos legales*”; por lo que, dentro de nuestro campo de estudio, las autoridades electorales son quienes tienen la facultad de aplicar la normatividad electoral vigente.

En ese sentido, María del Pilar Hernández,⁶ define a las autoridades electorales como los sujetos encargados de la aplicación de las normas constitucionales, estatutarias y legales en materia electoral, sobre todo de las relativas a la organización y calificación de los procedimientos de renovación periódica de los diversos cargos de elección popular.

En esa tesitura, podemos señalar que las principales autoridades electorales federales son:

⁵ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho electoral*, Porrúa, México, 2000, p. 101.

⁶ *Diccionario electoral del Distrito Federal*, HERNÁNDEZ, María del Pilar Porrúa, México, 2001, p. 16.

- A) El Instituto Federal Electoral;
- B) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- C) La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- D) La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

A) Instituto Federal Electoral.

La fracción III del artículo 41 de nuestra Carta Magna, considera como autoridad en la materia y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones al Instituto Federal Electoral, organismo público, constitucional, autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, profesional en su desempeño, e independiente en sus decisiones y funcionamiento; en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que determine la ley; contando en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Por su parte, el artículo 71 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que 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) Treinta y dos delegaciones, una en cada entidad federativa; y
- b) Trescientas subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

Cuenta también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación.

Los *Órganos de Dirección* del Instituto Federal Electoral, son los responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.

El Consejo General, es el órgano de dirección superior, de carácter permanente del Instituto Federal Electoral; cuyas principales atribuciones se enlistan en el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; siendo pertinente destacar que el párrafo 2 lo faculta para invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que, en ocasión de los procesos electorales federales, acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.

En cada una de las entidades federativas, existe un Consejo Local de carácter temporal, ya que se instalan y sesionan únicamente durante los procesos electorales federales; se integran con un consejero Presidente designado por el Consejo General, quien funge todo el tiempo a la vez, como Vocal Ejecutivo; seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos; y representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones.

También concurren a sus sesiones con voz pero sin voto, los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.

Entre sus atribuciones, tienen la de acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, y que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo, para participar como observadores durante el proceso electoral; designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales; efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa; y efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.

Los Consejos Distritales, también son órganos de carácter temporal que sesionan únicamente durante periodos electorales federales, constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales y se integran de la misma forma que los Consejos Locales. Entre otras de sus facultades tienen la de determinar el número y la ubicación de casillas; así como acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, y que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio consejo para participar como observadores durante el proceso electoral.

Por último, el artículo 118 en su párrafo segundo, considera a las mesas directivas de casilla como la autoridad electoral que tiene a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Se integran por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los trescientos

distritos electorales y funcionan sólo el día de la jornada electoral; debiendo instalarse una por cada setecientos cincuenta electores o fracción.

Los *Órganos Ejecutivos* del Instituto Federal Electoral, son “...*los cuerpos permanentes responsables de la realización de todas las tareas administrativas necesarias para el desarrollo adecuado del proceso electoral*”.⁷

La Junta General Ejecutiva es el órgano central ejecutivo, que preside el propio Presidente del Consejo General, y se integra con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración, según lo dispone el artículo 85 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las Juntas Locales Ejecutivas son “...*cuerpos permanentes que ejecutan las decisiones del Instituto en cada una de las entidades federativas*”;⁸ se integran por el vocal ejecutivo, quien la preside; los vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el vocal secretario que auxilia al vocal ejecutivo en las tareas administrativas y sustancia los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta.

⁷ PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.*, pp. 200-201.

⁸ *Ibidem*, p. 203

Al igual que la Junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y dentro de sus principales atribuciones en su ámbito territorial de competencia, tienen la de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus vocalías y de los órganos distritales; y supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Por lo que respecta a las Juntas Distritales Ejecutivas, son de carácter permanente y se encuentran en cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales; se integran por el vocal ejecutivo, quien la preside; los vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el vocal secretario que auxilia al vocal ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta; sesionan por lo menos una vez al mes y dentro de sus principales atribuciones, tienen la de evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral, y Capacitación Electoral; y Educación Cívica; proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones comprendidas en su distrito; y capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla; entre otras.

Como ha quedado apuntado en párrafos anteriores, las Direcciones Ejecutivas son:

- Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral;
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral;
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral;

- Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica; y
- Dirección Ejecutiva de Administración.

Dentro de los *Órganos Técnicos* del Instituto Federal Electoral, se incluyen los comités técnicos especiales que el Consejo General tiene la facultad de crear para desarrollar actividades o programas específicos en que se requiera del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las materias en que así se estime conveniente, según lo establece el párrafo 5 del artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; como son los diversos grupos de técnicos que desempeñan actividades en materias relacionadas con el Registro Federal de Electores, la Comisión de Radiodifusión y otras.⁹

Los *Órganos de Vigilancia* del Instituto Federal Electoral son:

*“...las llamadas comisiones de vigilancia, dentro de las cuales se incluyen a la Comisión Nacional de Vigilancia, las Comisiones Locales de Vigilancia, las Comisiones Distritales de Vigilancia y la Comisión de Radiodifusión”.*¹⁰

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.¹¹

⁹ GÓMEZ PALACIO y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio, *Procesos electorales: jurisprudencia y tesis relacionados del Tribunal Federal Electoral*, Ed. Oxford University, México, 2000, p. 46.

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ <http://www.ife.org.mx> (liga: ¿Qué es el IFE?)

Las Comisiones de Vigilancia se integran por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores, o en su caso, los vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungirán como presidentes de las respectivas comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el respectivo presidente, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral; contando además con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 166 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Comisiones de Vigilancia deberán sesionar por lo menos una vez al mes y tienen entre sus atribuciones la de vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos por la ley; vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; y coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.

Por otra parte, el artículo 72 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los *Órganos Centrales* del Instituto Federal Electoral son:

a) *El Consejo General*, órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, 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. Se integra por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, con voz y voto, elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios; así como por consejeros del Poder Legislativo; representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, todos ellos con voz, pero sin voto.

b) *La Presidencia del Consejo General*, que tiene como propósito principal “...convocar y conducir las sesiones del Consejo, vigilar el cumplimiento de sus acuerdos y establecer los vínculos requeridos con autoridades federales, estatales y municipales”¹² para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto Federal Electoral.

c) *La Junta General Ejecutiva*, es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía que se reúne por lo menos una vez al mes para llevar a cabo las atribuciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le encomienda como proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto Federal Electoral; fijar los procedimientos administrativos; supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas; y evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; entre otras.

¹² GÓMEZ PALACIO, *op. cit.*, p. 45.

d) *El Secretario Ejecutivo*, coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Federal Electoral; dura en su cargo siete años. Entre sus atribuciones tiene la de representar legalmente al Instituto Federal Electoral; actuar como Secretario del Consejo General con voz, pero sin voto; establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral para someterlo a la aprobación del Consejo General; entre otras.

Los fines del Instituto Federal Electoral de conformidad a lo preceptuado por el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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.

B) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La función jurisdiccional en materia electoral está a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que respecta a los medios de impugnación electoral que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo faculta a resolver; siendo éste por tanto, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, salvo por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere la fracción II del artículo 105 de nuestra Carta Magna, cuya resolución compete resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esa tesitura, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral, que funciona con una Sala Superior y cinco Salas Regionales; cuyas sesiones de resolución jurisdiccional son públicas. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;*
- 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;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene su sede en el Distrito Federal y se integra por 7 Magistrados Electorales, pudiendo sesionar válidamente con cuatro de ellos; salvo para hacer la declaración de validez del Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, en que deberá sesionar por lo menos con la presencia de seis de sus integrantes; sus resoluciones se toman por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados por la ley o mayoría simple de sus integrantes, según lo dispone el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las Salas Regionales con que cuenta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, funcionan únicamente durante el año de las elecciones y deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a la conclusión del mismo; cada una de ellas se integra por 3 magistrados electorales.

Su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior y las salas regionales, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes 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.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán 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 10 años improrrogables.

Los magistrados electorales que integren 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 8 años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esta a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el Presidente del Tribunal Electoral quien la preside, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, es oportuno resaltar brevemente que el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tienen la facultad de resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, los medios de impugnación previstos en la ley respectiva, cuyo objeto es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades

electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como dar definitividad a las distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Este sistema de medios de impugnación se integra por:

- i) El *Recurso de Revisión*, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- ii) El *Recurso de Apelación*, el *Juicio de Inconformidad* y el *Recurso de Reconsideración*, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- iii) El *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*;
- iv) El *Juicio de Revisión Constitucional Electoral*, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- v) El *Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales* entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral, conocer y resolver el recurso de revisión a que hicimos referencia en el inciso i) que antecede, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los demás medios de impugnación señalados, en la forma y términos establecidos por la ley.¹³

¹³ Véase Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 1996.

C) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 105 de nuestra Carta Magna, precisa los asuntos sobre los cuales deberá conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, para los efectos del presente trabajo, nos interesa sólo la prevista en la fracción II del citado artículo y que se refiere a las *Acciones de Inconstitucionalidad* que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general, pudiendo tratarse de una ley electoral, y nuestra Constitución.

Lo anterior, obedece a las reformas constitucionales de 1996 que dieron como resultado, la eliminación de la excepción de procedibilidad de la *acción de inconstitucionalidad en materia electoral* que se contemplaba en la fracción II del artículo 105, permitiendo que ahora pueda ser ejercitada por las dirigencias de los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Federal Electoral y exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. Siendo esta la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También regula que las leyes electorales, federales o locales, deberán promulgarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

D) Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

La Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales, es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal.

Esta fiscalía especializada, fue creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, a propuesta del Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, al promover ante la Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de subprocuraduría y con goce de plena autonomía técnica para conocer de las denuncias referentes a delitos electorales.¹⁴

2.3.- Etapas del proceso electoral.

Podemos encontrar una definición legal del proceso electoral en el párrafo 1 del artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al estatuir que:

“Es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este código, 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 Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá determinar, previo al inicio del proceso electoral, el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones

¹⁴ <http://www.pgr.gob.mx/fepade/fepade/ANTECEDENTES.htm> (20 de noviembre de 2005)

plurinominales, así como la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales a que se refiere el artículo 53 de nuestra Carta Magna.

Asimismo, previo al inicio del proceso electoral, se deben llevar a cabo una serie de actividades en preparación de la elección, entre las que podemos mencionar: la integración y actualización del padrón electoral, la elaboración y revisión de las listas nominales de electores, la expedición de las credenciales para votar y el resguardo de las que no fueron recogidas.

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año anterior al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y para el caso de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenga que resolver medios de impugnación interpuestos, la conclusión del proceso electoral se hará una vez que se haya resuelto el último o en su caso, se haga constar que no se presentó ninguno.

