



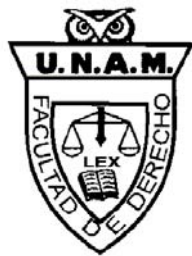
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LOS OBSERVADORES ELECTORALES EXTRANJEROS
EN EL PROCESO ELECTORAL MEXICANO.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
FEDERICO RODRIGUEZ TORRES**



CIUDAD UNIVERSITARIA

2007



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., agosto 14 de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **RODRÍGUEZ TORRES FEDERICO**, con número de cuenta 093571249 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LOS OBSERVADORES ELECTORALES EXTRANJEROS EN EL PROCESO ELECTORAL MEXICANO**", realizada con la asesoría del **Lic. Felipe Rosas Martínez**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MEXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Licenciado:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"LOS OBSERVADORES ELECTORALES EXTRANJEROS EN EL PROCESO ELECTORAL MEXICANO"**, elaborada por el alumno **RODRÍGUEZ TORRES FEDERICO**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., agosto 14 de 2007.

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

*mpm.

AGRADECIMIENTOS

Dedico este trabajo y el esfuerzo que éste significó, a la persona que durante los últimos treinta años de mi vida ha estado junto a mí, que ha sido mi amiga, amante y compañera, la cómplice en mis locuras, la que ha tolerado mis estupideces y que ha estado a mi lado en las buenas y en las malas, a la madre de mis hijos; el amor de mi vida.

Gracias Bona.

En especial quiero agradecer al Lic. Felipe Rosas M. su apoyo, su paciencia y la dedicación para dirigir y revisar este trabajo.

Gracias

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN. -----	11
CAPITULO I. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. -----	25
1.1. Marco Histórico. -----	25
1.2. Evolución y cambios en la legislación electoral. -----	26
1.2.1. Época Prehispánica. -----	26
1.2.2. Época Colonial. -----	28
1.2.3. México Independiente. -----	31
1.2.4. La Revolución Mexicana. -----	36
1.2.5. México Actual. -----	39
1.3. Instituciones Electorales. -----	46
1.3.1. Instituto Federal Electoral (IFE). -----	47
1.3.1.1. Antecedentes del IFE. -----	47
1.3.1.2. Atributos, funciones y fines del IFE. -----	48
1.3.1.3. Estructura del IFE. -----	49
1.3.1.3.1. Órganos de dirección. -----	50
1.3.1.3.2. Órganos ejecutivos y técnicos. -----	55
1.3.1.3.3. Órganos de vigilancia. -----	58
1.3.2. Tribunal Federal Electoral (TRIFE). -----	59
1.3.2.1. Antecedentes del TRIFE. -----	61
1.3.2.2. Estructura de TRIFE. -----	65
1.3.2.3. Funciones del TRIFE. -----	66
1.3.3. Partidos Políticos. -----	68
1.3.3.1. Constitución y registro. -----	69
1.3.3.2. Agrupaciones políticas nacionales. -----	71
1.3.3.3. Derechos de los partidos políticos. -----	72
1.3.3.4. Obligaciones de los partidos políticos. -----	73
1.3.3.5. Acceso a los medios de comunicación. -----	74
1.3.3.6. Financiamiento de los partidos políticos. -----	75

1.3.3.7. Régimen fiscal. -----	76
1.3.3.8. Franquicias postales y telegráficas. -----	76
1.3.3.9. De los Frentes, Coaliciones y Fusiones. -----	77
1.3.3.10. Pérdida de Registro. -----	78
1.3.4. Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE). -----	79
1.3.4.1. Antecedentes de la FEPADE. -----	79
1.3.4.2. Atribuciones y estructura de la FEPADE. -----	80
1.3.4.3. Políticas públicas en materia electoral. -----	86
1.4. La transparencia en los procesos electorales. -----	90
1.4.1. Antecedentes de la LFTAIPG. -----	92
1.4.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). -----	93
1.4.3. Transparencia en el COFIPE. -----	96
1.4.4. Acciones de transparencia en el IFE. -----	107
1.4.5. Transparencia en el proceso electoral 2006. -----	112
1.5. Regulación de la observación electoral. -----	119
1.5.1 Regulación de la observación ciudadana. -----	121
1.5.2. Regulación de la observación de los extranjeros. -----	130
1.6. Jurisprudencia electoral. -----	138
1.6.1. Órganos Facultados. -----	140
1.6.2. Contenido. -----	141
1.6.3. Forma. -----	143
1.6.4. Sistemas. -----	144
1.6.4.1. Por reiteración. -----	144
1.6.4.2. Por unificación. -----	146
1.6.4.3. Por revalidación. -----	147
1.6.5. Obligatoriedad. -----	148
1.6.6. Interrupción. -----	150
1.6.7. Modificación y aclaración. -----	152
1.6.8. Notificación y publicación. -----	152

CAPÍTULO 2. LA CONSTITUCIÓN Y LA SOBERANÍA. -----	153
2.1. La soberanía y la constitución. -----	157
2.2. Marco histórico y evolución. -----	165
2.2.1. Constitución de Cádiz de 1812. -----	165
2.2.2. Constitución de Apatzingán de 1814. -----	167
2.2.3. Constitución Federal de 1824. -----	169
2.2.4. Constitución Centralista de 1836. -----	170
2.2.5. Bases Orgánicas de 1843. -----	170
2.2.6. Acta de Reformas de 1847. -----	173
2.2.7. Constitución Liberal de 1857. -----	173
2.2.8. Constitución de 1917. -----	174
2.2.9. Ley Electoral del 6 de febrero de 1917. -----	175
2.2.10. Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946. -----	175
2.2.11. Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951. -----	176
2.2.12. Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973. -----	177
2.2.13. Reforma de 1977. -----	178
2.2.14. Reforma de 1986. -----	180
2.2.15. Reforma de 1990. -----	182
2.2.16. Reformas de 1993 y 1994. -----	187
2.3. Capítulo tercero constitucional. -----	190
2.4. Tratados internacionales. -----	206
CAPITULO 3. LA OBSERVACION ELECTORAL POR EXTRANJEROS. -----	214
3.1. Sistemas electorales en otras naciones. -----	214
3.1.1. Canadá. -----	214
3.1.2. Estados Unidos de Norteamérica. -----	219
3.1.3. Inglaterra. -----	230
3.1.4. Francia. -----	239
3.2. Normas de observación electoral internacionales. -----	249
3.2.1. Derechos humanos. -----	251

3.2.2. Normas internacionales de derechos humanos relativas a las elecciones. -----	262
3.3. Organizaciones civiles internacionales. -----	279
3.3.1. Tipos de observación electoral. -----	289
3.3.3. Organización de la Unidad Africana. -----	298
3.3.4. Unión Europea. -----	299
3.3.5. Publicación Electrónica ACE. -----	300
3.3.6. La asistencia electoral desde el enfoque de las Naciones Unidas. ----	301
3.3.6.1. Estructura de las Naciones Unidas para la asistencia electoral. --	306
3.3.6.2. Programas de asistencia electoral auspiciados por la ONU. ----	312
3.3.7. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).-----	319
3.4. Órganos legislativos de otros países. -----	324
3.5. Partidos y organizaciones políticas. -----	327
3.6. Plan integral del proceso electoral federal (PIPEF) 2005-2006. -----	328
3.6.1. Perspectiva del proceso electoral federal. -----	328
3.6.2. Estrategias y proyectos para el proceso electoral federal. -----	330
 CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LA INCOMPATIBILIDAD JURÍDICA. -----	 337
4.1. Informe de la elección federal de 2006. -----	337
4.2. La observación extranjera en el proceso electoral 2005-2006. -----	340
4.3. Evaluación la observación extranjera. -----	344
4.3.1. ONG´s en el proceso electoral del 2006. -----	344
4.3.1.1. El Centro Carter, Junta de Presidentes Librementemente Electos. ----	344
4.3.1.2. La Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). -----	352
4.3.1.3. El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). -----	355
4.3.1.4. Reportes de los visitantes extranjeros. -----	359
4.3.2. Criterios de evaluación de la observación. -----	366
4.3.2.1. Certeza. -----	366

4.3.2.2. Legalidad. -----	371
4.3.2.3. Independencia. -----	376
4.3.2.4. Imparcialidad. -----	381
4.3.2.5. Objetividad. -----	385
4.3.2.6. Profesionalismo. -----	389
4.4. Jurisdicción supranacional. -----	391
4.4.1. Los derechos Humanos de tercera generación. -----	392
4.4.2. Los Derechos Humanos y el Derecho Electoral. -----	411
4.4.3. La Corte Interamericana de los Derechos Humanos. -----	416
4.5. Incompatibilidad Jurídica. -----	430
CONCLUSIONES. -----	440
BIBLIOGRAFIA. -----	453

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como propósito optar por el título de Licenciado en Derecho, para lo cual se presenta la tesis intitulada: “Los observadores electorales extranjeros en el proceso electoral Mexicano.”

El Instituto Federal Electoral (IFE), tiene la misión Constitucional de organizar elecciones federales garantizando la transparencia y la confianza de ciudadanos y partidos en el procedimiento electoral. En cada proceso electoral el citado instituto, realiza múltiples acciones y se ponen en operación diferentes candados de seguridad, la supervisión de ciudadanos y de los propios partidos políticos, para garantizar la confianza en las elecciones, un padrón y una lista nominal, la credencial con fotografía para votar, la selección de cientos de miles de ciudadanos mediante un proceso aleatorio y la capacitación para que funjan como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, la producción de boletas y actas electorales infalsificables, son sólo una pequeña muestra de las medidas que garantizan la confianza en las elecciones.

Pero además, se han buscado otras acciones para robustecer la credibilidad y la legitimidad en las elecciones federales mexicanas. En particular, ha impulsado significativamente las tareas de observación electoral. En 1993, la observación electoral fue reconocida legalmente y se puso en práctica de manera formal en las elecciones presidenciales de 1994.

A partir de 1994, el IFE impulsó la creación de condiciones materiales y técnicas para fomentar y desarrollar una observación electoral profesional. Así, para cada elección federal se ha creado un Fondo de Apoyo a la Observación Electoral compuesto por dos vertientes operativas: *a)* la financiera, sufragada en buena medida por el Poder Ejecutivo Federal y, *b)* la técnica, a cargo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este formato ha resultado efectivo para contribuir a tres propósitos fundamentales: 1) generar confianza ciudadana hacia las elecciones; 2) obtener legitimidad en la organización electoral mediante

resultados confiables a la luz de todos los actores políticos y del escrutinio ciudadano y, 3) contribuir a una observación electoral más objetiva e imparcial en sus juicios e informes.

En materia de observación internacional, la fórmula que se adoptó en 1994, fue establecer mecanismos y procedimientos para acreditar y facilitar las actividades de observación por parte de extranjeros. De esta forma, por primera vez en México se permitía la observación internacional, estableciendo criterios para su desempeño destacando la imparcialidad, la objetividad y la exhortación para hacer públicos sus reportes de observación. La fórmula se hizo acompañar de una intensa estrategia de acercamiento y posicionamiento internacional de las elecciones mexicanas.

Las misiones de observación electoral como instrumento de la comunidad internacional comienzan a partir de la Primera Guerra Mundial, cuando siguiendo el tratado de Versalles se celebró un plebiscito en materia de independencia nacional en Europa, pero es con la presencia de 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. Hacia el final de la década de los setenta, como una consecuencia lógica del inicio de la ola democratizadora en el mundo, la observación electoral fue significativa no sólo cuantitativamente sino por su relevancia política, y forma parte de una internacionalización de la democracia electoral. La misión central de la observación fue coadyuvar a la limpieza en las elecciones y formar parte de los procesos de legitimación de los comicios.

Hasta 1993, en el mundo se habían realizado un total de 47 misiones de observación en otros tantos países. Aún cuando las Naciones Unidas han tenido un papel de liderazgo no han sido los únicos promotores y actores de la observación electoral en el mundo. También han impulsado la observación

electoral la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya presencia fue significativa en los procesos de transición política en América Latina durante las décadas de los años 80's y 90's; otra institución muy activa en materia de observación electoral ha sido el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el cual forma parte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y cuyo espacio de acción ha sido América Latina. Probablemente la característica más relevante de las misiones de observación auspiciadas por CAPEL, sea el carácter eminentemente técnico-organizacional de las elecciones, esta característica está acompañada por otra particularidad: las misiones están integradas por autoridades electorales de las respectivas instituciones responsables de organizar y calificar elecciones en el continente americano.

En Europa han existido al menos tres instituciones que han apoyado la celebración de elecciones democráticas a partir de la década pasada como resultado del colapso de los países que vivieron bajo el llamado "socialismo real". El Consejo de Europa (CE), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han impulsado la observación electoral. Unas veces como requisito para ingresar a sus respectivas asociaciones, otras con un enfoque de democracia y derechos humanos y otras promoviendo la democracia y facilitando asistencia técnica. Con argumentaciones distintas, dichas organizaciones han sostenido que un prerrequisito básico para estar asociado a cualquiera de ellas, es poseer una gobernabilidad democrática, donde las elecciones libres, equitativas, transparentes, justas y periódicas juegan un papel central.

La "Mancomunidad Británica," es otra organización que ha promovido la realización de elecciones democráticas y la observación electoral, cuyo ámbito de acción ha sido fundamentalmente en los países que estaban bajo la órbita del Imperio Británico. Esta organización, creada en 1965, es sobretodo una entidad promotora de la democracia, del respeto a la legalidad y del Estado de derecho.

Cabe también mencionar a las organizaciones no gubernamentales impulsoras de la observación electoral; estos grupos, si bien han tenido una permanencia institucional menos permanente, se han caracterizado por su activismo y capacidad para crear redes de observadores a efecto de buscar una influencia geográfica mayor. Algunas de ellas han tenido mayor presencia política y otras se han centrado en aspectos técnicos y organizacionales, buscando inhibir posibles irregularidades y disuadir el fraude en las elecciones. Dentro de esta corriente sobresalen desde la segunda mitad de la década de los ochenta organizaciones principalmente estadounidenses. Destaca en primer lugar el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, pionero en la elaboración del primer manual sobre la observación electoral. Su origen data de 1978, cuando un grupo de abogados se asoció para proporcionar asistencia legal en la práctica de los derechos humanos, dentro y fuera de los Estados Unidos.

Otras organizaciones estadounidenses son: el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales y el Instituto Republicano Internacional, creados en la década de los ochenta con recursos del gobierno de los Estados Unidos a través del Fondo Nacional para la Democracia.

Existen otras dos organizaciones no gubernamentales de origen estadounidense que realizan actividades de promoción de la democracia y de observación electoral desde perspectivas diferentes; se trata de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), creada a fines de la década de los ochenta, la cual concentra sus labores en aspectos técnicos y de asistencia electoral a organismos electorales de América Latina, el Caribe, Europa del este y Asia. La otra organización es el Centro Carter, ésta 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.