El proceso electoral comprende las siguientes etapas:

- a) Preparación de la elección;
 - b) Jornada electoral;
 - c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y
 - d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.
-
- a) Preparación de la elección.

Como quedó precisado, esta etapa se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebre durante la primera semana del mes de octubre del año anterior al que deban realizarse las elecciones federales y concluye al iniciarse la jornada electoral; comprende varias actividades de entre las cuales podemos brevemente referir las siguientes:

– *Registro de coaliciones.*

Los partidos políticos deberán presentar la solicitud de registro de coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, entre el 1º y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección, acompañado de la documentación que la ley requiere. La solicitud y convenio de coalición para la elección de diputados o senadores deberá presentarse ante el mismo funcionario, a más tardar treinta días antes de que inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate.¹⁵ Por las fechas referidas, es que éste registro de coaliciones es una de las primeras actividades preparativas de las elecciones.

– *Registro de candidatos.*

Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección.

¹⁵ Véase artículo 64 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De conformidad a lo preceptuado por el artículo 177 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección, son los siguientes:

- Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1° al 15 de enero inclusive, por el Consejo General;
- Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;
- Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1° al 15 de abril inclusive, por el Consejo General;
- Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1° al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales; y
- Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General.

– *Campañas electorales.*

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 182, prevé a la campaña electoral, como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Por actos de campaña se entienden 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.

Las campañas electorales de los partidos políticos 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, según lo dispone el artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

– Integración y ubicación de las mesas directivas de casilla.

De acuerdo a lo estipulado por los artículos 141 y 192 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para efectos político-electorales, la República Mexicana se subdivide en 300 distritos electorales uninominales que se componen de secciones que deberán integrarse con un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores. En cada una de estas secciones se instalarán las casillas electorales que sean necesarias y que podrán ser:

- Casillas ordinarias, cuyo número y ubicación quedará determinado en función de los ciudadanos que integran el listado de electores; las cuales a su vez pueden ser básicas, al instalarse en una sección electoral que tenga 750 electores o fracción; y contigua, las cuales se instalarán cuando en una sección se exceda de 750 electores, dividiéndose la lista nominal alfabéticamente.

- Casillas extraordinarias, las cuales se instalarán cuando las condiciones geográficas de una sección hagan difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, facilitando el acceso de los electores.

- Casillas especiales, las cuales se instalarán para recibir el voto de los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera de la sección correspondiente a su domicilio.

El procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla, se encuentra previsto en el artículo 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual, el Consejo General en el mes de enero del año de la elección, sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de ciudadanos que integrarán las mesas de casilla; conforme a este resultado, del 1° al 20 de marzo del año en que deban llevarse a cabo las elecciones, las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral insacularán, de las listas nominales de electores que hayan obtenido su credencial para votar al 15 de enero del mismo año, a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral, los cuales no podrán ser menos de cincuenta.

Los ciudadanos que resulten seleccionados, serán convocados para asistir a un curso de capacitación que se impartirá del 21 de marzo al 30 de abril del año de la elección, siendo evaluados objetivamente por las Juntas con base en los datos que aporten durante los cursos de capacitación, dando preferencia a los de mayor escolaridad.

En el mes de marzo del año de la elección, el Consejo General llevará a cabo una segunda insaculación de las letras que componen el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla. Posteriormente las Juntas Distritales, entre el 16 de abril y el 12 de mayo harán una relación de aquellos ciudadanos que, habiendo asistido a

la capacitación, no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo. De esta relación, los Consejos Distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, a más tardar el 14 de mayo de ese año.

De igual forma, a más tardar el 15 de mayo las Juntas Distritales integrarán las mesas directivas de casilla con los ciudadanos que hayan sido seleccionados, determinando de acuerdo a su grado de escolaridad, las funciones que cada uno deberá desempeñar, convirtiéndose así en funcionarios de casilla quienes podrán ser Presidente, Secretario, Escrutador (dos) o suplente general (tres).

En ese orden de ideas, el párrafo 3, del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisa las personas que tendrán acceso a las casillas, entre las que se encuentran los electores, los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados, los notarios públicos y jueces que deban dar fe de cualquier acto relacionado con la integración de la mesa directiva, la instalación de la casilla y, en general, con el desarrollo de la votación siempre y cuando se hayan identificado ante el Presidente de la mesa directiva y precisada la índole de la diligencia a realizar, así como los funcionarios del Instituto Federal Electoral que fueren llamados por el Presidente de la mesa directiva.

Cabe destacar que el artículo en cita omite a los observadores electorales, sin embargo, el manual del funcionario de casilla que emite el Instituto Federal Electoral, subsana dicha omisión al mencionarlos entre aquellas personas que pueden participar en la jornada electoral.

Por otra parte, el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas, se encuentra previsto en el artículo 195 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que las Juntas Distritales Ejecutivas, entre el 15 de febrero y el 15 de marzo del año de la elección, recorrerán las secciones de los correspondientes distritos, para localizar los lugares que cumplan con los requisitos legalmente establecidos; proponiendo a los Consejos Distritales correspondientes, entre el 10 y el 20 de marzo, una lista de los lugares en que habrán de instalarse las mismas; debiendo sesionar dichos órganos durante la segunda semana de mayo, a fin de aprobar la lista que contenga la ubicación de las casillas ordenando una primera publicación del listado correspondiente, a más tardar el quince de mayo.

En su caso, el Presidente del Consejo Distrital ordenará una segunda publicación de la lista, con los ajustes correspondientes, entre el día 15 y el 25 de junio del año de la elección.

– Registro de representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla.

Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, 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 un representante general en cada uno de los distritos uninominales por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales. Teniendo entre otros derechos, el de participar en la instalación de la casilla, observar y vigilar el desarrollo de la elección, y presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo.

– *Elaboración de la documentación y material electoral.*

*“La documentación electoral es aquella que se utiliza durante el día de la jornada electoral para dejar constancia de todos y cada uno de los actos llevados por los funcionarios de la mesa directiva de casilla, identificar a los ciudadanos y hacer posible la emisión del voto”.*¹⁶

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, es el órgano encargado de aprobar el modelo de boleta electoral que será utilizado para la elección de que se trate, las cuales deberán cubrir los requisitos y características que la ley señale al respecto y deberán estar en poder de los consejos distritales veinte días antes de la elección, a fin de que éstas sean entregadas a los presidentes de las mesas directivas de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección.

b) Jornada electoral.

La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla. En esta etapa se dan principalmente, las siguientes actividades:

– *Instalación y apertura de casillas.*

Se debe instalar de conformidad a lo que señala el artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que estatuye que el primer domingo de julio del año de la elección ordinaria, a las 8:00 horas, los ciudadanos Presidente, Secretario y Escrutadores de las mesas directivas de casilla, procederán a la instalación de la casilla en

¹⁶ PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.*, p. 325.

presencia de los representantes de partidos políticos que concurren, levantando un acta de la jornada electoral que tendrá dos apartados, el de instalación y el de cierre de votación.

En el apartado correspondiente a la instalación, deberán constar los siguientes datos:

- El lugar, fecha y hora en que se inicia el acto de instalación;
- El nombre de las personas que actúan como funcionarios de casilla;
- El número de boletas recibidas para cada elección;
- 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;
- Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere; y
- En su caso, la causa por la que cambió de ubicación la casilla.

– *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, la cual no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. En este caso, el Presidente dará aviso inmediato al Consejo Distrital a través de un escrito firmado por dos testigos, en que se dé cuenta de la causa de suspensión, la hora en que ocurrió y la indicación de los votantes que al momento habían ejercido su derecho de voto, lo anterior de conformidad a lo establecido por el artículo 216 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTOS GENERALES

La votación se desarrollará conforme a lo estipulado por los artículos 217 al 223 del ordenamiento legal referido; que en términos generales establecen que los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, comprobándose que aparezcan en las listas nominales y exhibiendo su credencial para votar con fotografía, el Presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque sus boletas en el círculo o cuadro correspondiente al partido político por el que sufrague, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto, doblando sus boletas y depositándolas en la urna correspondiente.

Una vez hecho lo anterior, el secretario de la casilla anotará la palabra “*votó*” en la lista nominal correspondiente, marcando la credencial para votar, impregnando con líquido indeleble el dedo pulgar del elector y devolviéndole su credencial para votar. Cuando se trate de casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección, el elector deberá mostrar al secretario su dedo pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla, procediendo el secretario a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de la credencial para votar del elector.

La votación se cerrará a las 18:00 horas, pudiendo cerrarse antes únicamente cuando el presidente y el secretario certifiquen que hubieren votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente; o podrán cerrarla después de la hora indicada, siempre que aún se encuentren electores formados para votar.

El presidente declarará cerrada la votación al cumplirse los extremos arriba citados, llenando el secretario el apartado correspondiente al cierre de votación del acta de la

jornada electoral, el cual deberá ser firmado por los funcionarios y representantes, y deberá contener la hora de cierre de la votación y, en todo caso, la causa por la que se cerró antes o después de las 18:00 horas.

– Escrutinio y cómputo en las casillas.

En términos del artículo 227 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el escrutinio y cómputo, es el procedimiento a través del cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

- El número de electores que votó en la casilla;
- El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;
- El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla; y
- El número de boletas sobrantes de cada elección.

El escrutinio y cómputo se llevará a cabo en el orden siguiente: de Presidente de los Estado Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados. Se levantará un acta de escrutinio y cómputo para cada elección que deberá contener por lo menos:

- El número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato;
- El número total de las boletas sobrantes que fueron inutilizadas;
- El número de votos nulos;
- Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere; y

- La relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos al término del escrutinio y cómputo.

Concluido el escrutinio y cómputo de todas las votaciones, se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla, formando con el expediente de casilla, un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa de casilla y los representantes que desearan hacerlo, adhiriéndose por fuera un sobre que contendrá los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones.

Una vez hecho lo anterior, los presidentes de las mesas directivas de casilla fijarán avisos en lugares visibles del exterior de las mismas con los resultados de cada una de las elecciones, los que serán firmados por el presidente y los representantes que así quisieren hacerlo.

– Clausura de casilla y remisión del expediente.

Una vez concluido lo anterior, el Secretario levantará constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes. Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Distrital que corresponda los paquetes y expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, y que corren a partir de la hora de clausura:

- Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito;
- Hasta doce horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, y
- Hasta veinticuatro horas cuando se trate de casillas rurales.

c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

La etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso emita en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los Consejos Distritales recibirán los paquetes electorales, extendiendo un recibo que señale la hora en que fueron entregados, haciendo las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo, hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los mismos, dando lectura en voz alta de las actas de escrutinio y cómputo, procediendo a hacer la suma correspondiente para informar los resultados inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. El Presidente del Consejo Distrital deberá fijar en el exterior del local del Consejo, los resultados preliminares de las elecciones del Distrito para el mejor conocimiento de los ciudadanos.

d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

La etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, inicia al resolverse el último de los medios de

impugnación que se hubiesen 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.