De acuerdo con la experiencia internacional, se observa que las

elecciones nacionales de mayor impacto ante la comunidad electoral atraen a un mayor número de observadores internacionales. El problema que con frecuencia enfrentan los países con elecciones en búsqueda de legitimidad, es la debilidad institucional o en su caso la ausencia de mecanismos internos para procesar a nuevos actores en los comicios, como son los observadores electorales nacionales e internacionales.

México resolvió esa disyuntiva con un formato totalmente diferente al adoptado por los países de América Latina, el Caribe, Europa del este, África y Asia. A diferencia de otras transiciones políticas, la democratización mexicana gravitó sobre el tema electoral: asegurar elecciones confiables y permitir la expresión de la pluralidad política de la sociedad a través de un auténtico sistema de partidos, éstos eran sus dos grandes retos. Por ello, los dos ejes de transición fueron las reformas electorales dirigidas a otorgar garantías de imparcialidad y el profesionalismo en la operación de las elecciones. De esta forma, en 1993 se incorporó a la legislación la figura de los “observadores nacionales”; fue un reconocimiento a la labor que, como ya se dijo, venían desempeñando miles de ciudadanos mexicanos.

Los observadores, en el difícil año de 1994, estaban llamados a convertirse en fuente de credibilidad, ese fue el marco del convenio inicial que México establecería con Naciones Unidas para esa elección federal, la ONU envió un equipo de expertos para brindar asesoría y asistencia técnica a los casi 82 mil observadores electorales acreditados. La asistencia de la ONU aportó una contribución fundamental en ese momento: ofreció credibilidad y contribuyó a asegurar la transparencia del proceso.

La reforma electoral acordada en 1994, como un compromiso de los partidos políticos para la estabilidad y la paz, produjo una nueva composición del máximo órgano de la autoridad electoral ya que se inició la “ciudadanización” y se incorporaron los entonces llamados consejeros ciudadanos y fue en ese momento

cuando, remontando un añejo prejuicio de aislamiento en materia electoral, la ley introdujo la figura de los “visitantes extranjeros”. Desde entonces, el Consejo General del IFE realiza la invitación a los mismos.

Las ideas y conceptos anteriores sólo es una de las posibles interpretaciones, sin embargo, ante esto cabe preguntarse: ¿Que hay atrás de la incorporación de la figura de “visitante” extranjero en el COFIPE?

Parece no haber duda de que los procesos electorales mexicanos han ganado credibilidad y transparencia en la medida en que su organización pasó del Ejecutivo, a una instancia ciudadana: el IFE y a que la sociedad civil comenzó a participar políticamente en todas las etapas que rodean al sufragio, desde la inscripción individual en el padrón hasta la vigilancia organizada en la jornada electoral.

La puerta de ingreso a observadores extranjeros para calificar los comicios mexicanos se entreabrió debido a una mayor participación de la sociedad civil y de los partidos de oposición en la vigilancia de los procesos electorales, pero también a que se mantuvo la presión externa, sobre todo de Estados Unidos, el nuevo socio comercial con el que México firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Con la llegada del presidente William Clinton a la Casa Blanca aumentó la importancia que ese gobierno dió a la situación de la democracia y los derechos humanos en México. Desde su campaña, la fórmula Clinton-Gore apuntó su programa de gobierno a evitar "alianzas estratégicas con regímenes peligrosos y déspotas" y operar "bajo el entendido de que nuestra política exterior deberá promover la democracia, así como la estabilidad".

Inicialmente, Clinton condicionó la firma del TLC a la negociación de acuerdos paralelos en materia laboral y de medio ambiente, recogiendo viejas demandas de los opositores a la suscripción del Tratado.

Pese a estas presiones, a principios de 1994 era remota la posibilidad de que observadores extranjeros vigilaran y calificaran las elecciones en México. Sin embargo, la situación cambió a medida que los partidos políticos de oposición y la sociedad civil a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) presionaron al Estado Mexicano para que se abriera, impulsando los intereses de varios sectores estadounidenses de monitorear el sistema político mexicano. El camino más adecuado parecía ser la presión para lograr la aceptación de observadores extranjeros en México.

Al calor de las campañas políticas y con las experiencias negativas que en términos de credibilidad se habían acumulado en el país en anteriores elecciones, varias ONG's mexicanas entablaron contacto con algunos organismos de Estados Unidos en busca de asesoría y financiamiento.

Los partidos políticos también pusieron su parte. Ante hombres de negocios de Los Ángeles, el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la Presidencia de la República, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, pidió que el gobierno de México invitara a las Naciones Unidas, a estar presente con una delegación de observadores en las elecciones. "No estamos pidiendo negociadores o mediadores. Sólo alguien que con total imparcialidad emita un juicio sobre la limpieza de las elecciones".

Por su parte, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Diego Fernández de Cevallos, opinó en diciembre de 1993: "Si no va a haber trampa, si nos vamos a ajustar a la ley, no tenemos por qué impedir que personas del país o del extranjero puedan ver lo que hacemos en política". Este clima favorable entre la oposición coincidía con la aceptación de importantes sectores estadounidenses, al grado de que las presiones sobre el gobierno mexicano no tardaron en aparecer.

El Dr. Arturo A. Valenzuela, encargado de la política hacia México en el Departamento de Estado Norteamericano, se entrevistó en la Cd. de México en febrero de 1994 con funcionarios de la Secretaria de Gobernación sin que se informara a la prensa del contenido del encuentro. En marzo, Valenzuela volvió a reunirse con funcionarios mexicanos, especulándose que había venido a "externar los deseos de Washington para que México permitiera la presencia de observadores extranjeros en sus comicios".

Ese mismo día el ex subsecretario de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Bernard Aronson escribió en *The New York Times* que "el reto más grave al que se enfrenta México es garantizar que sean consideradas legítimas las elecciones presidenciales del 21 de agosto", estableciendo un "proceso aprobado de supervisión internacional". Líneas abajo Aronson daba la solución: "Las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, o ambas, son las más indicadas para desempeñar ese papel".

La primera "Reunión Binacional México-Estados Unidos" bajo la era Clinton en mayo de 1994, fue el escenario para que nuevamente Washington presionara al gobierno de Carlos Salinas de Gortari en materia electoral. En mayo, *The New York Times* publicó un artículo de su corresponsal en México donde señaló que el secretario de Estado, Warren Christopher, había presionado fuertemente al gobierno mexicano para que invitara a observadores extranjeros a los próximos comicios. "Cualquier clase de conflicto en la legitimidad de la elección será un tremendo problema para nuestra relación", habría dicho el encargado de la diplomacia del país vecino.

La posible llegada de observadores extranjeros suscitó una polémica en la coyuntura de las elecciones de 1994 en la que las diferentes fuerzas en pugna esgrimieron sus argumentos y los modificaron al calor de la crítica situación nacional y la intensa campaña política por la Presidencia de la República. Así, la actitud del gobierno y su partido, el Revolucionario Institucional (PRI) frente a los

observadores electorales pasó del rechazo a la aceptación condicionada.

En febrero de 1991, Salinas de Gortari rechazó de manera tajante la posibilidad de aceptar observadores extranjeros. En una entrevista concedida a la revista *Mira*, el mandatario advirtió: "país que deja la organización y sanción de sus procesos políticos internos a fuerzas externas, está cediendo su soberanía". También Luís Donald Colosio, entonces presidente del PRI, advirtió que su partido "rechaza tajantemente la participación de observadores extranjeros en los comicios".

Tres años después, ante las evidentes presiones de Estados Unidos y los problemas de credibilidad del último año del mandato Salinista, el nacionalismo oficial mexicano tuvo que dar marcha atrás. El propio Colosio, ya en campaña por la presidencia, lo sepultó al anunciar su intención de invitar a visitantes internacionales a observar la elección. En su discurso del 6 de marzo de 1994 dijo que la transparencia de las elecciones "exige la participación de observadores y no excluye que de ella pueda darse el más amplio testimonio, tanto por parte de nuestros ciudadanos como de nuestros visitantes internacionales".

Para abril de ese mismo año el Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, parecía no tener línea clara; dijo que "todavía no se me ha convencido de la necesidad de que venga gente de fuera a observar el proceso electoral... habría que pensar muy cuidadosamente si merece la pena la presencia de observadores extranjeros". A su vez, el entonces embajador de México ante la ONU, Víctor Flores Olea, se mostró más abierto que su jefe y opinó que la presencia de observadores extranjeros "no significa el abandono de la soberanía, sino declarar que no hay nada que ocultar y se pueden observar los procesos electorales en México libremente".

En mayo, dentro del marco de la tercera reforma electoral salinista, y un día después de una nueva visita de Warren Christopher a México, el gobierno dió

salida a la presión nacional e internacional mediante una estrategia que buscaba credibilidad, pero que parecía seguir anclada en el viejo nacionalismo.

Mediante una carta, el Secretario de Gobernación, el Dr. Jorge Carpizo, solicitó al secretario general de la ONU, Butros Ghali, los servicios de la organización sólo para la fase previa de los comicios, argumentando que la Constitución reserva exclusivamente a los mexicanos la organización y calificación de los mismos. La invitación a la ONU culminaba largas negociaciones entre Horacio Boneo, director de Asistencia Electoral de Naciones Unidas, representantes de organismos nacionales de observación y funcionarios mexicanos sobre la posibilidad de que ese organismo enviara observadores a México.

El resultado de esas negociaciones fue que, dado que la ONU no puede participar como observador sin la invitación del gobierno y que sólo puede intervenir en lo que se le solicite, especialistas del organismo emitirían un dictamen técnico sobre el sistema electoral mexicano y brindarían asesoría a los observadores nacionales.

La engañosa apertura política se circunscribió a dos tipos de acciones, según el texto de la invitación de Carpizo: a) "Que la Organización de las Naciones Unidas envíe una misión de expertos en asuntos electorales para conocer el sistema electoral mexicano y pueda emitir un informe técnico sobre el mismo; b) "Que la ONU coadyuve proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la soliciten y que estarán presentes durante la jornada electoral federal de 1994, para asegurar su profesionalidad, independencia e imparcialidad".

Durante la reforma electoral del Salinismo, el Congreso de la Unión aprobó en mayo, modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) entre las que destacó la adición al Artículo 82 para crear la

figura de "visitantes extranjeros". La modificación a la ley estipulaba que el Consejo General podría "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".

En junio de 1994 el IFE acordó 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", que, entre otras cosas, establece en su numeral 7 que los visitantes extranjeros invitados "no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país...(y deberán) realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable."

Mientras comenzaba a prepararse la llegada de los visitantes extranjeros, la estrategia del gobierno mexicano comenzó a dar frutos en su intención de ganar credibilidad en la preparación de las elecciones. El informe técnico que elaboró la delegación de la ONU fue muy ambiguo y concluyó que "la estructura del sistema electoral mexicano está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres", aunque reconoció que existe un fuerte "cuestionamiento al padrón y que hay elementos de inequidad en el acceso a los medios de comunicación".

Sin embargo, la invitación a la ONU para que dictaminara sobre el sistema electoral mexicano y la creación de la figura de los visitantes extranjeros, no logró detener por completo la presión estadounidense. Los diputados demócratas David Bonior y Robert Torricelli presentaron un proyecto de resolución al Congreso de Estados Unidos en el que elogiaron la invitación mexicana a la ONU, pero sugirieron ampliarla para incluir "una observación internacional a escala completa". En respuesta, el canciller Tello acotó "no son necesarios los observadores internacionales en los comicios del 21 de agosto. La única instancia que dará credibilidad a los comicios será la sociedad mexicana, nadie más".

Dos semanas antes de las elecciones, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos exhortó al gobierno de México a mejorar las relaciones bilaterales celebrando elecciones "libres e imparciales". La embajada mexicana en Washington respondió que México "mantiene firme su convicción de que el proceso político y electoral de México es asunto interno y de competencia exclusiva de los mexicanos".

Finalmente el gobierno decidió evitar la presencia oficial de observadores extranjeros, pero permitió la entrada de un enorme "ejército de visitantes" que presenciaron la elección del 21 de agosto y que a la postre le dieron una supuesta legitimidad a los ojos del mundo. A pesar de la retórica, resultó obvio que la posición oficial mexicana no tuvo más remedio que modificarse, aunque sin apartarse mucho del enfoque nacionalista de siempre.

Varios factores contribuyeron a este cambio: a) por un lado el riesgo de ingobernabilidad y una creciente crisis de credibilidad que se fue acumulando tras una serie de acontecimientos violentos que dejaron al descubierto la vulnerabilidad del Estado en términos de seguridad. Destacan en este punto el levantamiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, la ola de secuestros y violencia, el asesinato del candidato Luís Donald Colosio y una serie de rumores que auguraban violencia postelectoral; b) la falta de credibilidad en los organismos encargados de la organización y calificación de los comicios, así como la creciente participación ciudadana y de los partidos políticos en busca de una atmósfera de credibilidad electoral; y c) la creciente interrelación económica y política de México con Estados Unidos, acelerada y reforzada tras la firma del Tratado de Libre Comercio que alineó definitivamente a México bajo la zona de influencia norteamericana, así como la pretensión de Washington de erigirse en garante de la democracia en todo el mundo.

Ante esto, nuestra posición e hipótesis de trabajo al respecto es; bajo una visión nacionalista, de respeto a la soberanía nacional y al principio de no

intervención, la figura de “visitantes” extranjeros es violatoria del artículo 33 constitucional vigente que textualmente dice: “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”.

El artículo constitucional es enfático al señalar que los extranjeros no podrán intervenir en ninguna forma en los asuntos políticos del país y a nuestro parecer las elecciones son por excelencia uno de los “asuntos políticos” de mayor relevancia y por ende más importantes. Por ello, la figura de “visitante extranjero” incorporada en el artículo 82 del COFIPE, es violatorio de la esencia constitucional, de la soberanía y de nuestro derecho como nación a la autodeterminación.

A nuestro parecer el derecho a vigilar y sancionar elecciones en cuanto a su transparencia y validez, es un derecho reservado constitucionalmente a los mismos ciudadanos y a los actores del proceso electoral como son los partidos, las Organizaciones No Gubernamentales integradas por ciudadanos y al IFE en su calidad de organizador y responsable de los comicios.

Por tanto probaremos que no es admisible, la tesis de supervisión, vigilancia y sanción de los procesos electorales por la “comunidad internacional” en aras de la protección de derechos humanos o de la legalidad del proceso electoral.

El presente trabajo está constituido principalmente de cuatro capítulos, los

cuales de manera muy sucinta describimos a continuación. En el primero de ellos se hace una revisión de los principales elementos del sistema electoral mexicano, haciendo hincapié en el marco histórico y la evolución de la legislación electoral; las instituciones electorales; el concepto de transparencia; la regulación de la observación electoral y la jurisprudencia electoral.

El segundo capítulo analiza el concepto de constitución y soberanía iniciando con el marco histórico y su evolución, el concepto de soberanía, con particular énfasis en el artículo 33 constitucional que sustenta nuestra postura respecto a la observación extranjera de las elecciones, finalmente nos enfocamos a los tratados internacionales en materia electoral.

El tercer capítulo se interioriza en la actividad de la observación desde el análisis de los sistemas electorales, normas internacionales y revisa la actuación de las organizaciones civiles internacionales, órganos legislativos y partidos que han participado en esta actividad.

En el cuarto capítulo se enfoca al análisis del proceso electoral de 2006, el informe presentado por el IFE de la jornada electoral, la evaluación de la observación extranjera de ese proceso y la discusión, fundamentación de nuestra posición al respecto.

Finalmente, en el último apartado de conclusiones se hace un resumen de los principales argumentos que apoyan nuestra aseveración.

CAPÍTULO I. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

En este primer capítulo abordaremos la estructura, atribuciones y funciones de los elementos constitutivos del sistema electoral mexicano. El análisis inicia desde una perspectiva histórica, y finalmente el análisis se concentra en cada una de las instituciones del sistema electoral mexicano.

1.1. Marco Histórico.

La importancia de que se desarrolle un análisis histórico del sistema electoral mexicano es manifiesta si se pretende obtener una cabal comprensión de su proceso de evolución y perfeccionamiento a través del tiempo hasta convertirse en lo que es en la actualidad, una herramienta básica para el ejercicio de la democracia. Si bien hay que reconocer que aun es perfectible.

En este esfuerzo han participado por igual el Gobierno de la República, el Congreso de la Unión, los partidos políticos y la ciudadanía en general. Los resultados acumulados hasta la fecha muestran avances y progresos significativos. Se ha logrado atender con puntualidad exigencias relacionadas con el pluralismo democrático; la consolidación de un régimen competitivo de partidos políticos; fórmulas y procedimientos para garantizar una composición plural de los órganos de representación nacional y la mayor certidumbre y transparencia de la organización electoral.

Sin embargo, para nuestros propósitos uno de los cambios que resultan relevantes es en cuanto a los derechos de los ciudadanos. En la legislación vigente además de incorporarse el derecho de los ciudadanos a constituirse en partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse individual y libremente para formar parte de los asuntos políticos del país. Se dispone como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores del proceso electoral, desde los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral hasta el día de la jornada electoral.

La innovación que se presenta en razón de que efectivamente, es un derecho solo de los ciudadanos mexicanos la observación electoral, es parte esencial para nuestro estudio.

1.2. Evolución y cambios en la legislación electoral.

La evolución histórica nos ha demostrado que en el ánimo de la humanidad siempre ha existido el deseo de la democratización y la búsqueda de formas de organización social que permitan el logro de los fines colectivos, aunque en considerables casos las transformaciones han obedecido a intereses personales o de grupo.

En México la idea de democracia ha sido el motor de los fines independentistas plasmados en las diversas manifestaciones constitucionales de los siglos XIX y XX. Para el análisis histórico de la legislación electoral mexicana hemos considerado importante la división en cinco etapas que cubren desde la época prehispánica hasta el México de la actualidad. Con ello se busca además de sistematizar la presentación, sentar las bases para una reflexión posterior en la necesidad que tenemos los mexicanos en fortalecer día a día esa herramienta tan importante como es el Derecho Electoral, la cual es determinante en la vida política, social y económica de nuestro país.

1.2.1. Época Prehispánica.

Aunque es un hecho innegable que existieron en nuestro territorio grandes civilizaciones, también es cierto que una de ellas es la más sobresaliente; la Azteca. Los aztecas, se asientan en el valle de México a comienzos del siglo XIII y debido a su espíritu bélico, se consolidan como un imperio a los ojos de los conquistadores, sin embargo, aunque existía un liderazgo, este emanaba de una confederación de siete tribus a semejanza de las que existían en todo el continente. El gobierno era administrado por un consejo de jefes con un líder de era el comandante general de los cuerpos

militares¹.

Las instituciones de las tribus confederadas esencialmente eran democráticas, es decir, una democracia militar. El pueblo azteca era una de las siete tribus afines que se habían asentado en el valle de México y sus cercanías; estos estaban situados muy cerca unos de otros y a los ojos de los españoles les parecía solo uno, pero la realidad es que no era así. El rey era una autoridad suprema, el señor de villas y haciendas; a su alrededor se encontraban las clases privilegiadas como los sacerdotes los cuales eran considerados como los representantes del poder divino, de guerreros de alto rango, nobles y por último al pueblo².

Esta diferencia de clases se veía reflejada en la distribución de tierras, el monarca era dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y las conquistas origen de sus propiedades; cualquier otra forma de posesión dimanaba en forma absoluta de el rey. Los aztecas dividían a la ciudad en cuatro calpullis o barrios, cada uno de ellos era independiente en su régimen interior, es decir tenían sus propios recursos económicos así como su propiedad territorial. El gobierno del barrio estaba formado por un consejo encabezado por dos miembros: el administrador y el ejecutor. Todas las decisiones eran tomadas en una asamblea general del estado. Se formaba un consejo para elegir al jefe supremo *Tlacatecutli* o gobernante ejecutor auxiliado por el *Cihuacoatl*, que tenía funciones administrativas. Los pueblos sojuzgados se les daba la libertad de gobernarse por si mismos, pero se les fijaba un tributo de lo que se producía en la región, los recaudadores recogían el impuesto y lo trasladaban a *Tenochtitlan*.

Al derecho público, entendiéndose a este como el conjunto de normas que organizan al estado, lo definen y regulan las relaciones entre las diversas

¹ Al decir de Santiago de Oñate, en su libro "El Pueblo Mexicano" este era "un gobierno de poderes: el civil representado por el consejo, y el militar representado por el jefe guerrero principalmente".

² Morgan, Lewis. "La sociedad primitiva" Edit. Ayugo, México 1980.

autoridades estatales y los gobernados; los regimenes de los antiguos mexicanos se traducían en un cúmulo de reglas de carácter consuetudinario que establecían la manera de designar al jefe supremo, la elección era directa siendo los electores los mismos jefes secundarios y/o los ancianos, así como una especie de conciencia político-jurídica que, entendiendo sobre todo el valor religioso, consideraba al soberano investido de un poder divino ilimitado.³

1.2.2. Época Colonial.

La conquista y colonia se tradujeron en la sumisión de la mayoría de la población de la Nueva España, mucho y muy amplio fue el poder que durante esta época adquirió la Iglesia Católica.⁴ El vasto patronato de las indias, por medio del cual los Reyes de España se constituyeron prácticamente en supremas autoridades eclesiásticas y su política de cristianización, se aparto del camino espiritual y lo aprovecho como lucro. El régimen político tenía ciertas características, en donde los señalados gobernantes eran personajes ajenos a toda realidad novo hispana, ya que no eran oriundos de los lugares que gobernaban. El virrey y demás altos funcionarios de gobierno, pertenecían generalmente a la nobleza española y eran nombrados a través del Consejo de Indias y por el Rey de España; esta situación a la postre generaría malestar en la población novo hispana, al verse gobernada por quienes poca relación tenían con los problemas, lo que desemboco en fricciones sociales.

“La desigualdad social en la época colonial es la mas desastrosa y aguda que se ha presentado a lo largo de toda la historia nacional, menos de la

³ “Si bien es cierto que en algunos pueblos existían consejos de ancianos y sacerdotes que orientaban al jefe supremo en cuestiones trascendentes, también es verdad que este no estaba constreñido u obligado a acatar las opiniones que se le dieran. Esto nos induce a creer que en los regimenes sociales y políticos primitivos, el gobernado no era poseedor de ningún derecho frente al gobernante, resultando difícil la existencia de antecedentes de garantías individuales en esa época.” González Backaller, Ciro B. y Guevara Luís, Síntesis de Historia de México, Ed. Herrero, México, 1980. Págs. 23-27

⁴ Las formulas que los pueblos nativos habían adoptado para sus instituciones serian truncadas y sustituidas por las españolas; no mas educación, ni el que todos nacieran libres; la sumisión y la encomienda serian los modelos imperantes y el vender, dar, donar, cambiar así como todo lo que se quiere con una posesión, venia a configurar el concepto de propiedad (bulas papales). Ver: Cruz Berney, Oscar, Historia del derecho en México, 2ª. Ed. México University Press, México, 2004. Pág. 35

décima parte de la población tenían las riquezas y el mando absoluto mientras que la población indígena era tratada con abuso y dureza, marcando una gran distancia entre los conquistadores y los conquistados.”⁵

El aspecto político de la vida de México, durante los tres siglos de colonización, se reguló principalmente por el Consejo de Indias. El territorio de la Nueva España fue dividido inicialmente en Reinos y provincias, estas a su vez en Alcaldías Mayores y Corregimientos y Alcaldías Menores y Municipios, cuando estos municipios eran de indios se les llamaban Repúblicas. En 1786 con el cambio de la casa reinante hubo reformas en la Nueva España, ya que se dividió en Intendencias, estas en Partidos y a su vez en Municipios.

El Gobierno Virreinal estaba representado por una autoridad; el Virrey y este debían velar por la hacienda pública, por la iglesia, por las exploraciones y defensa del reino y de los indios; es decir por los pobladores y los aspectos religiosos y políticos. La administración pública de la Nueva España se desenvolvía teniendo como jefes en todas las esferas a personas designadas por los Reyes de España, por los Virreyes y demás autoridades, ya que los nombramientos obedecían a cuestiones políticas y durante mucho tiempo se le negó injerencia a los indios en estos asuntos, no fue sino hasta 1549 cuando una Cédula Real que se ordenó hacer una selección entre los indios para que desempeñaran los cargos de Alcaldes y Escribanos, especificándose que la justicia se impartiría de acuerdo a los usos y costumbres que habían gobernado su vida.

El régimen jurídico-político de la Nueva España experimentó un cambio radical con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, con formas bajo la influencia de las corrientes ideológicas que se dieron en la época de la Declaración Francesa de 1789 sobre los derechos de los hombres y los ciudadanos. Fue así como en la primera Carta Constitucional Española, se

⁵ Sayeg H., Jorge. “Historia de México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1978, Pág. 82.

consagraron principios de constitucionalismo moderno como la soberanía popular, la separación de poderes, así como la limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales.⁶

Esta transformación política repercutió evidentemente en la colonia, pues la Nueva España era una unidad integrante del Estado Monárquico Constitucional, regido por los principios fundamentales antes mencionados. Se suele afirmar que la Constitución Española de 1812, fue acogida con júbilo por los grupos políticos de avanzada de la época, ya que fue este documento el que originó una de las tendencias ideológicas que se desarrollaron al final de la Colonia y que se contraponía con la corriente absolutista representada por Iturbide en la estructuración jurídico-constitucional del México independiente.

Las ideas del progreso difundidas en Europa occidental, invadieron la Nueva España, prendieron en la conciencia de los hombres y la esperanza de nuevas formas de vida apoyadas en situaciones más justas. Los tibios esfuerzos del gobierno peninsular para mantener su gobierno, no tenían fuerza frente a las nuevas y poderosas corrientes del pensamiento. La historia mundial continuaba su acelerada marcha y el ingenio de los intelectuales y guerreros mexicanos se allegó de armas suficientes para introducir, en la nacionalidad que emergía el fuego de la independencia y la libertad.

El pensamiento libertador penetró por muy diversos estratos sociales, no se limitó a ciertos grupos de alta jerarquía aristocrática ni a la nobleza, sino que alcanzó con mayor poder y entusiasmo a las clases medias urbanas y rurales, así como con algunos sectores del ejército, del bajo clero y de la burocracia. La primera acta de Independencia fue promulgada el 6 de noviembre de 1813 y reafirmó la doctrina de los insurgentes, el llamado

⁶ A partir de la Constitución de 1812, España deja de ser un estado absolutista, para convertirse en una Monarquía Constitucional; al Rey se le despoja del carácter de soberano considerándolo como depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo; también reduce su potestad gubernativa a las funciones administrativas y las funciones legislativas y jurisdiccionales fueron confiadas a las Cortes y Tribunales respectivamente. Ver: Pérez de los Reyes, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Oxford University Press, México, 2002. Págs. 57-58

Congreso de Anáhuac, donde se declara solemnemente que: “la presente circunstancia de Europa, ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada; que en tal concepto, queda rota para siempre jamás, y disuelta la Independencia del trono Español; que es un arbitro para establecer las leyes que le convengan para el arreglo y felicidad interior.”⁷

El Congreso, después de su estancia en Uruapan, se trasladó a Apatzingán y en este lugar se promulgó la Constitución del 22 de octubre de 1814. Es de importancia citar algunos preceptos que de ésta emergieron y que son afines con nuestra realidad actual y que se consideran relacionados a nuestro estudio del sistema electoral.

De acuerdo al Artículo 9; a nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero sólo los ciudadanos de la república pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Como se puede ver, el concepto vertido en este artículo es base fundamental para la formación lícita de los partidos políticos.

En el Artículo 35. Sección IV: Las prerrogativas del ciudadano son; votar en elecciones populares; poder ser votado para cargos de elección popular y asociarse para tratar asuntos políticos del país.

Y en el Artículo 36 dice que son obligaciones de los ciudadanos de la República, el votar en elecciones populares de la Federación en el distrito que le corresponda.

1.2.3. México Independiente.

La primera Ley Electoral propiamente mexicana, la tenemos en la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814. En efecto, su artículo 6°, establecía con toda claridad la primer norma comicial mexicana, que el derecho

⁷ Oñate, Santiago., “Derechos del pueblo Mexicano”, Editorial Talleres Gráficos de la nación, México, 1985, Pág. 140

de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.

Nos brinda también la primer norma del Derecho Penal Electoral, en su artículo 10º: “si el atentado contra la Soberanía del pueblo se cometiere por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito de esa Nación”.

Cabe señalar que algunos otros elementos comiciales se remontan a la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cadiz el 19 de marzo de 1812. En sus artículos, del 27 al 130, trata en detalle el tema electoral, aunque no previene infracciones penales.

En los términos de esta Constitución, el proceso electoral se desarrollaba en tres instancias; juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Se vislumbraba desde entonces lo que en su momento serían los distritos y las secciones electorales. La mesa directiva de casilla presentaba ya sus elementos básicos y se adelantó un esfuerzo del primer organismo electoral. No había padrón de electores, ni organismos que regularan el proceso electoral por ello, se desconocía quienes podían votar. Ante esto la mesa directiva de casilla decidía *in actu* cuando existía duda sobre si un ciudadano podía votar. En la mesa directiva de casilla, se puede detectar el primer vestigio del Registro Nacional de Electores.