Es pertinente referir el proceso electoral a que se refiere el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de junio de 2005, por el que se otorgó el derecho al voto a los mexicanos residentes en el extranjero.

Para ello, los ciudadanos que deseen participar en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos próxima a celebrarse en julio de 2006, deberán tener su credencial para votar con fotografía y estar inscritos en el padrón electoral; debiendo dar aviso por escrito al Instituto Federal Electoral, entre el 1 de octubre de 2005 y el 15 de enero de 2006, de su intención de votar, solicitando su inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y su baja temporal de la lista que corresponda a su domicilio en México.

Las solicitudes deberán ser enviadas por correo certificado junto con una copia de la credencial para votar y copia de un documento que constate el domicilio que manifiesta tener en el extranjero, a más tardar el 15 de enero del 2006, las cuales no serán recibidas después del 15 de febrero del mismo año. Los ciudadanos que hayan realizado su trámite,

podrán consultar su inscripción a través de la página de internet del Instituto o por vía telefónica.

Posteriormente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a elaborar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, pudiendo ser verificadas por los partidos políticos, a través de sus representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia. De haber observaciones por parte de los partidos políticos, se harán las modificaciones procedentes y se informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo. Este informe podrá ser impugnado por los partidos políticos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Instituto Federal Electoral sesionará para declarar la validez de los listados nominales de electores residentes en el extranjero. Imprimiendo un número de boletas igual al de los electores inscritos en dichas listas nominales.

A más tardar el 20 de mayo de 2006, deberá concluir el envío a los ciudadanos de la boleta electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que deberá llevar la leyenda "*Mexicano residente en el extranjero*", así como el instructivo para su uso.

Una vez que el ciudadano reciba en su domicilio en el extranjero la documentación referida, ejercerá su derecho al voto marcando el recuadro que corresponda a su preferencia, doblando y colocando la boleta dentro del sobre que el Instituto le envíe para que lo remita al Instituto por correo certificado. El plazo para la recepción de los sobres que

contienen las boletas electorales vencerá 24 horas antes del inicio de la Jornada Electoral, es decir, antes de las 8:00 horas del día 1 de julio de 2006.

Los sobres recibidos después del plazo establecido, serán destruidos en presencia de los representantes de los partidos políticos, después de que se elabore una relación de sus remitentes.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, determinará el número de mesas de escrutinio y cómputo que correspondan a cada distrito electoral uninominal, teniendo un máximo de 1,500 votos por mesa, las cuales estarán integradas por un presidente, un secretario, dos escrutadores y dos suplentes por mesa que serán seleccionados de los distritos electorales federales del Distrito Federal que determine el Consejo General, mediante un proceso de insaculación.

La sede de estas mesas, será el local único en el Distrito Federal, que determine la Junta General Ejecutiva, y serán instaladas el día de la jornada electoral a las 17:00 horas en presencia de los representantes de los partidos políticos. Iniciando el escrutinio y cómputo a las 18:00 horas conforme al procedimiento establecido en los artículos 291 y 292 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Una vez que se haya concluido en su totalidad el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero y que el Presidente del Consejo General haya dado a conocer las tendencias de la votación nacional que muestre el conteo rápido que se lleve a cabo, la Secretaría Ejecutiva dará a conocer al Consejo General los resultados totales y por distrito

obtenidos en la votación emitida en el extranjero para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ordenando su incorporación, por distrito electoral y mesas de escrutinio y cómputo, en el Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Posteriormente, antes del miércoles siguiente al día de la elección, la Junta General Ejecutiva remitirá copia del acta de cómputo correspondiente a cada distrito, para que, a partir de ese mismo día, cada Consejo Distrital sume el resultado del acta de cómputo de la votación emitida en el extranjero, al cómputo realizado para Presidente en las casillas instaladas en su demarcación. Recibiendo los partidos políticos, copia legible de todas las actas.

Por último, los paquetes electorales correspondientes a la votación emitida en el extranjero, deberán ser remitidos antes del domingo siguiente al de la jornada electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para los efectos legales conducentes.

Cabe hacer notar, que el 1º de octubre del 2005, el Instituto Federal Electoral envió al extranjero 2 millones de solicitudes para integrar la lista nominal de electores residentes en el exterior.¹⁷

Mediante el sistema de transparencia y acceso a la información del Instituto Federal Electoral,¹⁸ fue posible conocer que se recibió una totalidad de 40,854 sobres voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de los

¹⁷ *El Universal*, Juan Francisco Ealy Ortíz, Director General, Diario, (México, D.F., 6 de noviembre de 2005), p. A1.

¹⁸ <https://ifesai.ife.org.mx/ifesai/> (22 de mayo de 2006)

Estados Unidos Mexicanos a celebrarse en julio de 2006; de las cuales, 35,746 fueron remitidas de los Estados Unidos de América, seguidos de España, con 1,238 sobres.

2.4.- Formas de participación ciudadana en los órganos electorales.

El artículo 5° constitucional establece en su párrafo cuarto, que:

“...Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.”

En esa tesitura, las funciones a que se refiere la segunda parte del texto constitucional transcrito, son las que se desempeñan profesionalmente dentro de la estructura de los organismos electorales; lo anterior como resultado de las reformas de 1990 a que hicimos referencia en el capítulo que antecede, al introducirse una mayor participación ciudadana en la estructura y funcionamiento del Instituto Federal Electoral; encontrando por ejemplo, que los ciudadanos participan directamente como consejeros electorales en su máximo órgano de dirección.

Por otra parte, entre las funciones obligatorias y gratuitas a que se refiere la primera parte del texto constitucional transcrito, en relación a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 36 de nuestra Carta Magna, encontramos las funciones referentes a las mesas directivas de casilla, integradas por ciudadanos que cubran los requisitos previstos en la ley para ejercer, gratuitamente, el cargo encomendado de la recepción del sufragio, ya sea como Presidente, Secretario, Escrutador o suplente.

En el desarrollo de la jornada electoral, también encontramos la participación ciudadana activa, como un derecho y una obligación constitucional, al acudir a emitir libremente su voto en las urnas instaladas en las casillas electorales; y encontramos una participación pasiva al tener el derecho de ser candidato a ocupar un cargo de elección popular a propuesta del partido político que impulse la plataforma electoral de que se trate.

De igual forma, encontramos la participación ciudadana en la jornada electoral, a través de la figura de representante de los partidos políticos, que tienen el derecho a estar presentes en cada una de las casillas electorales que sean instaladas, lo que otorga a las elecciones cierta certeza en el ejercicio de la democracia, al velar por el adecuado desarrollo de la jornada electoral, dentro de un marco legal previamente establecido.

Sin embargo, y para los fines del presente trabajo, la participación ciudadana que más nos interesa, es la que permite el artículo 5° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al estatuir 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 el día de la jornada electoral en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

CAPÍTULO 3

EL OBSERVADOR ELECTORAL NACIONAL

3.1.- Aspectos constitucionales.

De acuerdo a lo preceptuado por nuestra Carta Magna, son ciudadanos los mexicanos mayores de dieciocho años que tengan un modo honesto de vivir, quienes tienen la obligación de 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, así como desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado, entre otras.

En ese orden de ideas, el artículo 35 del mismo ordenamiento establece, entre las prerrogativas de los ciudadanos, votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; así como ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Por lo anterior, es claro que corresponde exclusivamente a los ciudadanos mexicanos las actividades políticas así como la solución de los problemas políticos que enfrenta nuestro país, lo anterior, en relación a lo establecido en los artículos 8º, 9º, 33, 39 y 41 de nuestra Constitución Política.

En efecto, los artículos 8º y 9º de nuestra carta Magna, prevén como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos el derecho de petición, reunión y asociación en materia política, sin que por ningún motivo puedan los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país; y sin embargo, ello no implica que los mismos, ya sea dentro o

fuera del territorio nacional, no puedan externar sus opiniones o juzgar el desarrollo político o desempeño de nuestros gobernantes en sus funciones, pese a lo anterior, se han presentado casos en que se les ha obligado a abandonar el país en forma inmediata y sin juicio previo, esto por que el Ejecutivo de la Unión *juzga inconveniente* su permanencia dentro del territorio nacional.

Por cuanto hace al derecho de asociación en materia política, los ciudadanos mexicanos pueden hacerlo valer a través de los partidos políticos, que son entidades de interés público cuyos fines son 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; lo anterior de conformidad a lo establecido por la fracción I, del artículo 41 constitucional.

En esa tesitura, los partidos políticos tienen presencia en el Consejo General, Consejos Locales y Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral, toda vez que en la integración de dichos órganos, encontramos representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto; de igual forma encontramos la participación de los partidos políticos nacionales dentro de la *Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores* para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral, y por último, éstas entidades de interés público pueden tener hasta 2 representantes en cada una de las casillas electorales que se instalen el día de la jornada electoral.

En ese sentido, y como ha quedado apuntado en el capítulo que antecede, los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta 13 días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar 2 representantes propietarios y 1 suplente ante cada mesa directiva de casilla; así como un representante general en cada uno de los distritos uninominales por cada 10 casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y 1 por cada 5 casillas rurales. Teniendo entre otros derechos, el de participar en la instalación de la casilla, observar y vigilar el desarrollo de la elección, y presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo.

De esa forma es que los ciudadanos mexicanos, a través de los partidos políticos como principales protagonistas de los procesos políticos, tienen a su alcance la supervisión y vigilancia de todos los procesos electorales que tienen lugar en el territorio nacional, pudiendo hacer valer en la forma procedente, los recursos y medios de impugnación que sean necesarios cuando consideren que las autoridades electorales transgreden de alguna forma lo dispuesto por la ley.

Desde luego, la regulación de la observación electoral en forma integral y directa, corre a cargo del Instituto Federal Electoral según lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya redacción actual obedece a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996.

No obstante lo anterior, dicho precepto constitucional no establece ningún tipo o modalidad de observación electoral; por lo que, no sólo se pueden vigilar las elecciones a

través de los partidos políticos mediante sus representantes en los órganos del Instituto Federal Electoral que hemos mencionado, sino también los ciudadanos mexicanos en forma individual o que pertenezcan a grupos o asociaciones no partidistas ni gubernamentales, pueden observar los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral.

En efecto, los ciudadanos y las organizaciones no partidistas ni gubernamentales que cubran los requisitos previstos en la legislación de la materia, pueden hacer valer su *Derecho de Petición* y solicitar la acreditación correspondiente ante las autoridades electorales para poder participar pasivamente en los procesos electorales. De esta forma se fortalecen y consolidan los valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista; la participación ciudadana; la certeza, legalidad, transparencia e imparcialidad en la organización de los comicios.

Asimismo, esta política de observación, promueve una mayor confianza de los mexicanos en las organizaciones políticas y contribuye a impulsar la participación ciudadana en la vida democrática del país. Sin pasar por alto que la observación electoral no tiene como finalidad comprobar el fraude, sino que sólo tiene un efecto disuasivo sobre éste.

3.2.- Aspectos legales.

Con la reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993, se adicionó el párrafo tercero al artículo 5º del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, que otorga de manera exclusiva a los

ciudadanos mexicanos el derecho de participar como observadores de los actos que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En efecto, el párrafo en comento textualmente precisa 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 el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral...”

Al respecto, podemos destacar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de las atribuciones previstas en la parte final del párrafo 3 del artículo 5º arriba transcrito y en el artículo 82, párrafo 1, inciso z) del mismo ordenamiento legal, ha dictado los acuerdos correspondientes para establecer los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actúen como observadores electorales en cada proceso electoral federal a fin de garantizar plenamente los derechos que la ley les otorga.

Lo anterior aunado a que el artículo 69, en su párrafo 1, inciso d) del código de la materia, estatuye como uno de los fines del Instituto Federal Electoral, el asegurar a los ciudadanos mexicanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. Fin que se cumplimenta de entre otras formas, a través de los acuerdos correspondientes que el Consejo General dicta previo a cada proceso

electoral federal. Cabe destacar que el primer Acuerdo dictado por el Consejo General fue del 28 de febrero de 1994 modificado el día 29 de julio de 1994, ambos para la jornada electoral federal de ese año.

En ese orden de ideas, el Consejo General de Instituto Federal Electoral deberá dictar el acuerdo correspondiente a cada proceso electoral con sujeción a las bases contenidas en los incisos a) al j) del párrafo 3 del artículo 5° del Código Federal de la Materia cuya finalidad es:

“...que las organizaciones y ciudadanos mexicanos interesados en las tareas de observación electoral puedan ejercer, con toda oportunidad y plena apertura, sus derechos relativos a la observación electoral, lo que indudablemente contribuirá a consolidar la confianza ciudadana en la certeza y credibilidad en los procedimientos e instituciones electorales, así como en los resultados de los comicios”.¹

Es oportuno hacer mención que las solicitudes de acreditación para participar como observador el día de la jornada electoral, deberán hacerse en forma personal o a través de la organización a que pertenezcan, ante el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital de la entidad federativa o distrito electoral federal donde se ubique su domicilio; debiendo ser recibidas de acuerdo a las atribuciones previstas en los artículos 107, párrafo 1, inciso c) y 117, párrafo 1, inciso k) respectivamente del Código Federal de Instituciones y

¹ Véase el Acuerdo 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 2002-2003.

Procedimientos Electorales, para ser resueltas en la siguiente sesión que celebren los órganos correspondientes.

Cabe destacar que la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* no prevé algún recurso que pueda hacerse valer para el caso de negativa de la acreditación como observador electoral ni tampoco el Juicio de Amparo es el procedente para impugnar dicha negativa.

A efecto de dar apoyo y fundamento a dichas afirmaciones, estudiaremos brevemente los medios de impugnación, juicios y nulidades que regula la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, precisando las circunstancias bajo las cuales procede cada uno de ellos y que a manera de referencia, enunciamos a continuación incluyendo desde luego al juicio de amparo.

- Recurso de Revisión;
- Recurso de Apelación;
- Juicio de Inconformidad;
- Recurso de Reconsideración;
- Nulidad de la votación recibida en casilla;
- Nulidad de la elección de diputados o de senadores;
- Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano;
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral;
- Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral;

- Juicio de Amparo.

El artículo 3° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que nos ocupa, establece que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Recurso de Revisión.-

El artículo 35 de la ley que nos ocupa, señala que el recurso de revisión procede durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien, teniendo interés jurídico, lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local cuando no sean de vigilancia.

Asimismo, procede dicho recurso de revisión durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, contra los actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.

Sólo procederá el recurso de revisión, cuando reuniendo los requisitos que señala la ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos; es por ello y por las consideraciones anteriores que éste recurso es improcedente para recurrir la negativa de acreditación como observador electoral que nos ocupa.

Recurso de apelación.-

*“Es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, las personas físicas o morales y los ciudadanos”.*²

Por el cual se combaten, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal:

- a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión; y
- b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

Asimismo, es procedente para impugnar, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en contra de aquellos actos o resoluciones dictados por los órganos del Instituto cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de

² Véase www.ife.org.mx (liga: ¿Qué es el IFE?)

inconformidad y reconsideración, que causen un perjuicio real al interés del partido político recurrente.

También el recurso de apelación será procedente para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto a las observaciones realizadas por los partidos políticos a los listados nominales de electores.

En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación, y en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por las anteriores consideraciones y supuestos previstos por la ley, es que no procede el recurso de apelación en contra de una negativa de acreditación como observador en el proceso electoral.

Juicio de inconformidad.-

Por otro lado, brevemente referiremos que el juicio de inconformidad procede durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados según lo dispuesto por

el artículo 49 de la ley de la materia; por lo que tampoco resulta ser procedente para impugnar la negativa de acreditación de observador electoral que nos ocupa.

Sin embargo, es pertinente referir que el artículo 51 de la Ley de la materia establece la presentación del escrito de protesta como requisito de procedibilidad de dicho Juicio de Inconformidad, sólo cuando se hagan valer las causales de nulidad previstas en el artículo 75 de la ley; y se presentará por los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, como medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral.

Recurso de reconsideración.-

Tampoco es el adecuado para impugnar la negativa de acreditación como observador del proceso electoral, en virtud de que es procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Nulidad de la votación recibida en casillo y Nulidad de la elección de diputados o de senadores.-

Por su parte, las nulidades previstas en la ley tampoco resultan ser las adecuadas para combatir la negativa de acreditación que nos ocupa, por lo que no entraremos al análisis de cada una de ellas y sólo nos limitaremos a destacar que sus efectos se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el

juicio de inconformidad según lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 71 de la Ley que nos ocupa.

Juicio de revisión constitucional.-

Sólo procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y;
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

No sobra precisar que este juicio tampoco es el viable para combatir la negativa de acreditación de observador del proceso electoral, máxime si el artículo 86 *in fine* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece como requisito *sine qua non* que se de cumplimiento a todos y cada uno de los supuestos referidos so pena de desechamiento de plano del medio de impugnación.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.-

Resulta poco práctico referir la procedencia de este juicio, toda vez que ello excedería los fines del presente trabajo, por lo que sólo nos limitaremos a destacar que es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien resolverá las diferencias o conflictos laborales entre el Instituto y sus servidores, debiéndose agotar en tiempo y forma las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Siendo evidente que este juicio tampoco es el procedente para impugnar la negativa de acreditación del observador electoral.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.-

Por exclusión de ideas, existe la posibilidad de que este juicio sea el medio procedente para combatir la negativa de acreditación de observador del proceso electoral federal, toda vez que debe ser promovido por los propios ciudadanos; y sin embargo, el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no establece ningún supuesto de procedencia para el caso que nos ocupa, lo anterior en virtud de que textualmente preceptúa:

“...sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

En esa tesitura, el juicio que nos ocupa puede ser promovido por los propios ciudadanos cuando:

- A) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto, esto es, la credencial para votar;
- B) Habiendo obtenido oportunamente su credencial para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- C) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- D) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el consejo

del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano.

- E) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y
- F) Considere que un acto o resolución es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el supuesto previsto en el inciso E) que antecede, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada. Este juicio sólo es procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

Es pertinente referir que los derechos político-electorales se encuentran previstos en las tres primeras fracciones del artículo 35 de nuestra Carta Magna y a decir de Rodolfo Terrazas Salgado, son:

*“...los derechos humanos que tiene el sector de la población denominado ‘ciudadanos’ para que dentro de un sistema democrático y por medio del voto libre y periódico accedan a las funciones públicas de su país y conformen de esta manera la voluntad del Estado”.*³

En ese orden de ideas podemos concluir que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, no es el medio idóneo para combatir una negativa de acreditación como observador del proceso electoral federal.

Juicio de amparo.-

No procede contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, por lo que es improcedente para impugnar la negativa de acreditación del observador electoral, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por la fracción VII, del artículo 73 de la ley de amparo.

Por lo que confirmamos la aseveración de que efectivamente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé juicio, nulidad o medio alguno de impugnación procedente para combatir la negativa de acreditación de observador electoral ni tampoco el juicio de amparo es procedente al respecto.

Por lo anterior es que nuevamente debemos remitirnos al artículo 5º, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su inciso c) *in fine*

³ México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2a ed., 1999, p. 246.

señala que es el propio Consejo General quien garantizará el derecho de los ciudadanos para participar como observadores electorales, resolviendo cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas; concluyendo por tanto, que esa instancia administrativa es el único medio legalmente previsto para tratar de combatir la negativa de acreditación en estudio y que será resuelta directamente por el Consejo General del Instituto.

En ese sentido en 1997, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió cinco asuntos relativos al rechazo de las solicitudes para fungir como observadores electorales en el proceso electoral de 1997. Asimismo, en el 2000 resolvió únicamente dos asuntos, en los que el Consejo Local del Instituto Federal Electoral de Nuevo León no aprobó las solicitudes de los demandantes para fungir como observadores electorales en el proceso electoral federal de ese año.

3.3.- Requisitos.

Para poder participar como observador durante el proceso electoral federal, es necesario obtener oportunamente la acreditación correspondiente ante el Presidente del Consejo Local o Distrital de su domicilio, pudiendo versar la observación sobre los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral.

Para ello, se deberá presentar un escrito de solicitud de acreditación de observador de las actividades del proceso electoral federal que corresponda, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección, ya sea personalmente o a

través de la organización a la que se pertenezca; en el que se señalarán los datos de identificación personal anexando copia fosfática de su credencial para votar, con la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y no tener vínculos a partido u organización política alguna, lo anterior de conformidad a lo preceptuado por el inciso c), párrafo 3 del artículo 5° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte, el 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 2005-2006, señala que se deberá presentar junto con la solicitud de acreditación, copia fotostática de la credencial de elector a efecto de acreditar que se es ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y que se está inscrito en el Registro Federal de Electores.

Asimismo, establece que se deberá anexar a la solicitud, una declaración bajo protesta de decir verdad del solicitante, de que en los últimos tres años anteriores a la elección no es ni ha sido miembro de dirigencias nacionales, estatales, distritales o municipales de partido político o agrupación política alguna; y que no es ni ha sido en los últimos tres años anteriores a la elección, candidato a puesto de elección popular.