Hubo durante la época de la lucha de Independencia y hasta su consumación, diversos ordenamientos electorales, como el relativo a la “formación de los ayuntamientos constitucionales”, dado el 23 de mayo de 1812; o las “reglas para la formación de los ayuntamientos constitucionales” del 10 de julio de 1812; las “aclaraciones de la ley de 23 de mayo de de 1812 sobre la formación de ayuntamientos constitucionales” del 23 de marzo de 1821; la

“convocatoria a Cortes” del 17 de noviembre de 1821, dada por la “Soberana Junta Provisional Gubernativa”, del fugaz Imperio Mexicano.

El 24 de febrero de 1823, se expide el “Reglamento provisional político del Imperio Mexicano” y el 17 de junio del mismo año, la nación expide la ley de elecciones para la formación del constituyente de 1824, que contenía con pocas variantes, el procedimiento de las constituciones de Cádiz y Apatzingán⁸.

El México independiente osciló entre un régimen centralista y federal durante ocho lustros. Pareciese que estos se daban mutuamente alternativas, formando regimenes constitucionales que estructuraban artificialmente a la Nación, en perjuicio del mismo progreso político y social.⁹

Más tarde, después de años nefastos y del exilio de López de Santa-Ana al extranjero, el 20 de agosto de de 1855, se expidió por el Gobierno provisional, fundado en la entonces Ley Fundamental del país, constituida por el Plan de Ayutla, la “Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente”, que sentó las bases y fundamentos jurídicos que la Revolución Liberal consideró válidas y que fue secundada por otra “Convocatoria” para los mismos fines de elegir un Congreso Constituyente, expedida por Juan Álvarez, Presidente interino de la República, y que logró detallar el proceso electoral correspondiente.

El propósito del Congreso fue constituir “libremente la Nación bajo la forma de República Democrática Representativa”, según estableció Álvarez en el artículo 1° de dicha Convocatoria. El pensamiento de la revolución liberal, en materia electoral, quedó plasmado en el artículo 3° de este documento,

⁸ González de la Vega, Rene. “Derecho Penal Electoral”. Edit. Porrúa, México, 1994.

⁹ Se creía que la creciente prosperidad de los Estados Unidos de Norteamérica se debía a su Federalismo, esto influyó en la formulación de la Constitución Federal de 1824, de carácter federal pero de existencia corta ya que en 1836 se dictó una nueva constitución de carácter centralista; más tarde, no sin dificultades se establece definitivamente el federalismo. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1996

expedido en Cuernavaca: “La base de la representación nacional será la población”.

Señaló en el artículo 9° de esta Convocatoria de Álvarez, a los ciudadanos que no podían votar, entre otros: “Los que tengan causa criminal pendiente y los que hubieren sido condenados a pena infamante”, tampoco podrán votar: “los que pertenezcan al clero secular y seglar y los vagos y mal entretenidos”.

El artículo 65 incorporó la ya conocida fórmula penal: “las mismas juntas conocerán de las acusaciones que se hicieran contra algunos individuos por haber usado la violencia, cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinadas personas, o de cualquier crimen cuyo objeto sea quebrantar la presente ley. La pena que podrá imponerse es la privación del derecho de votar y ser votado”.

En cuanto a las instituciones electorales, la Ley mandó constituir al Congreso, en Colegio Electoral en las elecciones, no solo para Presidente de la Republica, sino de los Ministros de la Suprema Corte, con lo que se dió inicio a la fractura del principio de autocalificación, que en su momento, recibió como respuesta la intromisión de la Corte en la legitimidad de los otros poderes para fundar la llamada “incompetencia de origen”.¹⁰

Aludió la Ley, al “principio de certeza” en las elecciones, al dedicar un

¹⁰ Ya reunido el Congreso Constituyente al que convocó Álvarez, en uso de sus facultades, expidió, el 12 de febrero de 1857, una “Ley Orgánica Electoral”, que intento una “División de la Republica para las funciones electorales”, con lo que aparece por primera vez, el “mapa electoral” mexicano, compuesto por distritos electorales de cuarenta mil habitantes cada uno o fracción que excediere de veinte mil habitantes. A partir de esta composición, la Ley diseñó los procedimientos para elegir Diputados, Presidente de la Republica y de la Suprema Corte, así como a los ministros de ésta, sin hacer mención de senadores, ya que en esta época desaparece al considerársele un órgano aristocratizante, alejado de la voluntad popular y se restituye hasta 1874 por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Ver: Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional Mexicano, 15ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1999. Págs. 124 - 128

capítulo a los períodos electorales y, además, estipuló con toda precisión, las “causas de nulidad en las elecciones”, para evitar desbordamientos de las autoridades calificadoras. Estas causas de nulidad serían tan sólo: “por falta de algún requisito legal para el candidato electo, o porque este comprendido en alguna restricción legal; porque en el nombramiento haya intervenido la violencia de la fuerza armada; por haber mediado cohecho o soborno en la elección; por error sustancial respecto a la persona nombrada; por falta de mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias y, por error o fraude en la computación de los votos”. Como se puede observar, las causas nombradas en tercero y último lugar, tienen una clara connotación política de lo delictivo.¹¹

La Constitución Liberal de 1857, en su catálogo de los “Derechos del Hombre”, antecedente de las garantías constitucionales de 1917, estipuló en el artículo 9º: “A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país”.

Destruído el imperio en junio de 1867, el Presidente Juárez expide el 14 de agosto del mismo año, su “Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes”. Además de convocar a elecciones de los miembros de los tres poderes y diseñar el procedimiento respectivo, de índole electoral formula una especie de *referéndum* en torno a cuestiones fundamentales. Este documento Juarista dió una gran apertura electoral y sin duda, fueron cuestiones de lo mas trascendental para el derecho Constitucional y Político de México, que dejan ver con claridad, las cualidades de visionario del Lic. Benito Juárez García.¹²

¹¹ Esta Ley Electoral, tuvo como fundamento la Constitución Política de la República, del 1º de febrero de 1857. Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional, 6ª Edición, Editorial México, México, 1990. Pág. 78

¹² Barragán Barragán, José. “Introducción al federalismo”, Colección Fin de Milenio, Universidad de Guadalajara, México, 1994. Págs. 45-56

1.2.4. La Revolución Mexicana.

El cambio del país a la modernidad, a través de encontrar su propia viabilidad, se da justamente a partir de 1910, al lograrse la cabal incorporación del pueblo, como auténtico soberano, a las decisiones nacionales.

Durante la presidencia de Francisco I. Madero, surge la primera legislación comicial de la revolución, a través de la “Ley Electoral” del 19 de diciembre de 1911. Rigiéndose por la Constitución de 1857, procura recoger y regular las inquietudes políticas del régimen que le da origen. Empieza, este ordenamiento, por referirse a uno de los principios electorales, relativo a la certeza sobre los períodos de renovación de los Poderes Federales. Su artículo 1° estableció: “Las elecciones ordinarias correspondientes a los Poderes Federales se verificarán en los años terminados en cero o cifra par, en los términos que la Constitución previene”. Además; “Las elecciones primarias tendrán lugar el último domingo de junio y las definitivas el primer domingo de julio del año en que deba hacerse la renovación, y si fuere necesario el lunes inmediato”.

Para sus efectos, la Ley dividió a la República en distritos electorales y en colegios municipales sufragáneos, correspondía a los gobernadores, hacer la división en sus respectivos Estados considerando un distrito por cada 60,000 habitantes. Habría tantos colegios municipales, cuantas municipalidades hubiera al tiempo de la división.

Se ordenó integrar padrones del censo electoral, para controlar mejor las votaciones. Se regularían las elecciones primarias y las del Colegio Electoral, para los distintos cargos de elección popular, sin muchas diferencias de procedimiento, con la tradición mexicana de la época. Por cuanto hace a la ilicitud o vicios en las elecciones, la Ley dedicó su capítulo VII a la nulidad de las elecciones secundarias. En el artículo 111, otorgó el derecho de reclamación de la nulidad a todo ciudadano empadronado.

La gran novedad de esta Ley, en relación a la historia mexicana del Derecho Electoral, es la mención primigenia de los partidos políticos, en un cuerpo de esta naturaleza y rango, mérito que debe reconocerse a la revolución, con su aporte ideológico, de amplias libertades del pensamiento. Aunque no los define jurídicamente, ni señala su naturaleza, si establece que para su intervención en las operaciones electorales, deberán reunir determinados requisitos que les den validez y seriedad, de acuerdo al artículo 117. El 22 de mayo de 1912, el propio Madero publica Reformas a la Ley Electoral de 1911, adecuando fechas y detalle de los procedimientos, para futuras elecciones de diputados y senadores.

Continúan a estas fechas días aciagos para la Revolución. El usurpador Huerta asesina a Madero y a Pino Suárez y desatando en su contra una larga y cruel lucha fratricida, que afortunadamente no es en vano, saliendo triunfador el pueblo demandante de justicia social. Sus líderes revolucionarios, encabezados por don Venustiano Carranza, hombre pragmático e inteligente, recogen los anhelos populares y comprende que la única forma de unir a los mexicanos y diseñar su futuro, es a través de una nueva constitución de contenido social¹³. Se apresuran a convocar a un Congreso Constituyente a través de una ley que el propio Carranza expide el 20 de septiembre de 1916.

Esta convocatoria para el replanteamiento de México, encuentra su fundamento en el Plan de Guadalupe, que se expide, precisamente, como pronunciamiento de unión en contra del usurpador Huerta y que es por su claro origen revolucionario, sustento jurídico y político para este efecto abiertamente popular. La Ley Electoral carrancista, diseñó el procedimiento y las instituciones electorales para votar a los diputados al Congreso Constituyente, con algunas variantes en cuanto a la integración de los organismos electorales y a las

¹³ Silva Herzorg, Jesús, "Breve historia de la revolución Mexicana", Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Juntas computadoras, que describe a gran detalle.¹⁴

Este ordenamiento jurídico, reitera el pensamiento revolucionario en la materia, fundamentalmente a través de las ideas del propio Carranza. Repite los conceptos y textos de los documentos carrancistas ya repasados, pero esta vez con el fundamento de la nueva Constitución y ya no como otrora del Plan de Guadalupe, sustento explicable en su oportunidad y circunstancia.¹⁵

A su vez Álvaro Obregón, ya como presidente electo promueve el 24 de diciembre de 1921, reformas a la propia Ley de 1918, con el único e importante objeto de autorizar a las Legislaturas Locales para legitimar las elecciones de Ayuntamientos, en la medida en que las Constituciones estatales respectivas lo autoricen.

Durante esta década de los veinte, México consolida e institucionaliza su Revolución. Desde el punto de vista político, sobresale la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), como instituto, entonces oficial, después único, mayoritario por más de setenta años y ahora en decadencia a través de sus sucesor el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dedicado a unificar las ideologías y la fuerza electoral de los revolucionarios, lo que garantizó al país la estabilidad necesaria para su desarrollo.

Es hasta 1931, el 24 de noviembre, en que el Presidente Ortiz Rubio, expide otro decreto para modificar la Ley Electoral de 1918. Lo hace con el propósito de organizar y rediseñar a los Distritos Electorales. En 1942, el 19 de enero, el Presidente Ávila Camacho, vuelve e expedir un decreto para reformar

¹⁴ Sabemos que el Congreso Constituyente 1916-1917, que surgió de la Ley Carranza”, correspondió en puntual respuesta al movimiento popular que lo motivo, crear la primera Constitución social del siglo XX. Mejora el pensamiento liberal del XIX e introduce con verdadero éxito las garantías sociales, relativas al trabajo y la tierra. La Constitución de 1917, señaló como entidades federativas a 28 estados y 2 territorios, además del Distrito Federal.

¹⁵ Cabe mencionar que Adolfo de la Huerta se constituye como Jefe Supremo interino del Ejercicio Constitucionalista, esto a través del Plan de Agua Prieta, expidiendo un decreto que reformaba la Ley Electoral del 2 de junio de 1918, tocando solo cuestiones de fechas y estricta mecánica comicial.

la Ley Electoral de 1918, esta vez para modificar los periodos electorales y para reorganizar los organismos comiciales y las listas electorales.

Así la primera etapa post revolucionaria se rige por la longeva Ley de 1918, la que con sus reformas logra sobrevivir casi tres décadas y sirve de modo valioso a la consolidación de México y a su construcción como nación viable y moderna.

1.2.5. México Actual.

El Poder Legislativo Federal, por decreto del 30 de diciembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973, expidió la Ley Federal Electoral que abrogó a la del 3 de diciembre de 1951. Esta ley en su artículo 3, también determinó expresamente que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales son corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral.

En el artículo 41, disponía que para que pudieran cumplir con su responsabilidad, los facultó para integrar la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales, los comités distritales y las mesas directivas de casilla. La Comisión Electoral de acuerdo al artículo 43, quedó constituida con el secretario de gobernación, en calidad de comisionado del Poder Ejecutivo; un diputado y un senador, en representación del Poder legislativo Federal, mas un comisionado por cada partido político nacional.

A diferencia de lo previsto en las derogadas leyes electorales federales de 1945 y 1951, en el artículo 43 del ordenamiento jurídico en estudio, se estableció el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir, con un representante, a la conformación de los comentados organismos electorales, dando cumplimiento oportuno al principio de democracia y pluralidad política vigente en la materia. El encargo de secretario de la Comisión Federal Electoral recaía en un notario público del Distrito Federal con más de diez años de ejercicio.

Se dispuso en el artículo 46 que para el quórum fuera válido se requería la asistencia de cuatro miembros, entre los que debería estar siempre un comisionado de cada uno de los poderes representados; a falta de alguno de ellos el quórum era inexistente y se citaba nuevamente a sesión, la que se podía celebrar con la asistencia del presidente y tres comisionados mas, cualesquiera que estos fuesen.

Por primera vez, se dispuso en esta Ley que todos los comisionados concurrirían a las sesiones de los organismos electorales, con derecho a voz y voto según el artículo 29. Así mismo en el artículo 46, se dispuso que en la toma de decisiones se conservaran las reglas sobre votación ya precisadas en leyes precedentes. El artículo 52, definía que los organismos locales electorales se constituían con tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y un representante de cada partido político nacional. De los tres, uno era nombrado con el carácter de presidente; este y los demás comisionados elegían de entre los otros dos, al que fungiría como secretario.

En el artículo 64 disponía que los Comités Distritales se integraran en forma similar a las comisiones locales, con la única modalidad de que estas proponían a los tres comisionados nombrados por el organismo electoral federal según el artículo 61.¹⁶

Las mesas directivas de casilla se integraban siguiendo el procedimiento y estructura establecidos en la ley de 1945, reiterado igualmente en la de 1951 de acuerdo al artículo 70. Y en su artículo 77: Al Registro Nacional de Electores la ley en consulta lo definió como "... la institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada

¹⁶ Para integrar el quórum se requería la presencia de cuatro miembros, entre los que deberían estar invariablemente el presidente y otro de los designados por la Comisión Federal Electoral; en caso contrario, había la necesidad de convocar nuevamente a una sesión, supuesto en el cual se podría celebrar con la asistencia del presidente y tres de los restantes comisionados, independientemente de quienes fuesen los que asistieran. Para la emisión de las resoluciones eran aplicables las reglas de votación precisadas con antelación.

de efectuar, clasificar mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales relativas” .