Lo anterior a efecto de dar cumplimiento a los requisitos previstos en las fracciones I, II y III del inciso d), párrafo 3 del artículo 5° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que estatuye:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. 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 de la elección;
- III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores de la elección;

Cabe agregar que esos requisitos negativos previstos en las dos últimas fracciones señaladas, “...pretenden salvaguardar la objetividad e imparcialidad con que deben conducirse los observadores electorales”.⁴

Por otro lado, el mismo acuerdo dictado por el Consejo General para las elecciones federales próximas a celebrarse en el 2006 a que hemos venido haciendo referencia, establece que los Consejos Locales y Distritales deberán revisar en un plazo no mayor de cinco días contados a partir de la recepción de la solicitud, el cumplimiento de los requisitos legales antes señalados, y para el caso que de dicha revisión se advierta la omisión de alguno de los documentos o requisitos exigidos, se notificará al solicitante dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, personalmente, o bien, mediante correo certificado a efecto de que subsane la omisión de que se trate.

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de ley o, en su caso, subsanadas las omisiones que se hayan presentado, el consejero presidente del consejo local

⁴ PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.* p. 634.

o distrital, según sea el caso, notificará al solicitante la obligación de asistir al curso de capacitación, preparación o información a que se refiere la fracción IV del inciso d), párrafo 3, del artículo 5° del Código Federal de la materia, con el apercibimiento de que en caso de no acudir no procederá la acreditación.

Esta fracción IV del inciso d), párrafo 3 del artículo 5° en comento textualmente preceptúa:

IV. “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”.

Estos cursos de capacitación, regularmente corren a cargo de los Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica, pudiendo ser impartidos por las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores bajo los lineamientos y contenidos dictados por el Instituto.

Cabe hacer hincapié en que resulta indispensable que los ciudadanos que pretendan participar como observadores del proceso electoral, se encuentren debidamente capacitados para el mejor desarrollo de sus actividades y ejercicio de sus derechos en la materia, así

como para una adecuada observancia de sus obligaciones legales. Aunado a que si los interesados no comprueban su asistencia a los cursos de capacitación, preparación o información, no se extenderá la acreditación de observador electoral, debiéndose notificar personalmente al ciudadano u organización solicitante.

Asimismo, en el Acuerdo dictado por el Consejo General para las elecciones federales previstas para el año 2006, se establece que las resoluciones que determinen la improcedencia de las solicitudes de acreditación como observadores electorales por incumplir los requisitos establecidos en la ley y en el correspondiente acuerdo, serán comunicadas a la mayor brevedad posible a los ciudadanos u organizaciones solicitantes, para los efectos legales que procedan.

De igual forma, las acreditaciones que hayan sido aprobadas por los consejos locales y distritales, serán entregadas a los solicitantes dentro de los tres días siguientes a la sesión respectiva del consejo que corresponda.

3.4.- Funciones y limitaciones.

Los observadores electorales podrán realizar sus funciones en cualquier ámbito de la República Mexicana, para ello, deberán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones y gafetes en una o varias casillas, así como en el local del Consejo Distrital correspondiente, pudiendo observar los siguientes actos:

- I. Instalación de la casilla;
- II. Desarrollo de la votación;

- III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
- IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- V. Clausura de la casilla;
- VI. Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital;
- VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta

En otro orden de ideas, los diversos Acuerdos que ha dictado el Consejo General del Instituto Federal Electoral que establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales para los procesos electorales federales celebrados desde 1994 establecen que además de observar los actos antes señalados, los observadores podrán celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales.

Asimismo establecen que podrán solicitar ante la junta local o distrital que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades, la cual 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.

Por su parte, el inciso j) del párrafo 3 del artículo 5° del Código de la materia, establece que los observadores electorales podrán presentar ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General, quien para las elecciones federales de 2006, estableció que deberá ser presentado hasta el día 31 de agosto de ese año.

Dicho inciso j) que nos ocupa, señala *in fine* que:

“en ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados”.

De igual manera, el inciso e) del párrafo 3, del artículo 5° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los observadores electorales se abstendrán de:

- I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;
- II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de candidato o partido alguno;
- III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y
- IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno

Por otro lado, los acuerdos del Consejo General a que nos hemos venido refiriendo prohíben a los funcionarios de casilla que resulten acreditados en términos de ley, que soliciten su acreditación como observadores electorales y para el caso de haberlo hecho, el consejo local o distrital respectivo deberá cancelar o negar dicha acreditación.

De igual forma, prohíben a los ciudadanos acreditados para participar como observadores, que en forma simultánea actúen como representantes de partidos políticos ante los consejos general, locales y distritales del Instituto Federal Electoral o ante la

comisión nacional, locales o distritales de vigilancia del Registro Federal de Electores ni tampoco como representantes de partido ante las mesas directivas de casilla o generales.

En el supuesto de que se denuncie por un partido político y se acredite la existencia de una duplicidad de acreditaciones, el consejo competente dejará sin efecto la de observador electoral haciéndolo del conocimiento inmediato del interesado, quien deberá devolver a la autoridad electoral el documento en que conste la acreditación y el gafete de acreditación para el caso de que se le hubiese entregado.

Por último, el párrafo 1 del artículo 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las sanciones a las que se harán acreedores los observadores electorales que cometan una infracción por hacer uso indebido de su acreditación o no se ajusten a las disposiciones de la ley o la autoridad electoral; y que consistirán en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales así como la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales. Sanciones que serán aplicadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 del ordenamiento legal citado.

3.5.- Propuestas de adecuación.

Consideramos pertinente se agregue al último párrafo de la fracción III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la regulación de la observación electoral la hará el Instituto Federal Electoral “...*en los términos que disponga la ley de la materia...*”, así el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

podrá regular la actuación de los observadores electorales de conformidad a nuestra Carta Magna.

Con lo anterior se da una mayor certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos y agrupaciones que deseen participar como observadores de los procesos electorales, ya que su actuación estará dentro de un marco legal debidamente sustentado por nuestra Constitución.

Asimismo, juzgamos adecuado que nuestro código comicial omita como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, el 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. Lo anterior en virtud de que en la práctica, la observación electoral es ejercida tanto por ciudadanos mexicanos como por visitantes extranjeros que acuden a conocer el desarrollo de los procesos electorales de que se trate, con las funciones y limitaciones a que nos referiremos en el siguiente capítulo.

Consideramos que el derecho de observar los procesos electorales, que podría considerarse un derecho político-electoral, es de suma importancia en el ámbito interno e internacional dado el objetivo de su creación, ya que nos interesa el reconocimiento internacional para las autoridades electas.

Es por ello que es necesaria una adecuada regulación en la que se incluyan las sanciones y procedimientos a que se deberán sujetar los observadores electorales que hagan uso indebido de su acreditación o no se ajusten a las disposiciones de la ley o la autoridad

electoral; debiendo por tanto, existir un procedimiento especialmente diseñado que se dirija y sancione a los infractores, y en consecuencia, dejar de estar incluido vagamente en el artículo 270 del Código de la materia.

CAPÍTULO 4

EL OBSERVADOR ELECTORAL INTERNACIONAL

4.1.- Figura de los *Visitantes Extranjeros*.

Con las reformas electorales de 1994, se adicionó el párrafo segundo al artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, facultando así al Consejo General del Instituto Federal Electoral para invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del desarrollo de los procesos electorales federales en cualquiera de sus etapas.

Por tanto, fue con motivo de esas reformas a la legislación electoral, que se introdujo a nuestro sistema jurídico la figura del *visitante extranjero*, a quien por primera vez en nuestro país, se le permitió ingresar al territorio nacional a conocer, informarse y desde luego, observar, el desarrollo del proceso electoral, sin que ello signifique propiamente dicho, *inmiscuirse* en nuestros asuntos políticos.

En efecto, el término *inmiscuir* significa:

*“Entremeterse, tomar parte en un asunto o negocio, especialmente cuando no hay razón o autoridad para ello”.*¹

A través de los diversos *Acuerdos* que ha dictado el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se han establecido las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de los procesos electorales federales desde 1994. Estos prevén como actividad preponderante de los visitantes extranjeros, conocer e informarse sobre el desarrollo del Proceso Electoral

¹ Diccionario Enciclopédico Quillet, Vol. VII, 13ª ed., Editorial Cumbre, México, 1985, p. 182.

Federal en que participen, en cualesquiera de sus etapas, y en cualquier ámbito del territorio nacional, con las limitaciones a que más adelante nos referiremos; por lo que se puede concluir que efectivamente los visitantes extranjeros no se inmiscuyen en los asuntos políticos del país cuando realizan exclusivamente las actividades que la autoridad electoral les permite como es la observación del proceso comicial.

Es pertinente resaltar, que en caso de que los visitantes extranjeros se inmiscuyan de alguna manera en los asuntos políticos del país, incumpliendo así con una de las obligaciones establecidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral,² se pueden hacer acreedores a diversas sanciones como la cancelación de su acreditación e incluso verse sujetos a las disposiciones previstas en el título quinto del libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que regula las faltas administrativas y las sanciones, y aún, en casos extremos, ser expulsados del país de manera inmediata.

Sin embargo, consideramos que la denominación de *visitante extranjero*, para referirse a:

*“Toda persona física extranjera interesada en conocer sobre las elecciones federales y que haya sido debidamente acreditada para tal efecto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral”.*³

² Véanse los Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acuden a conocer las modalidades del proceso electoral federal de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006.

³ *Loc. cit.*

Es muy amplia y por tanto ambigua e imprecisa, en virtud de que bajo esa denominación pueden ingresar extranjeros que desarrollen actividades diversas a la de conocer, informarse y observar los procesos electorales federales.

Lo anterior es así, ya que la Ley General de Población regula las diversas calidades migratorias con las que los extranjeros pueden internarse en el país, a saber, inmigrantes y no inmigrantes; y dentro de esta última calidad migratoria, se incluye la característica de *visitante*, como aquel extranjero que se interna en el país temporalmente con permiso de la Secretaría de Gobernación:

*“Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año”.*⁴

Esta característica migratoria, como lo referimos en párrafos anteriores, es muy amplia ya que permite la entrada al territorio nacional de cualquier extranjero que acuda a realizar todo tipo de actividades lícitas y honestas sin importar que sean lucrativas o no, por lo que es recomendable, a efecto de brindar mayor certeza y legalidad tanto a los extranjeros como a los nacionales dada la presencia de aquéllos, que exista una regulación específica para los extranjeros que acudan a conocer e informarse sobre los procesos electorales.

⁴ Artículo 42, fracción III de la Ley General de Población.

Es recomendable que estos *observadores electorales* tengan su propia característica migratoria que los diferencie de los demás extranjeros que ingresan al territorio nacional, haciendo énfasis en que dichos extranjeros, por ningún motivo, deberán perseguir fines de lucro, proponiendo desde este momento que sean denominados *observadores electorales internacionales*.