Esta ley en comento, en sus artículos 80 y 81, al igual que en la ley electoral anterior, se concedió autonomía administrativa al Registro Nacional de Electores sometiéndolo, no obstante, a las medidas que dictara el organismo electoral federal.

Mediante decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado oficialmente el 15 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 60 de la Ley Suprema, incorporando por vez primera en el texto constitucional la existencia de los organismos electorales, al disponer en su párrafo último que le corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función con la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En consecuencia, en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1987, se publicó el Código Federal Electoral del 29 de diciembre de 1986 que, entre otras razones, se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de las organismos electorales en todos los niveles: nacional, estatal y distrital. Así mismo, concedió mayor relevancia a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos en la función de orden público que corresponde al gobierno federal, consistente en preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral según el artículo 162.

En el artículo 165, se dispuso que en la estructura interna de la

Comisión Federal Electoral se conservara la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos ya precisados. Sin embargo, en cuanto a los representantes de los partidos políticos nacionales, por primera ocasión se estableció que su número estaría determinado en forma inmediata, directa y proporcional por su fuerza político-electoral, deducida del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando como límite la cantidad de dieciséis comisionados por cada partido político.

Los artículos 165 y 169, decían que el quórum se constituía con la asistencia de la mayoría de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente. Respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las leyes anteriores, teniendo presente que todos los comisionados concurrían con derecho a voz y voto. A falta de quórum y para evitar el entorpecimiento del procedimiento electoral, se previó que en la segunda convocatoria, la Comisión Federal Electoral podía sesionar validamente dentro de las veinticuatro horas siguientes, con el número de comisionados que asistiera.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales de acuerdo a los artículos 178 y 190, se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección mencionada en párrafos anteriores.

En la conformación de las mesas directivas de casilla según el artículo 197, se concedió mayor participación y responsabilidad a los partidos políticos; ya que se les dió la facultad de proponer a los ciudadanos que, por insaculación, serian electos para ocupar el cargo de escrutadores; no obstante el presidente y el secretario eran designados directamente por el presidente del

respectivo comité distrital electoral.

Al Registro Nacional de Electores, en su artículo 99 del código en comento, lo conservó como dependencia de la Comisión Federal, pero le otorgó la naturaleza de organismo técnico y la responsabilidad de ser el encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, así como elaborar las listas nominales de electores.

De acuerdo a los artículos 103, 146, 148, 151 y 155, como parte del registro de electores se creó un comité técnico y de vigilancia, con comisiones estatales y comités distritales, a cuya integración concurría un representante de cada partido político. A estos órganos se les atribuyó la función de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único.

Con esta inquietud, como motivo y objeto¹⁷, el 13 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo de la Comisión Federal Electoral, en el cual se establecía un “Foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral”. Desde el 28 de diciembre de 1989, que fue aprobado el proyecto de reformas constitucionales, es decir, antes de la emisión y publicación oficial del decreto de reformas de 1990, se integró una comisión especial pluripartidista para analizar las diferentes propuestas que presentaran los partidos políticos, a fin de expedir la legislación federal electoral ordinaria reglamentaria de las reformas a la Constitución¹⁸.

¹⁷ Nos referimos a la controvertida elección presidencial de 1988, realizada bajo la vigilancia del Código Electoral de 1986, los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, así como las instituciones relacionadas mediata o inmediatamente con la materia, se vieron en la necesidad de reexaminar la situación y el cumplimiento de los principios de la legalidad y de constitucionalidad electoral, con el fin elaborar un nuevo instrumento jurídico que contribuyera al perfeccionamiento de la democracia y, sobre todo, a despejar toda duda sobre la legalidad de las elecciones. Ver: Bulmer-Thomas, Víctor y Mónica Serrano, La reconstrucción del Estado, México después de Salinas, Ed. FCE, 1ª edición en español, México, 1998. Pág. 256

¹⁸ Morillas Cueva, Lorenzo. “Derecho Electoral, Anuario Jurídico, UNAM, Vol. XIV, 1994. Págs. 56-67

En mayo de 1990, la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales creó una subcomisión pluripartidista, de reforma legal, que centró su atención en el análisis del proyecto de iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, a la cual se le hicieron múltiples reformas; finalmente fue aprobado como ley reglamentaria, por cinco de los seis partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados. En consecuencia, por decreto del 14 de agosto de 1990, el Congreso de la Unión en un periodo extraordinario de sesiones, expidió el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, publicado el día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

En este ordenamiento jurídico secundario, el Poder Legislativo Federal estableció no sólo la denominación del mencionado organismo electoral: Instituto Federal Electoral (IFE), sino que además determinó con toda precisión su estructura y ámbito de competencia en sus artículos 68, 71, 72, 98 y 108.¹⁹

A escasos ocho meses de las reformas antes aludidas, en virtud del interés y la inquietud generada por la renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación a efectuarse en 1994, por decreto del Congreso de la Unión del 13 de mayo del año en cita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente, según lo dispuesto por el artículo primero transitorio, se reformaron diversos numerales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Sin embargo, la modificación no abarcó a los artículos 68, 71, 72, 98 y 108 que se refieren, como ya se indicó, a la denominación, competencia y estructura del Instituto Federal Electoral.

La enorme tensión y descontento que trajo consigo el proceso electoral

¹⁹ No obstante que por decreto del 17 de septiembre de 1993 publicado oficialmente el 24 del mismo mes y año, se reformó el Código de la materia. Para adecuarlo a las precedentes reformas y adiciones constitucionales, los artículos 68, 71, 72, 98 y 108 no fueron motivo de reforma, salvo el 71, pero sin trascendencia para la esencia del tema en desarrollo.

que dió el triunfo a Salinas de Gortari, propicio el cambio en la estructura electoral.²⁰ Las diversas fuerzas políticas del país participaron en un amplio proceso de acercamiento y búsqueda de consensos para que a través de reformas a la constitución y a la legislación secundaria en materia electoral se consolidara el sistema de partidos, se fortalecieran las instituciones democráticas y se impulsara el desarrollo político del país.

La integración de los órganos electorales fue acordada por unanimidad entre los partidos representados en el Congreso de la Unión (PRI, PAN, PRD, PVE y PT), la Cámara de Diputados y el Senado por unanimidad aprobaron la integración de los nuevos órganos electorales el 31 de octubre de 1996.

Los avances más significativos fueron; la no participación ni conducción del poder ejecutivo en el Congreso General del Instituto Federal Electoral, ni la designación de ningún funcionario electoral; el nombramiento del presidente del Consejo General del IFE por mayoría calificada de la cámara de diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios; la designación de ocho consejeros electorales por mayoría calificada de la cámara de diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; representación en el Consejo General del IFE de todos los grupos parlamentarios con representación en el congreso de la Unión en forma paritaria sin derecho a voto; sujeción de los integrantes del Consejo General al servicio profesional electoral y de la magistratura del Tribunal Electoral al régimen de responsabilidades y el fortalecimiento del vínculo entre órganos de dirección, ejecutivos y técnicos con el Consejo General y su Presidente. En la integración de las cámaras de diputados y senadores hubo cambios trascendentes destacándose; la disminución del límite máximo de diputados que por ambos principios de votación, puede tener un partido

²⁰ El 25 de julio de 1996 los dirigentes de los partidos mayoritarios y el secretario de gobernación Emilio Chuayffet, presentaron al Presidente Zedillo, en Palacio Nacional, el texto definitivo de los acuerdos para la reforma electoral. Bulmer-Thomas, Víctor y Mónica Serrano, La reconstrucción del Estado, México después de Salinas, Ed. FCE, 1ª edición en español, México, 1998. Págs. 135- 138

político, al pasar de 315 a 300 diputados.²¹

En justicia electoral, las reformas fueron innovadoras produciendo un fortalecido régimen legal electoral; incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y fortalecimiento de su estructura orgánica; se estableció la acción de inconstitucionalidad de leyes electorales en los niveles federal y local a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; reconocimiento, como sujetos facultados para ejercer dicha acción en materia electoral, de los partidos políticos; designación de los magistrados electorales por voto de las tres cuartas partes del Senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; establecimiento de un recurso para el control de constitucionalidad sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales a nivel federal y local; eliminación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para la calificación de la elección de Presidente de la República, quedando a cargo del Tribunal Electoral la declaración de validez de dicha elección, así como la de presidente electo; y la creación de un mecanismo de protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos²².

En este marco jurídico el Instituto Federal Electoral, fue dotado de una estructura operativa y colegiada de decisiones para garantizar procesos electorales transparentes.

1.3. Instituciones Electorales.

En este apartado se realizará el análisis de las instituciones electorales, nos enfocaremos básicamente al Instituto Federal Electoral (IFE), al Tribunal Federal Electoral (TRIFE), los partidos políticos y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE); estableciendo la operación, estructura orgánica, funciones para el correcto ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

²¹ Se establece el 8% como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de integrantes de la cámara de diputados que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor; y finalmente, la elección de senadores en el proceso federal electoral de 1997, por el principio de representación proporcional.

²² Morillas Cueva, Lorenzo. "Derecho Electoral, Anuario Jurídico, UNAM, Vol. XIV, 1994.

relacionadas con el cumplimiento de sus fines.

1.3.1 Instituto Federal Electoral (IFE).

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión. Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990.

1.3.1.1. Antecedentes del IFE.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral. Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes; la reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones; la reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital; la reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

1.3.1.2. Atributos, funciones y fines del IFE.

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional. La Constitución en su artículo 41 dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales; alude a 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; implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan; hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido; significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política; implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado

de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.²³

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes; capacitación y educación cívica; geografía electoral; derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas; padrón y listas de electores; diseño, impresión y distribución de materiales electorales; preparación de la jornada electoral; cómputo de resultados; declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores; regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

1.3.1.3. Estructura del IFE.

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos; Directivos, los cuales se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos; Técnico-ejecutivos, estos se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas; y lo de Vigilancia, que se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la

²³ De manera expresa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines; contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática. Ver: Sirvent, Carlos (coord.), Partidos políticos y procesos electorales en México, Porrúa/UNAM/FCPyS, México, 2002. Págs. 23 - 34

organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

1.3.1.3.1. Órganos de dirección.

Los Órganos de Dirección (Consejos), son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral. El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales, uno en cada entidad federativa y 300 Consejos Distritales; uno en cada distrito electoral uninominal.

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales. Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

El Consejo General, es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto cuyo número fijo es nueve, como miembros con voz pero sin voto; cuyo número

actual es de 13. Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son, un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Todos ellos son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara

Los integrantes con voz pero sin voto son los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son seis. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual. Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son seis los representantes partidistas en el Consejo General.

El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.

Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 22 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 13 con voz pero sin voto.

Entre las atribuciones que la ley le otorga al Consejo General se pueden destacar las siguientes; designar a los Directores Ejecutivos del Instituto conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente; designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes; resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos; resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo; determinar los topes de

gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados; efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes; aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación; fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.²⁴

Los Consejos Locales son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales. En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son; un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local; y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son; los representantes de los

²⁴ Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales, estas son; fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; organización Electoral; servicio Profesional Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica.

partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal.

Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente. El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes; designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales; acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral; efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa; efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional; supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral; y nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Los Consejos distritales, son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales. Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, en siete miembros con derecho a voz y voto, y 10 miembros con voz pero sin voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son; un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital; seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal.

Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente. El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo. En suma, cada Consejo Distrital se integra por un total de 22 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 15 con voz pero sin voto.

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan las siguientes; determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral; realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla²⁵ y vigilar la debida instalación de las mismas; acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral; efectuar los cómputos distritales²⁶ y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de

²⁵ Las mesas directivas de casillas son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.

²⁶ De acuerdo con la ley cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla.

representación proporcional; realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

En tanto autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.²⁷

1.3.1.3.2. Órganos ejecutivos y técnicos.

Los Órganos Ejecutivos y Técnicos, son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas

²⁷ Cada partido político o coalición legalmente facultada para contender en las elecciones federales puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla. Ver: Castellanos Hernández, Eduardo, Derecho electoral en México, introducción general, Ed. Trillas, México, 1999.

municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

La Junta General Ejecutiva es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General. La Junta General Ejecutiva está integrada por; el Presidente del Consejo General, quien la preside; el Secretario Ejecutivo; y los Directores Ejecutivos de: Registro Federal de Electores; Prerrogativas y Partidos Políticos; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica y Administración; al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Las atribuciones de la Junta General Ejecutiva son; debe reunir por lo menos una vez al mes y tiene entre sus atribuciones: proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto; 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, así como las prerrogativas de ambos; evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; supervisar el cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Las Juntas Locales Ejecutivas son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa. Se integra por un total de cinco miembros; El Vocal Ejecutivo, quien la preside; El

Vocal Secretario; El Vocal de Organización Electoral; El Vocal del Registro Federal de Electores, y El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Es importante hacer notar que el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien es designado por el Consejo General. Además, las Juntas Locales Ejecutivas deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

En cuanto a las atribuciones, al igual que la Junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran; Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales; 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.

Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Se integran en la misma forma y términos que las Juntas Locales, es decir, por un total de cinco miembros; El Vocal Ejecutivo, quien la preside; El Vocal Secretario; El Vocal de Organización Electoral; El Vocal del Registro Federal de Electores, y El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Al igual que en los casos precedentes, el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien es designado por el Consejo General.

Las Juntas Locales Distritales Ejecutivas también deberán estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Dentro del ámbito de sus atribuciones al igual que las Juntas General y Locales, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran; 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; Capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.

1.3.1.3.3. Órganos de vigilancia.

Los Órganos de Vigilancia, son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia²⁸ 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. En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera análoga; Los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes; Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; Un secretario

²⁸ La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por; El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, como área técnica especializada del Ejecutivo Federal; Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; Un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Las atribuciones dentro de su respectivo ámbito territorial de competencia, las Comisiones de Vigilancia tienen encomendadas las siguientes atribuciones; 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 señalados por la ley; Vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario; Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las Listas Nominales de electores; Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

1.3.2. Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

Entre los aspectos fundamentales de esta reforma se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral,²⁹ en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

Después de celebrarse el proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, para lo cual, los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, identificaron sus puntos de consenso y disenso a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de

²⁹ La reforma política de 1986, entre otras innovaciones, estableció por primera vez la creación de un Tribunal en esta materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

La reforma comprendió la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusiva y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan se encuentran; a) Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; b) Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo; c) Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; d) Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia; e) Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; f)

Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios; g) Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; h) Modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; anteriormente correspondía al Poder Ejecutivo hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados y i) Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política de nuestro país de competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

1.3.2.1. Antecedentes del TRIFE.

El Artículo 99, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice; *“El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.”*

La redacción de este precepto fue producto de un largo proceso, cuyos

antecedentes inician con la reforma política de 1986, que entre otras innovaciones, estableció por primera vez la creación de un Tribunal en materia electoral, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

Más adelante, producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se realizaron modificaciones constitucionales y legales que dieron origen a un nuevo marco jurídico en materia político-electoral. Entre los aspectos fundamentales de esta reforma se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.³⁰

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de Diputados, Senadores y Asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de Diputados y Senadores.

³⁰ Después del proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, para lo cual, los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, identificaron sus puntos de consenso a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sirvent, Carlos (coord.), Partidos políticos y procesos electorales en México, Porrúa/UNAM/FCPyS, México, 2002.

Como resultado de la experiencia de los comicios federales de 1994, durante 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales, a través de la cual se convocó a los ciudadanos, a los partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresaran sus opiniones y propuestas en esta materia, tendientes a superar los problemas y asimismo a perfeccionar métodos y procedimientos. Estos trabajos concluyeron con la aprobación por consenso de las cuatro fracciones parlamentarias de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

La reforma comprendió la modificación y adición de distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusiva y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan se encuentran; fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo; incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia; reconocimiento al Tribunal Electoral, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano

especializado del Poder Judicial de la federación; ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios; ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; facultad que anteriormente correspondía proponer al Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados; otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la competencia para conocer por primera vez en la historia política de nuestro país, de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Atendiendo a la reforma constitucional a que se viene haciendo referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.³¹

Con el objeto de garantizar la especialización, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, la reforma constitucional de referencia, recoge una demanda reiterada de los partidos políticos, al modificar el sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, que 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, de acuerdo con las reglas y el procedimiento correspondientes que señale la ley, modificando el anterior sistema de elección de los Magistrados en el cual al Poder Ejecutivo Federal correspondía proponer a la Cámara de Diputados su designación.

Los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior deben satisfacer los requisitos que establece la ley, que no son menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y duran en su encargo diez años improrrogables.³²

1.3.2.2. Estructura del TRIFE.

En cuanto a su estructura orgánica, debido a las características y dimensiones geográficas de México y con el objeto de descentralizar la impartición de justicia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funciona con una Sala Superior y cinco Salas Regionales; la Sala Superior es permanente y está integrada por siete Magistrados Electorales cuya sede se

³¹ Con las recientes reformas, el actual Tribunal Electoral se ha fortalecido al conformarse en el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal. Ver: Moreno, Alejandro, Democracia actitudes políticas y conducta electoral., México, Fondo de Cultura Económica, 2003. Págs. 233

³² Los Magistrados Electorales que integran las Salas Regionales también deben satisfacer los requisitos que señala la ley, y estos no son menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito y duran en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

encuentra ubicada en el Distrito Federal; las Salas Regionales funcionan únicamente durante el año de las elecciones y cada una de ellas se integra por tres Magistrados Electorales. Tienen su sede en las ciudades cabecera de cada una de las actuales cinco circunscripciones electorales plurinominales: Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca; la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, está a cargo de una Comisión de Administración, que se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

1.3.2.3. Funciones del TRIFE.

El Tribunal Electoral tiene, entre otras funciones, las siguientes; resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según lo disponga la ley, sobre las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores; 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; 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; 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; 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 la Constitución y las leyes.³³

³³ Moreno, Alejandro, Democracia actitudes políticas y conducta electoral., México, Fondo de Cultura Económica, 2003. Pág. 243

Los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho. En materia electoral, la Constitución ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad.

El Tribunal Electoral conocerá únicamente de aquellos medios de impugnación que las partes legitimadas presenten en los plazos y términos que señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que son los siguientes; 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; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país; 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 el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

En consecuencia, el Tribunal Electoral evoluciona y se fortalece con la ampliación de su competencia, al constituirse, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral, garante de que todos los actos y resoluciones que se dicten por las autoridades electorales, se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de Constitucionalidad y

Legalidad.

1.3.3. Partidos Políticos.

Los Partidos Políticos existen en toda estructura de poder y son simplemente el vehículo que se utiliza en la mayoría de los países para facilitar la identificación, por parte de quienes se inclinan por cierta ideología, organicen sus argumentos y expongan sus principios al pueblo.

Los Partidos Políticos cubren cierto número de funciones, entre las que se incluyen; conjugar los intereses de diversos grupos de la sociedad y articular sus demandas, aunque éstas no siempre reflejen las del pueblo, que puede resultar tímido durante el proceso; actuar como enlace entre los procesos de toma de decisiones y el público; contribuir a la estabilidad y la paz interna permitiendo que diferentes grupos participen en el proceso político de manera ordenada y predecible; desempeñar un papel central en la selección, capacitación, preparación para el cargo y promoción de los políticos con aptitudes y conocimientos variados, y ofrecer un medio ordenado para la transferencia legítima del poder.³⁴

Los Partidos Políticos pueden adquirir un dominio importante y esencialmente antidemocrático sobre la vida pública y el poder político al fungir como agencias del estado y degenerar en oligarquías que se perpetúan a sí mismas. Las acciones para evitar este tipo de situaciones se han centrado en otorgar poder a la Comisión Electoral para que vigile que las elecciones sean limpias y libres durante los congresos de los partidos, y en establecer una división clara entre las funciones de los partidos políticos y las del gobierno en un intento

³⁴ Sin embargo, demasiados partidos políticos, pueden causar confusión y dividir a una sociedad en lugar de unirla, y con ello retardar los procesos de movilización e integración. Se han planteado algunas soluciones al problema de un número excesivo de partidos políticos que incluyen; imponer reservas financieras extensas para limitar el número de candidatos que pueden entrar al terreno de juego, aunque esto plantea un obstáculo significativo para los partidos que representan a los pobres y los desposeídos; establecer un umbral alto en cuanto al número de afiliados con que debe contar un partido nuevo antes de que adquiera su registro, o la imposición de que haya cierto número de partidos.

por evitar una fusión administrativa.

En nuestro sistema electoral es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), es el ordenamiento legal que regula a la creación, registro, fusiones, alianzas, financiamiento y la operación de los partidos políticos.³⁵

1.3.3.1. Constitución y registro.

En el artículo 22, del código en comento, dice que cualquier agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, para participar en las elecciones federales. Además, se reserva la denominación de "partido político nacional", solo para las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal. Tienen personalidad jurídica, y gozan de todos los derechos, prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establece la Constitución.

Según el Artículo 24, una agrupación política nacional puede ser registrada como partido político nacional, si cumple los siguientes requisitos; formular una declaración de principios, un programa de acción y sus estatutos; debe contar con cuando menos 3,000 en al menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, y bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

El Artículo 25 hace referencia a que la declaración de principios debe cumplir con los siguientes requisitos; la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; los principios ideológicos de

³⁵ En las elecciones federales del 2006, participaron 6 partidos políticos nacionales; Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista (PVE), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia, Partido Nueva Alianza.

carácter político, económico y social que postule; la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos; y la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

El programa de acción de acuerdo al Artículo 26, contendrá las medidas para realizar los postulados y alcanzar sus los objetivos enunciados; proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales; formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Artículo 27 menciona que los estatutos establecerán: la denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos; los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones; los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos; las normas para la postulación democrática de sus candidatos; la obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción; las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Para constituir un partido político nacional, el Artículo 28 dice que la agrupación política nacional interesada notificará ese propósito al Instituto Federal

Electoral entre el 1o. de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar básicamente que se cumple con los siguientes requisitos; celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral, quien certificará el número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3,000 ó 300, respectivamente; celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto.

Según el Artículo 32, al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas.³⁶

1.3.3.2. Agrupaciones políticas nacionales.

Las agrupaciones políticas nacionales de acuerdo al artículo 33, son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".

Por otro lado se dice en el Artículo 34, que las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite

³⁶ El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa. El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

deberá acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos; contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas; disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido. Las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política.³⁷

La agrupación política nacional perderá su registro según el Artículo 35, por las siguientes causas; cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros; haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos; omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos; por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el COFIPE; o haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

1.3.3.3. Derechos de los partidos políticos.

Son derechos de los partidos políticos nacionales; lo que se consignan en Artículo 36 y principalmente son: participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; gozar de las garantías para realizar libremente sus actividades; disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público; postular candidatos en las elecciones federales; formar frentes y coaliciones, así como fusionarse; participar en las elecciones estatales y municipales; nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral; ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y

³⁷ Para estos efectos, se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

de sus órganos de gobierno; y suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

1.3.3.4. Obligaciones de los partidos políticos.

En el Artículo 38 se menciona que; son obligaciones de los partidos políticos nacionales; conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes; cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; contar con domicilio social para sus órganos directivos; editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; sostener por lo menos un centro de formación política; publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros; comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta; utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades

ordinarias, o para sufragar los gastos de campaña; abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas; abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; y garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas.

1.3.3.5. Acceso a los medios de comunicación.

Acceso a los medios, en los siguientes términos: del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación. Los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el párrafo anterior, a participar conjuntamente en un programa especial, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.³⁸

Sin perjuicio de lo anterior, en el Artículo 44 se menciona que a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.

Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto; tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión: en el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión; en

³⁸ Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.

los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos; y durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. Pero en ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión.

La Comisión de Radiodifusión según el Artículo 48; realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

1.3.3.6. Financiamiento de los partidos políticos.

El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las modalidades de: financiamiento público; financiamiento por la militancia; financiamiento de simpatizantes; autofinanciamiento; y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

No se podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o

agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.³⁹

1.3.3.7. Régimen fiscal.

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

1.3.3.8. Franquicias postales y telegráficas.

Así mismo en el artículo 53 se establece que los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades. Y se sigue del Artículo 54, que las franquicias postales se sujetarán a las siguientes reglas: sólo podrán hacer uso de las franquicias postales los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido; los comités nacionales podrán remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités regionales, estatales y distritales podrán remitirlas a su comité nacional y a los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales; en la correspondencia de cada partido político se mencionará de manera visible su condición de remitente.

En cuanto al artículo 55, este menciona que las franquicias telegráficas se

³⁹ Cabe mencionar que en el Artículo 49-B, hace referencia a que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

otorgarán exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y se sujetarán a las siguientes reglas: sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas sus comités nacionales, regionales, estatales y distritales; los comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República, y los comités regionales, estatales y distritales para comunicarse con su comité nacional así como con los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones; las franquicias serán utilizadas en sus respectivas demarcaciones por dos representantes autorizados por cada uno de los comités; la vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia.⁴⁰

1.3.3.9. De los Frentes, Coaliciones y Fusiones.

Los partidos políticos nacionales podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

El Artículo 56 dice que; no podrán realizar un frente, coalición o fusionarse los partidos políticos nacionales durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político nacional. Según el Artículo 57, para constituir un frente deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar: su duración; las causas que lo motiven; los propósitos que persiguen; y la forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas. Los partidos políticos nacionales que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las

⁴⁰ La franquicia telegráfica no surtirá efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.

elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y de diputados por el principio de representación proporcional, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.⁴¹

Los partidos políticos que se hubieren coaligado según el Artículo 58, podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados.

Los partidos políticos nacionales que decidan fusionarse, el Artículo 65 dice que deberán celebrar un convenio en el que invariablemente se establecerán las características del nuevo partido; o cuál de los partidos políticos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro; y qué partido o partidos quedarán fusionados. Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen.

1.3.3.10. Pérdida de Registro.

Son causa de pérdida de registro de un partido político según el artículo 66: no participar en un proceso electoral federal ordinario; no obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código; no obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto; haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros

⁴¹ Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

conforme a lo que establezcan sus estatutos; y haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

1.3.4. Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE).

Las elecciones celebradas en los últimos años en el país, denotan que existe mayor competencia entre los partidos políticos, por tal motivo, la lucha cotidiana por un voto se realiza desarrollando diversas prácticas y estrategias. En esos procesos, algunos actores políticos y ciudadanos han denunciado la utilización de prácticas que dañan o afectan los valores fundamentales del sufragio, como puede ser la manipulación del voto. Para garantizar el ejercicio libre y democrático que los tiempos actuales exigen a los procesos electorales, fue necesario realizar reformas al Código Penal Federal, en lo relativo a los delitos electorales.

1.3.4.1. Antecedentes de la FEPADE.

El 23 de marzo de 1994, mediante el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral se encomienda al Presidente de dicho Consejo, promover ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de Subprocurador y que goce de plena autonomía. El poder ejecutivo retomó la propuesta de crear la Fiscalía Especial, con nivel de Subprocuraduría y plena autonomía técnica, para conocer de las denuncias referidas a los delitos electorales, para lo cual emitió el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, que reformó los artículos 1º y 43, y se adicionaron los artículos 6 y 6 bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en este último artículo se indicaba que el Fiscal actuaría con plena autonomía técnica.

En abril de 2004,⁴² el Ejecutivo Federal presentó la propuesta, ello

⁴² Desde el año 2001 se presentó a la H. Cámara de Senadores una iniciativa de reforma al Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal; sin embargo, es en el mes de abril de 2004, cuando esta Fiscalía Especializada considera necesario incorporar tipos penales indispensables para la adecuada procuración de justicia penal electoral federal.

derivado de la reforma integral en materia electoral federal, en la que se propone esencialmente el aumento de las penalidades y la incorporación de tipos penales referentes a usurpación de funciones electorales; fiscalización de las aportaciones a los partidos políticos, precandidatos o candidatos en montos superiores a la ley; incorpora la figura de precandidatos, precampañas y organizadores de actos de precampaña y campaña; tipifica la abstención de rendir la información que solicite la autoridad electoral; sancionaría el no guardar la reserva de la información por lo que respecta a funcionarios electorales; aborda conductas relacionadas con la transmisión de los bienes adquiridos por los partidos políticos en caso de pérdida de su registro; la utilización de fondos o bienes de un partido para fines distintos; el apoderamiento de cédulas de identidad ciudadana y de credenciales para votar, de equipos o insumos para su elaboración; la comercialización de credenciales para votar y archivos computarizados del Registro Federal de Electores; propone se sancione hasta con 16 años de prisión y multa de hasta seis mil días, al que utilice fondos provenientes de actividades ilícitas o del extranjero para el apoyo de candidatos o partidos políticos; entre otros. Así pues, 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.

1.3.4.2. Atribuciones y estructura de la FEPADE.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) tiene la responsabilidad de conocer, investigar y perseguir ante los jueces los delitos electorales; dicha actividad tiene como fin la protección de los derechos político-electorales frente a las conductas que los afectan de forma más grave, procurando que todos los participantes en la vida política e institucional de nuestro país respeten el marco legal.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es un órgano especializado de la Procuraduría General de la República, competente para atender la investigación en averiguación previa y la persecución ante los

tribunales, de los delitos electorales federales, contemplados en el Título Vigésimo Cuarto, Capítulo Único, del Código Penal Federal.