Es conveniente referir que diversos autores, entre los que destacan Javier Patiño Camarena,⁵ advierten categorías que debemos diferenciar en los visitantes extranjeros:

- a. *Los observadores internacionales propiamente dichos del proceso electoral, a los que nuestro autor recomienda denominar visitantes de la comunidad internacional.*
- b. *Los prestadores de asistencia técnica, a los que convendría llamar asistentes internacionales, y*
- c. *Los observadores certificadores que tienen este carácter cuando a sus opiniones se les confiere, en forma expresa o tácita, amplia o restringida, un carácter vinculante con relación a la calificación o certificación del proceso electoral.⁶*

Dentro del primer grupo, Patiño Camarena incluye a los corresponsales de prensa, a quienes considera observadores informales, ya que principalmente realizan la función de comunicar a sus países el desarrollo de la jornada electoral y acontecimientos relacionados a la misma, difundiendo su opinión sin que ésta tenga un carácter vinculante.

⁵ PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 6ª. ed., Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, México, 2000, p. 65.

⁶ *Ibidem*, p. 487.

Asimismo, dentro de este primer grupo, incluye a los integrantes de las misiones diplomáticas de otros países acreditados ante las autoridades gubernamentales correspondientes, así como a las comisiones de parlamentarios que, por iniciativa propia, tengan por objeto y principal interés observar los procesos electorales de los países a los que acudan sin que se les confiera una función oficial ni se les otorgue a sus opiniones un carácter vinculante.⁷

Cabe hacer hincapié que este primer grupo de visitantes extranjeros, que esencialmente ejercen la simple función de observación y que son los *observadores electorales internacionales* propiamente dicho, no se encuentran exentos de extralimitarse en sus tareas inmiscuyéndose en los asuntos políticos del país, por lo que siempre podrán ser expulsados por el Ejecutivo Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de nuestra Carta Magna.

Por otro lado, en el segundo grupo denominado *asistentes internacionales*, figuran los asistentes técnicos de diversos organismos internacionales, como por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas, quien a partir de 1994, presta asistencia técnica a México por invitación del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En efecto, para las elecciones de 1994:

“...de los casi 82 mil observadores registrados por el IFE por primera vez en nuestra historia electoral, más de 30 mil estuvieron incorporados en el trabajo de asistencia técnica de las Naciones Unidas; para 1997, de los

⁷ *Ibidem*, p. 488.

*aproximadamente 24 mil observadores que registró el IFE, 19 mil fueron beneficiados técnica y financieramente por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral; para las elecciones de 2000, de los aproximadamente 38 mil observadores registrados por el IFE, 30 mil estuvieron en el programa de Naciones Unidas”.*⁸

De hecho, en respuesta a la invitación hecha a la ONU en 1994, ésta envió una misión cuyo campo de trabajo se enfocó a dos puntos:

- *Proporcionar asistencia técnica a los grupos de observación, y*
- *Enviar una misión que comprendía equipo técnico –denominado ETONU– la cual tenía como propósitos, entre otros, asesorar a las agrupaciones de observadores nacionales y, con base en un análisis previo, financiarlos parcialmente.*⁹

Asimismo, el Instituto Federal Electoral, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, ha enviado diversas misiones de asistencia técnica al extranjero, pudiendo destacar la realizada en Zambia en junio de 2005, así como a El Salvador y Guatemala en mayo y junio de 2005 respectivamente, cuyas asistencias fueron brindadas en la ciudad de México.¹⁰

Por último, dentro del tercer grupo, al que Patiño Camarena denomina *observadores certificadores*, pueden figurar los siguientes tipos de organismos:

⁸ Véase el artículo de CARRILLO POBLANO, *op. cit.*, p. 67.

⁹ Véase www.ife.org.mx (liga: Observación y vigilancia del proceso electoral federal)

¹⁰ Véase www.ife.org.mx (liga: IFE Internacional)

– Los grupos privados que tienen una existencia formal y más o menos permanente, como es el caso de fundaciones o centros como el Centro Carter, que en los términos de sus documentos constitutivos se proponen estudiar y analizar los procesos electorales.

Cabe agregar que el Centro Carter se caracteriza porque “*suele incorporar en sus misiones de observación a ex jefes de gobierno, lo cual perfila un significado político muy distinto al de otras misiones, cuyo enfoque es más técnico y organizacional*”.¹¹

– Los grupos informales que se constituyen a iniciativa de un partido político nacional que invita ya sea a dirigentes parlamentarios o a personalidades internacionales para observar un proceso electoral, del que forman parte y con el propósito de que emitan su opinión o parecer sobre la regularidad o irregularidad de dicho proceso.

– Los organismos internacionales multilaterales como es el caso de las comisiones de derechos humanos creados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos.

Asimismo, encontramos otra clasificación doctrinal en la obra denominada *Apuntes de derecho electoral: una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹² la cual refiere que fue después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se desarrolló la observación internacional de elecciones, siendo por ello posible clasificar las

¹¹ Véase la publicación de CARRILLO POBLANO, *op. cit.* p. 65.

¹² PÉREZ GÁNDARA, *op. cit.*, pp. 644-645.

misiones de observadores en tres grandes rubros: *misiones gubernamentales*, *misiones intergubernamentales* y *misiones no gubernamentales*.

Dentro del primer rubro destaca a los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia, quienes organizan con mucha frecuencia este tipo de observaciones respecto a diversos países. Por lo que toca a las *misiones intergubernamentales*, destaca las auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Británica de Naciones (COMMONWEALTH); y en cuanto al último rubro, esto es, las *misiones no gubernamentales*, hace referencia a organizaciones como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, cuyo Centro de Asesoría y Promoción (CAPEL), organiza con cierta frecuencia este tipo de actividades.¹³

En otro orden de ideas, cabe advertir que el 30 de septiembre del 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tal y como había venido haciéndolo desde 1994, emitió una convocatoria dirigida a personalidades extranjeras que gocen de prestigio y reconocimiento por su contribución a la paz, la cooperación o el desarrollo internacional; por sus aportes humanísticos, científicos o tecnológicos; o por sus conocimientos y experiencia en materia político-electoral o de derechos humanos.

También se invitó a representantes de organismos internacionales, organizaciones continentales o regionales, órganos legislativos y gobiernos, organismos depositarios de la autoridad electoral, partidos y organizaciones políticas, instituciones académicas y de

¹³ *Loc. cit.*

investigación a nivel superior, todos obviamente de otros países, organismos extranjeros especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral así como a Instituciones privadas o asociaciones no gubernamentales del extranjero que realicen actividades especializadas o relacionadas con el ámbito político electoral o en la defensa y promoción de los derechos humanos; y que estén interesadas en conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral mexicano 2005-2006 en cualesquiera de sus etapas y cualquier ámbito del territorio nacional.

Es importante resaltar el interés que tiene México de ser visto a nivel mundial como un país que ejerce abiertamente su democracia y que permite la presencia de observadores internacionales en sus procesos electorales para dar legitimidad a estos actos ante la comunidad internacional, ello por el bien de un proceso electoral limpio que garantice la transmisión del poder de manera pacífica, en un ambiente de paz y con transparencia en el marco estricto de la soberanía del país, obteniendo así una serie de beneficios tanto económicos como sociales en la integración a un mundo tendiente a la globalización.

Cabe agregar que, a través del sistema de transparencia y acceso a la información del Instituto Federal Electoral,¹⁴ fue posible conocer los datos estadísticos de los *visitantes extranjeros* que han presentado solicitudes de acreditación para los procesos electorales federales de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, así como las causas por las cuales algunas de ellas han sido rechazadas:

¹⁴ <https://ifesai.ife.org.mx/ifesai/> (22 de mayo de 2006)

| PROCESO ELECTORAL | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 | 2006 | TOTAL |
|--|--|--|--|--|---|---|
| SOLICITUDES RECIBIDAS | 953 | 417 | 914 | 181 | 150 | 2,615 |
| SOLICITUDES APROBADAS | 943 | 397 | 860 | 180 | 146 | 2,526 |
| SOLICITUDES RECHAZADAS | 10 ¹⁵ | 20 ¹⁶ | 54 ¹⁷ | 1 ¹⁸ | 0 | 85 |
| TOTAL DE PAÍSES DE PROCEDENCIA DE ACREDITADOS | 39 | 33 | 58 | 30 | 26 | 72 |
| PAÍSES CON MAYOR NÚMERO DE ACREDITADOS | Estados Unidos 653 (68.6%) Canadá 55 (5.8%) España 39 (4.1%) | Estados Unidos 223 (56.2%) Canadá 46 (11.6%) El Salvador 21 (5.3%) | Estados Unidos 415 (48.3%) Canadá 70 (8.1%) España 37 (4.3%) | Estados Unidos 61 (33.9%) Paraguay 12 (6.7%) Brasil 9 (5.0%) Venezuela 9 (5.0%) | Estados Unidos 90 (61.6%) Canadá 21 (14.4%) Uganda 4 (2.7%) | Estados Unidos 1,442 (57.1%) Canadá 199 (7.9%) España 91 (3.6%) |

4.2.- Requisitos.

En el Acuerdo que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó con motivo de las próximas elecciones de 2006, por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de ese proceso electoral federal, prevé en su base Cuarta los requisitos que deben cubrir las personas extranjeras interesadas en conocer el proceso comicial, entre los que tenemos:

¹⁵ Cuatro por ser ciudadanos mexicanos, cuatro por no entregar la documentación en tiempo y forma, y dos por ser menores de edad.

¹⁶ Dieciocho por no entregar la documentación en tiempo y forma, y dos por tratarse de ciudadanos mexicanos.

¹⁷ Cincuenta y tres por no entregar la documentación en tiempo y forma, y la otra por tratarse de una ciudadana mexicana.

¹⁸ No cumplió con la entrega de su documentación completa.

- A. *Dirigir y hacer llegar a la Presidencia del Consejo General la solicitud personal de acreditación con todos los requisitos que en ella se solicitan y,*
- B. *No perseguir fines de lucro en el goce de los derechos provenientes de su acreditación.*

La convocatoria emitida con motivo de las elecciones próximas a celebrarse en 2006, agrega un inciso a los requisitos que deben cubrir las personas extranjeras interesadas, siendo éste el gozar de un reconocido prestigio o demostrar conocimiento en cualquier actividad vinculada con la materia política-electoral o en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Por su parte, la solicitud referida en el inciso A, así como la convocatoria dada a conocer para ese proceso electoral federal, requieren que se anexe, antes del 21 de junio de 2006, una copia de la página principal de su pasaporte, así como una fotografía nítida de 3 X 2.5 centímetros. Asimismo, dicha solicitud requiere que se manifieste, bajo protesta de decir verdad, que en el desarrollo de la actividad para la que solicita sea acreditado el visitante extranjero, en caso de que sea autorizado, actuará respetando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, y acatará sin reservas de ninguna especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, así como los ordenamientos dictados por las autoridades mexicanas competentes.

Deben declarar que conocen cabalmente los alcances, derechos y obligaciones que son propios de la calidad de Visitante Extranjero y en particular la de no intervenir de modo alguno en las actividades de la autoridad electoral, de los partidos políticos y de sus candidatos, de los ciudadanos mexicanos y en los demás asuntos políticos del país.

No debemos pasar por alto, que una vez que los Visitantes Extranjeros hayan sido notificados respecto de que su solicitud de acreditación ha sido aprobada, deberán realizar:

*“...los trámites migratorios requeridos ante la representación consular de México más cercana a su lugar de residencia o, de ser el caso, ante algunas de las oficinas del Instituto Nacional de Migración dentro del territorio nacional, cubriendo los requisitos establecidos en la legislación migratoria vigente, incluyendo el importe señalado en la Ley General de Derechos”.*¹⁹

Por último, es pertinente señalar que el ingreso al territorio nacional de los visitantes extranjeros se encuentra regulado por la *Ley General de Población*, su reglamento y el *Manual de Trámites Migratorios*.

En el Reglamento de la Ley General de Población se establece, en su artículo 163, fracción VII, que el extranjero *visitante para conocer procesos electorales* que pretenda

¹⁹ Convocatoria 2006 emitida por el Instituto Federal Electoral, en términos de la Base 2ª del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acuden a conocer las modalidades del Proceso Electoral Federal 2005-2006.

internarse al territorio nacional para conocer las modalidades del desarrollo de procesos electorales federales o estatales en su caso, deberá ajustarse a las siguientes reglas:

“a) Toda solicitud deberá estar avalada por el organismo federal o local de que se trate, según sea el proceso electoral que se pretenda cubrir;

b) El interesado deberá acreditar de manera fehaciente que pertenece a una organización, institución o asociación que tenga objetivos congruentes con las actividades que pretenda realizar, misma que deberá respaldar su solicitud y acreditar plenamente que se responsabiliza de cubrir los gastos que origine la estancia del extranjero en el país; y

c) Una vez autorizada la internación del extranjero o extranjera al país, en el documento migratorio respectivo se anotará el contenido de los artículos 9, 11 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 34 y 43 de la Ley”.

4.3.- Funciones y limitaciones.

El Acuerdo dictado por el Instituto Federal Electoral, con motivo de las próximas elecciones de 2006, y que establece las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del desarrollo de dicho proceso electoral, prevé en su base Sexta cualquier ámbito del territorio nacional para que los visitantes extranjeros conozcan el desarrollo del proceso electoral en cualesquiera de sus etapas; asimismo, les permite solicitar, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, la celebración de entrevistas o reuniones informativas con funcionarios del Instituto a nivel nacional. En las entidades federativas, a

través de los Consejos Locales, y en los distritos electorales federales a través de los Consejos Distritales, en donde se formularán las solicitudes por conducto de los consejeros presidentes respectivos, todo lo anterior con el propósito de obtener orientación o información complementaria sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales federales.

Por su parte, los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales así como, en su caso, las coaliciones electorales, podrán exponer a los visitantes extranjeros acreditados sus planteamientos sobre el proceso electoral, así como proporcionarles la documentación que consideren pertinente sobre el propio proceso electoral o su respectiva organización política.²⁰

Cabe agregar que el Acuerdo referido, prevé que son los propios visitantes extranjeros los responsables de cubrir los gastos relativos a su traslado, estancia y actividades desarrolladas en México.

Por otro lado, los visitantes extranjeros tienen que dar cumplimiento a una serie de obligaciones que se han especificado en los diversos Acuerdos que ha dictado el Instituto Federal Electoral con motivo de las elecciones federales celebradas desde 1994, y que no han sido una excepción para las elecciones próximas a verificarse en 2006, cuyo Acuerdo establece en su base Octava lo siguiente:

²⁰ Véase el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del Proceso Electoral Federal 2005-2006.

“Durante su estancia en el país y en el desarrollo de sus actividades, los visitantes extranjeros acreditados deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- 1.- No intervenir de modo alguno en las actividades de la autoridad electoral, de los partidos políticos y sus candidatos, de los ciudadanos mexicanos y en los demás asuntos políticos del país.*
- 2.- Cumplir en todo tiempo y lugar con las leyes mexicanas y demás disposiciones legales aplicables”.²¹*

Asimismo, los diversos Acuerdos dictados por el Instituto Federal Electoral para regular las actividades de los extranjeros que acuden a conocer las modalidades de los procesos electorales federales desde 1994, han establecido las sanciones que se aplicarán a los visitantes extranjeros acreditados en caso de que incumplan con las obligaciones establecidas.

En ese sentido, el Acuerdo dictado con motivo del proceso electoral federal de 1994, establece en su artículo 9º que, los visitantes extranjeros que incumplan con las obligaciones establecidas en esas bases, se harán acreedores a la cancelación de su acreditación por las autoridades electorales, dando vista a la Secretaría de Gobernación y demás autoridades competentes a efecto de que decidan sobre la permanencia en el territorio nacional de los visitantes extranjeros invitados que infrinjan el marco constitucional y legal en la materia.

²¹ *Loc. cit.*

El Acuerdo dictado a razón del proceso electoral federal de 1997 en su base Décima, agrega a lo conducente del Acuerdo que le antecede (1994), una facultad a los partidos políticos o a las agrupaciones políticas de solicitar al Consejo General la cancelación de la acreditación de los visitantes extranjeros, aportando elementos de prueba para ello.

Por su parte, el correlativo dictado para las elecciones federales del año 2000, facultó en su base Novena al Instituto Federal Electoral, a tomar las medidas conducentes e informar a las autoridades competentes de las infracciones debidamente documentadas en que incurran los extranjeros, para los efectos a que hubiese lugar, lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 267 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, el Acuerdo de 2003, prevé en su base Novena, que:

“En caso de cualquier presunto incumplimiento a las obligaciones establecidas en este acuerdo y a la legislación federal electoral por parte de los visitantes extranjeros acreditados, se procederá de conformidad con las disposiciones contenidas en el Reglamento del Consejo General para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

No obstante que todos los Acuerdos referidos, prevén algún tipo de sanción para el caso de su incumplimiento por parte de los visitantes extranjeros acreditados, el Acuerdo dictado con motivo del proceso electoral federal de 2006, es totalmente omiso al respecto; sin embargo, la convocatoria para ese año electoral, establece que cualquier cuestión no considerada en la misma, será resuelta en única y definitiva instancia por la Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En esa tesitura, consideramos pertinente que, a efecto de dar mayor certidumbre tanto a los mexicanos por la presencia de extranjeros observadores del proceso electoral, como a los visitantes extranjeros que acudan a conocer dichos procesos electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, debe unificar los criterios por los que habrá de sancionar a los extranjeros infractores, tanto en los respectivos acuerdos, convocatorias y en general, en las disposiciones legales aplicables.

4.4.- Regulación del Observador Electoral Internacional.

Antes de iniciar este apartado, consideramos pertinente enfatizar en lo inadecuado que resulta en nuestro concepto, emplear el término de *visitante extranjero* para referirse a:

*“...toda persona física extranjera interesada en conocer sobre las elecciones federales y que haya sido debidamente acreditada para tal efecto por el consejo general del instituto federal electoral”.*²²

²² Véanse los Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral federal de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006.

Lo anterior es así, puesto esa denominación de *visitante extranjero*, es lo suficientemente amplia, que permite ingresar al país a cualquier extranjero que no necesariamente tenga por objeto conocer e informarse sobre el proceso electoral federal de que se trate.

Es por ello que desde el inicio del presente capítulo proponemos sean denominados *observadores electorales internacionales* ya que lo consideramos más apropiado para referirse a los extranjeros que acudan a conocer e informarse sobre los diversos procesos electorales.

Con lo anterior buscamos se otorgue una mayor certeza jurídica tanto a los extranjeros, como a los nacionales dada la presencia de aquéllos; toda vez que serán reconocidos como observadores internacionales durante los procesos electorales, tanto en los lugares donde se presenten, como por la ciudadanía en general e incluso por los ordenamientos jurídicos aplicables.

Cabe destacar que los diversos Acuerdos y convocatorias que ha emitido el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, van dirigidos principalmente a personalidades en los diversos campos de derechos humanos, humanísticos, políticos y electorales que tengan algún interés en conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral mexicano en cualquiera de sus etapas y cualquier ámbito del territorio nacional.

Es por ello, que partiendo de la base que diversos autores identifican variadas actividades que pueden desarrollar estos visitantes extranjeros interesados en conocer el

desarrollo de los procesos electorales *verbigracia*, los corresponsales de prensa, los asistentes técnicos de diversos organismos internacionales, los integrantes de las misiones diplomáticas de otros países, los organismos internacionales multilaterales como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos, etcétera; consideramos que aquellos extranjeros que acuden únicamente a conocer e informarse sobre el desarrollo de los diversos procesos electorales a través de la observación primordialmente, deben denominarse *Observadores Electorales Internacionales*.

Desde luego, excluimos de ese término a los corresponsales de prensa que, aunque acuden al país únicamente a observar y no se inmiscuyen en los asuntos internos, su función es la de mantener informados a los medios de comunicación de sus países sobre el desarrollo y desenlace de las etapas del proceso electoral.

Incluso, la fracción XI del artículo 42 de la Ley General de Población, prevé la característica migratoria del *corresponsal* como aquel no inmigrante que se interna temporalmente al país con permiso de la Secretaría de Gobernación: “*Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal...*”. Por lo que tienen su propia característica migratoria y no requieren ser considerados específicamente como observadores electorales internacionales.

A diferencia de los integrantes de las misiones diplomáticas de otros países acreditados ante las autoridades gubernamentales correspondientes, así como a las comisiones de parlamentarios que de iniciativa propia tengan por objeto y principal interés

observar los procesos electorales, ya que no se les confiere una función oficial ni se les otorga a sus opiniones un carácter vinculante y que sin embargo, en un momento determinado pueden ingresar al país bajo la característica de *visitante distinguido*, prevista en la fracción VIII de la Ley General de Población.

De hecho, Patiño Camarena,²³ recomienda denominar al grupo de observadores internacionales propiamente dichos del proceso electoral, como *visitantes de la comunidad internacional*, término con el que no estamos totalmente de acuerdo, por ser igualmente muy amplio y por tanto ambiguo.

No resulta ocioso destacar, que los extranjeros que ingresan al país y que esencialmente realizan funciones de *observación*, tanto el día de la jornada electoral como en las demás etapas electorales sobre las que conocen y se informan sin poder inmiscuirse en los asuntos internos políticos de país, bien pueden ser denominados *observadores electorales internacionales*, cuyo término consideramos más apropiado de acuerdo a las funciones que se les permite desempeñar.