En cuanto al fiscal especializado⁴³ el artículo 17 describe de la siguiente forma las funciones:

De acuerdo al artículo 17, al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal Especializado, el cual tendrá el nivel de Subprocurador. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales actuará con plena autonomía técnica y tiene las facultades siguientes:

- a) Atender el despacho de los asuntos competencia de la Fiscalía;
- b) Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;
- c) Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- d) Emitir o suscribir los instrumentos jurídicos a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica;
- e) Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;
- f) Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;
- g) Expedir los acuerdos, circulares e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía, y proponer al Procurador los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público en el ámbito de su competencia;
- h) Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que integren la Fiscalía y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como para conceder audiencia al público;
- i) Informar al Procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía; y
- j) Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de

⁴³ La estructura y las atribuciones de la Fiscalía se fundamentan en los artículos 17, 18, 44, 45, 46, 47 y 48 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso.

En cuanto a las facultades de esta fiscalía, el artículo 18 señala lo siguiente; La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimo cuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, y tendrá las facultades siguientes: a) Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos de su competencia, le confiere al Ministerio Público de la Federación el artículo 4 de la Ley Orgánica; b) Determinar la incompetencia, la reserva y el no ejercicio de la acción penal. En estos casos deberá notificarse al ofendido de conformidad con las disposiciones aplicables; c) Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan; d) Interponer los recursos pertinentes; e) Intervenir en los juicios de Amparo o cualquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o procesos respectivos; f) Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y g) Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal.

La fiscalía tiene en su estructura principal la definición de cinco Direcciones Generales; la Dirección General Jurídica; la Dirección General de Averiguaciones Previas; la Dirección General de Control de Procesos y Amparo; la Dirección General de Coordinación y la Dirección General de Información y Política Criminal.

En cuanto a la Dirección General Jurídica, el artículo 44 establece las facultades siguientes: a) Autorizar los dictámenes de incompetencia, de no ejercicio de la acción penal y de reserva de la averiguación previa, que realice la Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales, de

conformidad con las disposiciones aplicables; b) Atender las comunicaciones y recomendaciones que se reciban de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relacionados con los delitos electorales federales, así como elaborar los proyectos de contestación que deba rendir la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Institución; c) Desahogar las consultas que en materia de delitos electorales formulen el Instituto Federal Electoral, las dependencias y entidades de los gobiernos Federal, del Distrito Federal y de los estados, así como los organismos políticos e instituciones públicas y privadas; d) Formular y revisar, en coordinación con las unidades administrativas competentes, los anteproyectos de acuerdos, circulares e instructivos, así como de convenios y bases de colaboración, competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; e) Proponer, en coordinación con las unidades administrativas competentes, anteproyectos de reformas en materia de delitos electorales federales, del registro nacional de ciudadanos y de cualquier ordenamiento jurídico que se refiera a las funciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; y f) Actualizar y sistematizar el acervo de fuentes de información en materia electoral.

La Dirección General de Averiguaciones Previas tiene definidas sus facultades en el artículo 45. y estas son: a) Ejercer las atribuciones que el artículo 4, fracciones I, apartados A y C, IV, V y VI de la Ley Orgánica, le confieren al Ministerio Público de la Federación respecto de los delitos del ámbito de competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; b) Formular los dictámenes del no ejercicio de la acción penal y de reserva de la averiguación previa, para la autorización de la Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales; c) Proponer la incompetencia o el ejercicio de la acción penal, remitiendo los expedientes al área respectiva; y d) Establecer mecanismos de coordinación con las delegaciones en las entidades federativas, a fin de que presten el auxilio necesario en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 46, dice; en cuanto a la Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales: a) Ejercer las atribuciones que el artículo 4, fracciones I, apartados B y C, IV, V y VI de la Ley Orgánica, le confieren al Ministerio Público de la Federación respecto de los delitos del ámbito de competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; b) Elaborar la solicitud de declaración de procedencia para perseguir penalmente a servidores públicos, en los casos en que legalmente se requiera; c) Ejercer, en coordinación con la Dirección General de Amparo, las facultades que se encuentran previstas en la Ley Orgánica, tratándose de juicios de amparo derivados de averiguaciones previas o procesos iniciados por delitos electorales federales, así como por cualquier acto de autoridad de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; d) Presentar ante el Consejo de la Judicatura Federal las quejas administrativas de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por asuntos materia de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; e) Intervenir en coordinación con las unidades administrativas competentes, en las denuncias de contradicción de tesis sobre los asuntos materia de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; f) Promover lo conducente al desarrollo de los procesos y amparos en el ámbito de su competencia; y g) Establecer mecanismos de coordinación con las delegaciones en las entidades federativas, a fin de que presten el auxilio necesario en el ejercicio de sus funciones.

Las facultades de la Dirección General de Coordinación, se establecen en el artículo 47 y son: a) Promover la participación de instituciones públicas y privadas que contribuyan al cumplimiento de las funciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; b) Fungir como enlace ante los órganos de procuración de justicia del Distrito Federal y de los estados, para lograr el intercambio de información, así como la colaboración y apoyo necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; c) Participar con las unidades administrativas

competentes en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales, institucionales y especiales, así como en los procesos de innovación gubernamental en el ámbito de competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; d) Intervenir en coordinación con las unidades administrativas competentes, en los procesos de reclutamiento, capacitación, actualización y especialización del personal de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; y e) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de apoyo y colaboración celebrados por la Institución en el ámbito de competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Finalmente el artículo 48, establece las siguientes facultades para la Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales; a) Diseñar e implementar los proyectos y programas permanentes de información y fomento de la cultura penal electoral; b) Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de los programas de prevención del delito en materia electoral federal; c) Promover la celebración de convenios de coordinación y colaboración para la ejecución de acciones preventivas en el ámbito de competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; d) Brindar orientación legal al público en general en materia de procuración de justicia electoral federal; e) Coordinar la formación de capacitadores para la prevención del delito electoral federal; f) Promover la participación social en las entidades federativas y difundir los mecanismos para la recepción de denuncias relativas a la comisión de delitos electorales; g) Coordinar la preparación del informe que se debe rendir ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral; h) Recopilar, integrar, sistematizar y analizar la información estadística y complementaria en el ámbito de competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; y i) Elaborar y presentar para la aprobación del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, los reportes estadísticos que le sean requeridos y que no estén reservados a otras áreas.

1.3.4.3. Políticas públicas en materia electoral.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, además de su desempeño jurídico relacionado con la investigación y persecución del delito, tiene entre sus atribuciones la tarea de desarrollar políticas públicas, programas y acciones para prevenir el delito electoral en un marco amplio de procuración de justicia penal electoral.⁴⁴

El énfasis en la función preventiva no es accidental, pues se fundamenta en una visión interdisciplinaria en que se vinculan las investigaciones y tareas desarrolladas en campos de conocimiento propios de lo jurídico, lo sociológico, lo económico y lo político.

Dentro de esta visión donde el delito aparece como un problema multidimensional es que se ha avanzado en construir políticas que permitan disuadir, evitar y prevenir un delito electoral y tomar medidas especializadas ante determinadas condiciones y grados de incidencia. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se ha dado a la tarea de diseñar y aplicar programas permanentes de información y fomento de la cultura de la legalidad y de la denuncia, la cultura de la denuncia penal electoral.

El Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales comprende dos estrategias centrales. Por un lado, cuenta con un programa de acciones permanentes y por el otro, agrupa tareas para apoyar los procesos electorales locales. Las acciones permanentes tienen la finalidad de fortalecer una cultura de la legalidad y la denuncia fundada en la autonomía ciudadana, en el ejercicio de

⁴⁴ La política de prevención del delito puede comprenderse como parte de una política pública dirigida fundamentalmente a desarrollar acciones que prevengan las conductas delictivas. Los medios esenciales de esta actividad consisten en difundir el conocimiento de las leyes, fortalecer la construcción de ciudadanía a través de la cultura cívica y democrática, promover la denuncia de los delitos, capacitar a los funcionarios públicos y generar programas educativos para el público en general. En ese sentido, las políticas orientadas a la prevención del delito tienen un campo de trabajo institucional de mayor dimensión, considerando que el sistema de justicia penal, además de cumplir con la función protectora de derechos, debe también contribuir a mantener la paz y el orden.

los derechos políticos y en la exigibilidad de derechos. Las acciones de apoyo a procesos electorales locales brindan conocimientos a instituciones públicas y privadas así como a la ciudadanía en lo general sobre legislación penal electoral local y federal, con el objetivo de identificar los delitos del fuero común y federal en un lapso cercano a la jornada electoral.

Como parte de las tareas de prevención de delitos electorales, la Fiscalía impulsa la coordinación entre diferentes dependencias públicas del Poder Ejecutivo Federal. Este medio que se denomina Bases de Colaboración Interinstitucional fue suscrito a mediados de 2003 y lo firmaron la Procuraduría General de la República y nueve Secretarías de Estado que cuentan con programas sociales en nuestro país. Las Bases de Colaboración han permitido multiplicar los esfuerzos en materia de prevención del delito y cultura de la legalidad, sumando las capacidades y recursos de las dependencias públicas con objeto de blindar los programas sociales del Gobierno Federal.

Otra vertiente es la política criminal en materia de delitos electorales. El concepto de política criminal no está exento de la discusión sobre el contenido e interpretación de esta expresión. Empero, más allá de los debates sobre la significación del término, para la Fiscalía es prioridad desarrollar diversos mecanismos instrumentales relativos a la prevención de los delitos electorales.

Estas acciones se encuentran en un contexto de una política pública de protección de los derechos políticos. Esto significa en lo esencial que la Fiscalía al prevenir o, en su caso, investigar y sancionar los delitos electorales, contribuye al normal desarrollo de los procesos electorales, fundados en la equidad de la competencia y en la transparencia sobre el origen de los recursos y, al mismo tiempo, protegiendo los derechos políticos de los ciudadanos, factores que en su conjunto, coadyuvan al fortalecimiento de nuestra democracia.

La política criminal, entendida desde un enfoque contemporáneo, se

inscribe como un eje corresponsable entre instituciones abocadas a la procuración e impartición de justicia e instituciones de desarrollo social donde se encuentran las políticas de salud, vivienda, educación, trabajo, previsión y asistencia social y combate a la pobreza.

Particularmente, para el caso de la justicia penal electoral, porque se trata de evitar la comisión de delitos electorales fundados en el uso político de los recursos públicos, específicamente de programas sociales y asistenciales, y al mismo tiempo de establecer acciones especiales para enfrentar una frecuencia mayor o menor en ciertas formas delictivas.

Las sociedades modernas se distinguen por su complejidad, pluralidad y por su diversidad, y por tanto, se registra una creciente movilidad y heterogeneidad en los comportamientos criminales. Los delitos electorales cambian y tienen especificidades que varían de una a otra región del país. Estos factores se relacionan con una serie de condiciones económicas, formas de relación política y circunstancias de vulnerabilidad social en diferentes grupos de la población. Ante ello, las autoridades deben responder con mayores capacidades, recursos, grado de profesionalización, uso de la tecnología y sistemas de desarrollo institucional con el propósito de actualizar el derecho y la procuración de justicia a los nuevos retos y desafíos.

El cumplimiento del mandato que la ley ha establecido para las instituciones de procuración de justicia y, en particular, en materia de justicia penal electoral en el seno de los cambios y transformaciones de la vida social, obliga a generar de manera sistemática y permanente estudios empíricos sobre los modos y las formas en que se manifiestan los delitos electorales y con ello construir el conocimiento sobre los instrumentos, medios y procedimientos que las instituciones del Estado precisan y demandan para afrontar este tipo de

criminalidad.⁴⁵

Algunas de las conductas delictivas electorales, como por ejemplo el condicionamiento de programas sociales con fines electorales, la compra y la coacción del voto, fincan su realización afectando inmediatamente la libertad del voto y mediatamente a alguna de las tres vertientes fundamentales reconocidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas, como lo son la salud, la instrucción o educación y el acceso a los recursos materiales que garantizan un estándar aceptable de vida, esto es así porque se condiciona el acceso a los derechos y se generan desigualdades para acceder a los bienes y servicios debido a situaciones de orden político; en el caso de nuestro país estas acciones constituyen delitos electorales.

El condicionamiento de programas asistenciales y sociales con la finalidad de orientar el sentido del voto ciudadano constituye una conducta que lastima el principio de soberanía popular y también tiene efectos negativos sobre los principios de igualdad, reproduce dinámicas de discrecionalidad, lastima la convivencia democrática y propicia la inequidad en la contienda política.

Por otro lado, la Fiscalía ha identificado la educación cívica como un espacio de oportunidad coadyuvante en el perfeccionamiento de la democracia desde la construcción y el fortalecimiento del ejercicio ciudadano. En este sentido, la Fiscalía ha generado programas, acciones y materiales de divulgación y capacitación para informar de manera frecuente, sistemática y especializada a la población sobre los delitos electorales y sobre el valor que tiene la denuncia.⁴⁶

⁴⁵ Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ed. Cal y Arena, México, 2000.

⁴⁶ La Fiscalía trabaja bajo un modelo de "institución de garantía", tal y como lo conciben los teóricos del Derecho y del Derecho Penal en la actualidad, lo que quiere decir que la Fiscalía cumple sus atribuciones dentro de un marco de protección de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos. Como complemento a la investigación y persecución del delito, la Fiscalía trabaja para la prevención, principalmente para aquellos ciudadanos en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, y en relación a nuestro tema cabe destacar que la Fiscalía ha tenido actividades en el ámbito internacional, al recibir a organizaciones y representantes de otros países interesados en conocer la forma de operar en la persecución de los delitos electorales en México, recibiendo la visita en enero del 2005, a observadores electorales de Canadá, que estuvieron presentes en las elecciones del estado de Guerrero y a quienes se les ofreció una plática sobre la Fiscalía, los delitos electorales y el Programa de Apoyo a Elecciones Locales. También en febrero del mismo año recibió en sus instalaciones a una de las agrupaciones de mexicanos residentes en los Estados Unidos de América, donde se sostuvo una plática sobre el voto de los mexicanos en el extranjero y los delitos electorales y en septiembre del 2005, se participó en la mesa sobre "Financiamiento de Campañas Electorales", que se realizó en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en la que participaron congresistas de los estados de Florida e Illinois, de los Estados Unidos de América⁴⁷.

1.4. La transparencia en los procesos electorales.

¿Ayuda la transparencia al desempeño de las organizaciones? La anterior es una pregunta que puede tener varias posibles respuestas dependiendo del tipo de organización y su materia de trabajo. Hablando en términos generales la transparencia sí ayuda a mejorar el desempeño de una organización, pero debemos entender que en algunas de ellas se requiere de mucha discreción para poder funcionar correctamente. Por ejemplo, en los cuerpos de seguridad del Estado encargados de tareas sumamente delicadas como el combate al crimen organizado y la defensa del país. Para ellas la transparencia puede volverse un obstáculo para su eficacia, por lo que es necesario encontrar un punto de equilibrio⁴⁸.