Por tanto consideramos necesario que se regule en las diversas disposiciones jurídicas en la materia, la figura del observador electoral internacional a efecto de que se precisen los requisitos que deben cubrir previamente para poder ingresar al territorio nacional y sobre todo la característica migratoria adecuada conforme a las actividades desarrolladas.

²³ PATIÑO CAMARENA,, op. cit., p. 65.

4.4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (propuestas de adecuación).

Nuestra Carta Magna permite que sea el propio Instituto Federal Electoral, quien regule la observación electoral al estatuir en la fracción III, de su artículo 41 que:

“El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, [...] la regulación de la observación electoral...”

Sin embargo, no determina alguna modalidad, limitación o regulación sobre el observador electoral, por lo que proponemos se agregue al párrafo transcrito que:

*“[...] la regulación de la observación electoral, **que puede ser ejercida tanto por nacionales como por extranjeros que se interesen en conocer las modalidades y desarrollo de los procesos electorales federales, en los términos que disponga la ley de la materia...**”*

Lo anterior a efecto de que pueda regularse adecuadamente la figura del observador electoral internacional quien, en la práctica, ingresa al territorio nacional con la denominación de *visitante extranjero*.

El artículo 33 constitucional actualmente establece:

Artículo 33. *“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I,*

título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

Siendo pertinente que se agregue un párrafo al artículo transcrito que establezca lo siguiente:

“La función realizada por los observadores electorales internacionales, no se considerará como acto de injerencia política, siempre y cuando se realice dentro del marco de la ley y se cumplan los requisitos que la autoridad competente determine”.

4.4.2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (propuestas de adecuación).

Debemos retomar la propuesta hecha en el apartado que antecede, respecto de que se agregue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la regulación de la observación electoral puede ser ejercida tanto por nacionales como por extranjeros que se interesen en conocer las modalidades y desarrollo de los procesos electorales federales, en los términos que disponga la ley de la materia.

En consecuencia, cabe agregar un título especial al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establezca las bases por las cuales el Consejo General del

Instituto Federal Electoral, regulará la actuación de los observadores electorales extranjeros que acudan a conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral federal de que se trate.

Estableciendo que la acreditación de los extranjeros que reúnan los requisitos previstos en la ley para ingresar al territorio nacional como observadores electorales, será una facultad discrecional del Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuya determinación será definitiva e inatacable.

Debe ser así, porque si pudiesen recurrir la determinación de la autoridad electoral de negar su acreditación como observador electoral internacional, ya sea a través del amparo o algún otro medio de impugnación, puede darse el caso de que una suspensión provisional permita a los extranjeros observar el desarrollo del proceso electoral en una o más etapas, siendo por ende, un acto consumado e irreparable, pudiendo incluso ser perjudicial para el país o los mexicanos la estancia de dichos extranjeros.

Así, el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, y de conformidad a lo preceptuado por el artículo 41 constitucional, en relación con el inciso z) del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, regulará la observación electoral por parte de los extranjeros, estableciendo las bases y limitaciones de sus funciones, en los términos que disponga la ley electoral.

También retomamos una de las propuestas hechas en el capítulo tercero del presente trabajo, en cuanto a que el código comicial omita como derecho exclusivo de los

ciudadanos mexicanos, el 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, derecho que establece el párrafo 3 del artículo 5° del ordenamiento legal referido.

La finalidad de dicha propuesta es dar cabida, en nuestra legislación electoral, a la figura del observador electoral internacional, desde luego, previa reforma constitucional que al efecto se realice.

Debiendo por ende, modificarse el párrafo 2 del artículo 82 del código comicial federal, que establece la denominación de “*visitantes extranjeros*”, por la de “*observadores electorales internacionales*”.

4.4.3.- Ley General de Población (propuestas de adecuación).

La Ley General del Población regula la característica migratoria del *visitante* en su artículo 42, fracción III. Por su parte, el reglamento de dicha ley, en su artículo 162, fracción I, inciso c), hace referencia a aquellos visitantes a quienes se les concederá el permiso para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta en el supuesto que:

“...se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, deportivas o similares o de observación de derechos humanos, incluyendo la de los procesos electorales”.

Por lo que la ley que nos ocupa, considera a los visitantes extranjeros dentro de la calidad migratoria de *no inmigrante*, dentro de la característica de *visitante*, pero los denomina en su artículo 163 “*visitante para conocer procesos electorales*”.

En ese orden de ideas, retomamos aquí el planteamiento hecho con anterioridad de que el término más apropiado en nuestro concepto es que sean denominados *observadores electorales internacionales*.

Lo mismo ocurre con el Manual de Trámites Migratorios que emplea, en el punto TMN-I-04.7 el término de visitante para conocer procesos electorales. Por lo que sugerimos también sea modificado en los términos y por las razones expuestas.

De igual forma, consideramos adecuado se agregue al artículo 42 de la Ley General de Población, una característica más denominada *Observador Electoral Internacional*, la cual deberá permitir al extranjero la internación al país sin perseguir fines de lucro, con el único objetivo de conocer e informarse del desarrollo y etapas del proceso electoral, cuya estancia en territorio nacional dependerá de las actividades específicas que lleve a cabo y que deberá determinar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como autoridad encargada de acreditar a los extranjeros que cumplan los requisitos que la misma establezca, cumpliendo los trámites migratorios que deben realizarse.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- México tiene un marcado interés en ser visto a nivel mundial como una nación que ejerce abiertamente su democracia, que tiene procedimientos electorales apegados a la legalidad, con transparencia y rendición de cuentas, y que permite la presencia de observadores electorales, figura que apareció por primera en nuestro país con motivo de las elecciones federales de 1994.

SEGUNDA.- La observación electoral proporciona transparencia y certeza en la celebración de las elecciones en cualquiera de sus etapas, al mismo tiempo que disuade la comisión del fraude dada la presencia de los observadores electorales.

Actualmente esta función se ejerce, tanto por ciudadanos mexicanos, como por extranjeros, los segundos, bajo la denominación de visitantes extranjeros.

TERCERA.- Proponemos se agregue a la fracción III *in fine*, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la observación electoral puede ser ejercida tanto por nacionales como por extranjeros que se interesen en conocer las modalidades y desarrollo de los procesos electorales federales, en los términos que disponga la ley de la materia.

De ese modo, se otorga una mayor certeza y seguridad jurídica tanto a los ciudadanos mexicanos como a los extranjeros que se interesen en conocer y observar el desarrollo de los procesos electorales federales, ya que su actuación se hará dentro de un marco legal, debidamente sustentado por nuestra Carta Magna.

CUARTA.- Como consecuencia de lo anterior, es necesario que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, omita el derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, de participar como observadores electorales.

Estableciendo en un título especial, las bases por las cuales el Consejo General del Instituto Federal Electoral, regulará la observación electoral ejercida por los extranjeros y estipule como facultad discrecional la acreditación de los mismos, cuya resolución deberá ser definitiva e inatacable.

QUINTA.- Consideramos que la denominación de observador electoral internacional es la apropiada para referirse a los visitantes extranjeros que acuden al país a conocer e informarse sobre el desarrollo de los procesos electorales, ya que precisa la función que ejercerán y su estancia en territorio nacional.

Por lo que proponemos se agregue la denominación de observador electoral internacional, en todos aquellos ordenamientos legales que lo regulan; por ejemplo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Población y su reglamento, así como el Manual de Trámites Migratorios.

SEXTA.- Los observadores electorales internacionales, al igual que cualquier otro extranjero que ingresa al territorio nacional, deben acatar las leyes mexicanas y no inmiscuirse en nuestros asuntos políticos; lo que desde luego no ocurre cuando realizan exclusivamente las actividades que la autoridad electoral les permite, como es la observación del proceso comicial.

Por ello, es que proponemos se agregue un párrafo al artículo 33 constitucional que precise que la función realizada por los observadores electorales internacionales, no se debe

considerar como acto de injerencia política, siempre y cuando se realice dentro del marco de la ley y se cumplan los requisitos que la autoridad competente determine.

SÉPTIMA.- Los ciudadanos mexicanos acreditados como observadores electorales, tienen el deber de cumplir con las obligaciones que impone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el Consejo General del Instituto Federal Electoral a través de los diversos acuerdos que ha emitido para regular sus funciones desde 1994. Haciéndose acreedores a la cancelación de su acreditación para el caso de que hagan uso indebido de la misma, o no se ajusten a las disposiciones de la ley o la autoridad electoral.

Sin embargo, es necesario que exista un procedimiento especialmente diseñado que se dirija y sancione a los observadores infractores y en consecuencia, deje de estar incluido vagamente en el artículo 270 del Código de la materia.

OCTAVA.- Es apropiado se agregue en la Ley General de Población, una característica migratoria exclusiva del observador electoral internacional, dentro de la calidad de no inmigrante, en donde se establezca que la internación del extranjero se permitirá siempre y cuando no persigan fines de lucro, que tenga como único objetivo el conocer e informarse del desarrollo y etapas del proceso electoral federal de que se trate, especificando el tiempo máximo de su estancia en el país y las prórrogas que pudiesen darse.

BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, et. al., *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho electoral*, Porrúa, México, 2000.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, Porrúa, México, 2002.

GÓMEZ PALACIO y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio, *Procesos electorales: jurisprudencia y tesis relacionados del Tribunal Federal Electoral*, Ed. Oxford University, México, 2000.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio Ricardo, *Evolución constitucional mexicana*, Porrúa, México, 2002.

México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2a ed., 1999.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 6ª. ed., Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, México, 2000.

PÉREZ GÁNDARA, Raymundo, et. al., *Apuntes de derecho electoral: una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la*

democracia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional: primer curso*. 2ª ed., Porrúa, México, 2002.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 7ª ed., Porrúa, México, 2002.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, comp., *Legislación electoral mexicana; génesis e integración*, Porrúa, México, 1991.

REVISTAS Y PERIÓDICOS

El Universal, Juan Francisco Ealy Ortiz, Director General, Diario, (México, D.F., 6 de noviembre de 2005).

CARRILLO POBLANO, Manuel, “*El Instituto Federal Electoral fomenta la observación electoral profesional e independiente*”, <http://www.bibliojuridica.org/revistas/resulart.htm>, (18 de enero de 2006).

DICCIONARIOS

Diccionario electoral del Distrito Federal, HERNÁNDEZ, María del Pilar, Porrúa, México, 2001.

Diccionario Enciclopédico Quillet, Vol. VII, 13ª ed., Editorial Cumbre, México, 1985.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General de Población.

Reglamento de la Ley General de Población.

Manual de Trámites Migratorios.

PÁGINAS WEB

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.transparencia.ife.org.mx>

<https://ifesai.ife.org.mx>

<http://www.pgr.gob.mx/fepade/>

<http://www.bibliojuridica.org>

<http://www.inami.gob.mx>

O T R A S F U E N T E S

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen 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 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 Electorales para los Procesos Electorales Federales de 1997, 2000, 2003 y 2006.