Sin embargo, la transparencia es muy importante para otro tipo de organizaciones, como las dependencias encargadas del desarrollo social y de la

⁴⁷ FEPADE, "Informe anual de Labores", México, 2005.

⁴⁸ Vergara, Rodolfo. "La transparencia como problema", Cuadernos de Transparencia Vol. 5, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Primera Edición, México, Marzo de 2005.

organización de las elecciones. Transparentar los padrones de beneficiarios ayuda a mejorar la eficacia del combate a la pobreza porque es una estrategia que ayuda a mejorar la calidad del padrón y a controlar potenciales actos corruptos de manipulación para beneficiar clientelas políticas o desviar recursos hacia otros fines.

En los padrones de electores ayuda la transparencia a mostrar y convencer a la sociedad de la capacidad técnica y la imparcialidad política de la institución que organiza la elección, lo que le permite mejorar su credibilidad pública y legitimidad. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos o por algún grupo. Por otra parte, también es posible argumentar que la transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad con la que debe actuar una organización ya que existe una preocupación constante por documentar y justificar las decisiones. Sin embargo, a la larga la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan.

La transparencia reduce la asimetría de información entre las organizaciones y sociedad. Pero también se requiere una sociedad más interesada en los asuntos públicos. Por supuesto que este escenario requiere de una sociedad inquisitiva e interesada en los asuntos de gobierno. En el pasado esta condición no se cumplía cabalmente. No obstante, las últimas dos décadas han sido testigo de la paulatina emergencia de una sociedad que se interesa por mantenerse informada sobre todo lo que sucede a su alrededor, por su salud, sus derechos civiles, humanos y ambientales, por los procesos electorales, por la seguridad pública y social, por el buen ejercicio de los recursos públicos, etcétera. Puede decirse que en ciertos sectores de la sociedad se ha despertado el interés de organizarse para expresar sus demandas y gestionar soluciones, ejerciendo su influencia y participando en las decisiones públicas. Exigiendo a sus gobiernos

mecanismos efectivos de rendición de cuentas y condicionando sus preferencias electorales a los resultados que los gobiernos obtengan⁴⁹.

1.4.1. Antecedentes de la LFTAIPG.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y su última modificación entró en vigor el 6 de Junio de 2006. Toda persona puede solicitar a las instituciones federales cualquier documento que contenga información pública. Con esta Ley, el gobierno mexicano está obligado a entregar la información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. Las personas pueden conocer toda la información pública y evaluar mejor a sus gobiernos. De esa forma, la transparencia contribuye a reducir la impunidad y la corrupción.⁵⁰

La nueva legislación fue aprobada en el año 2002 y es el resultado de la participación de grupos de la sociedad que llevaron una iniciativa propia al Congreso. También participaron en su elaboración el Poder Ejecutivo Federal y los legisladores, quienes la aprobaron en forma unánime. La Ley creó al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como un organismo independiente que cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley, revisar los casos en que autoridades nieguen el acceso a la información y determinar si la información que solicitan las personas es pública, reservada o confidencial. La Ley Federal de Transparencia ofrece canales simples para que el Derecho de Acceso a la Información sea ejercido por cualquiera, desde el lugar en

⁴⁹ Según opinión de Jacqueline Peschard; este proceso de transformación ha impulsado, en mayor o menor medida, el reacomodo de las estructuras de poder, conduciendo a la búsqueda de esquemas más abiertos y participativos. Ver: Peschard, Jacqueline. "Transparencia y Partidos Políticos", Cuadernos de Transparencia Vol. 8, Instituto Federal de Acceso a la Información Publica (IFAI), Primera Edición, México, Septiembre de 2005.

⁵⁰ En ciertos casos, definidos como excepciones por la Ley, la información que posee el Gobierno Federal es reservada o confidencial. Por ejemplo, es reservada cuando su divulgación pone en riesgo la seguridad nacional o la vida de cualquier persona. Asimismo, el concepto de información confidencial se refiere a datos personales cuya divulgación lesionaría el derecho a la privacidad de las personas.

que se encuentre, vía Internet, correo o en persona ante las Unidades de Enlace y para los fines que desee.⁵¹

1.4.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

En esta sección se analizarán y discutirán los artículos más representativos para el tema que nos ocupa de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), ya que ésta, es uno de los fundamentos jurídicos en que el IFE soporta su actuación en lo que respecta a la observación electoral.

En el artículo 1 declara la finalidad de la ley y define a las entidades obligadas en los siguientes términos; “La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.

De acuerdo al artículo 4, sus objetivos son; a) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; b) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; c) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; d) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; e) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y f) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Las restricciones de información se establecen en el artículo 7, en donde menciona que con excepción de la información reservada o confidencial prevista

⁵¹ La Ley y el IFAI no prejuzgan la naturaleza jurídica de las personas ni sus intenciones como solicitantes, sino que intentan definir el carácter de la información: si la información gubernamental es pública, entonces cualquiera la puede tener.

en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, entre otra, la información siguiente; a) Su estructura orgánica; b) Las facultades de cada unidad administrativa; c) El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; e) La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; f) El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; g) Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; h) Los servicios que ofrecen; i) Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; j) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; k) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; l) El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; m) Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; n) Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato; las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; el monto; el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se

haya celebrado el contrato, y los plazos de cumplimiento de los contratos; ñ) El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; o) Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; p) En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Según el artículo 11, los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo y cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Uno de los conceptos más relevantes de esta ley es el que se refiere a la información reservada y confidencial. En su artículo 13, considera como información reservada aquella cuya difusión pueda; a) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; b) Menoscarar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; c) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; d) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o e) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

En el artículo 14, también se considerará como información reservada; a)

La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; b) Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; c) Las averiguaciones previas; d) Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; e) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o f) La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.⁵²

1.4.3. Transparencia en el COFIPE.

En esta sección se analizará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1990, y su última reforma publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2003.

En su artículo 5, declara que; es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente, así también es obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casilla en los términos del Código y 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.

⁵² Es importante resaltar que el artículo 61 habla del acceso a la información de los demás sujetos obligados como el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Lo anterior de acuerdo con las bases siguientes:

a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;

b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su Credencial para Votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;

c) La solicitud de registro para participar como observadores electorales, podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección. Los presidentes de los Consejos Locales y Distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a los propios Consejos, para su aprobación, en la siguiente sesión que celebren. La resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General garantizará este derecho y resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas;

d) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección; no ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y 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.

e) Los observadores se abstendrán de: sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas; hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno; externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y declarar el triunfo de partido político o candidato alguno; y

f) La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana;

g) Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar ante la Junta Local que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada siempre que no sea confidencial en los términos fijados por la ley, y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega;

h) En los contenidos de la capacitación que las Juntas Distritales Ejecutivas impartan a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, debe preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación;

i) Los observadores electorales podrán 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: instalación de la casilla; desarrollo de la votación; escrutinio y cómputo de la votación en la casilla; fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; clausura de la casilla; lectura en voz alta de los resultados en el Consejo

Distrital; recepción de escritos de incidencias y protesta; y

j) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar veinte días antes al de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El artículo 25, del COFIPE, exige que la declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos: a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos; y d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

De acuerdo al artículo 36, son derechos de los partidos políticos nacionales: a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus

actividades; c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código; e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código; f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución; g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código; h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

El artículo 82 le confiere al Consejo General las siguientes atribuciones: a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles; c) Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente; d) Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión; e) Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero

Presidente; f) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes; g) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Locales; h) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos; i) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; j) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General; k) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos; l) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo 1 del artículo 66 y c) al f) del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; m) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; n) Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral; o) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el

artículo 182-A de este Código; q) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código; r) Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto; s) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente; t) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa; u) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección; v) Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos; w) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto; x) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal; y) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia; z) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación; aa) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley; ab) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta

General Ejecutiva; ac) Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para los efectos conducentes; ad) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.

En el artículo 105 del Código en comento le confiere las siguientes atribuciones a los Consejos Locales: a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; b) Vigilar que los Consejos Distritales se instalen en la entidad en los términos de este Código; c) Designar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 113 de este Código, con base en las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales; d) Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia; e) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 del Código; f) Publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad; g) Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 203 del Código; h) Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa; i) Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría

relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código; j) Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código; k) Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como Secretario en la sesión; l) Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral; m) Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde.

Los Presidentes de los Consejos Locales de acuerdo al artículo 107, tienen las siguientes atribuciones: a) Convocar y conducir las sesiones del Consejo; b) Recibir por sí mismo o por conducto del Secretario las solicitudes de registro de candidaturas a senador por el principio de mayoría relativa, que presenten los partidos políticos nacionales; c) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral; d) Dar cuenta al Secretario Ejecutivo del Instituto de los cómputos de la elección de senadores por ambos principios y declaraciones de validez referentes a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva; e) Vigilar la entrega a los Consejos Distritales, de la documentación aprobada, útiles y elementos necesarios para el desempeño de sus tareas; f) Expedir la Constancia de Mayoría y Validez de la elección a las fórmulas de candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la

Constancia de Asignación a la fórmula de primera minoría conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Local, e informar al Consejo General; g) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el respectivo Consejo Local; h) Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo, en los términos de la ley aplicable.

Los Consejos Distritales tienen según el artículo 116, las siguientes atribuciones: a) Vigilar la observancia de este Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; b) Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión; c) Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 195 y 197 del Código; d) Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 193 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de este Código; e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral; g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 del Código; h) Expedir, en su caso la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral; i) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; k) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; l) Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

Corresponde a los Presidentes de los Consejos Distritales según el artículo 117: a) Convocar y conducir las sesiones del Consejo; b) Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa; c) Dentro de los seis días siguientes a la sesión de cómputo, dar cuenta al Secretario Ejecutivo del Instituto, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los medios de impugnación interpuestos; d) Entregar a los Presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y útiles necesarios, así como apoyarlos, para el debido cumplimiento de sus funciones; e) Expedir la Constancia de Mayoría y Validez de la elección a la fórmula de candidatos a diputados que haya obtenido la mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Distrital; f) Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales; g) Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales relativo a las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; h) Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa y representación proporcional y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente; i) Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los propios actos o resoluciones del Consejo en los términos previstos en la ley de la materia; j) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Distrital y demás autoridades electorales competentes; k) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos, o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral.

De acuerdo al artículo 264 del Código, el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y

será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código.⁵³

Igualmente, conocerá de las infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral. Para ello se estará a lo siguiente: a) Conocida la infracción, se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley; y b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

Finalmente en el artículo 267, el Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley. En el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.

1.4.4. Acciones de transparencia en el IFE.

Desde 1993 y derivado de las transformaciones que han experimentado las normas, las instituciones y los procedimientos electorales a lo largo de los últimos años, el IFE ha desplegado acciones sistemáticas de acercamiento, vinculación y cooperación con una amplia gama de organismos e instituciones de la comunidad internacional, especializados o interesados en temas político-electorales.

Inicialmente, los esfuerzos se concentraron en iniciativas de acercamiento

⁵³ Asimismo, conocerá de las infracciones en que incurran las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 5 del Código. La sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 del Código en comento.

y promoción institucional mediante la preparación y distribución de materiales informativos y la atención de delegaciones del extranjero interesadas en el conocimiento o estudio del régimen electoral mexicano, el nivel de desarrollo alcanzado por la institución en términos comparativos internacionales pronto le permitió involucrarse y participar de manera cada vez más activa en un amplio circuito de procesos de cooperación y asistencia técnica a nivel bilateral, regional, continental e internacional. A continuación se reseñan algunas de las actividades o líneas de acción del IFE entre la comunidad internacional a lo largo del periodo 1993-2003⁵⁴.

a) Información y Difusión. Una primera línea de acción internacional que despliega el IFE, y que se conserva como una de sus vertientes fundamentales, es la de identificar y establecer un proceso de comunicación permanente con organismos e instituciones del extranjero especializados en temas político-electorales, y especialmente en el proceso de cambio democrático en México, por medio de la elaboración y distribución de diversos documentos y materiales informativos sobre cambios e innovaciones en el régimen electoral mexicano y programas o actividades sustantivas del Instituto.

b) Atención a delegaciones o representaciones del extranjero. En un primer momento, con el propósito de conocer, constatar o informarse a detalle sobre los cambios en la naturaleza, atribuciones y actividades del organismo depositario de la autoridad electoral, desde hace una década ha sido recurrente el interés de organismos e instituciones extranjeros, desde grupos parlamentarios y representantes de partidos políticos, hasta académicos y representantes del cuerpo diplomático acreditado en México, por realizar visitas y reuniones de trabajo con funcionarios del Instituto.

A medida que el IFE se ha posicionado como una institución sólida por su grado de desarrollo y especialización técnico-administrativo, el flujo de solicitudes

⁵⁴ IFE, "Informe Anual de Actividades del Instituto Federal Electoral", México, Marzo-Abril de 2005.

para realizar visitas de trabajo se ha mantenido, pero bajo una variante importante. Hoy en día lo usual es que las visitas tengan como propósito intercambiar conocimientos y experiencias en áreas de interés específico con miras a explorar ideas y propuestas que puedan ser útiles para desarrollar iniciativas de fortalecimiento institucional en la gestión y logística de los procesos electorales.⁵⁵

c) Acreditación y atención de visitantes extranjeros. Considerando la disposición de las autoridades, los partidos políticos y la sociedad mexicana por garantizar la plena limpieza, transparencia y confiabilidad de los procesos electorales, así como el interés de la comunidad internacional por acercarse y conocer de manera directa su desarrollo y atributos, una reforma a la legislación electoral de 1994 incorporó la figura de visitantes extranjeros con el propósito expreso de propiciar y regular la presencia de ciudadanos extranjeros en ocasión de la celebración de comicios federales, facultando al Consejo General del IFE para resolver y, en su caso, reglamentar lo conducente en cada ocasión.

En ejercicio de sus atribuciones y en las ocasiones que ha resultado procedente, es decir, para las elecciones federales de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, el Consejo General del IFE ha estimado procedente aprobar por unanimidad el acuerdo en que se establecen las bases y los criterios para la atención e información de los visitantes extranjeros. Para dar cumplimiento a estos acuerdos, el IFE ha diseñado y puesto en operación una estrategia integral que ha procurado brindar a los interesados amplios apoyos y facilidades para conocer los procesos electorales en sus distintas etapas y en todo el territorio nacional, así como normarse un juicio fundado sobre sus características y atributos.⁵⁶

⁵⁵ Para estos efectos, el IFE suele diseñar agendas específicas de trabajo cuya duración y profundidad procuran ajustarse en lo posible a los requerimientos e intereses concretos de las representaciones o delegaciones del extranjero. De 1993 a finales del año 2002 el IFE ha recibido a casi 200 delegaciones procedentes de alrededor de 75 países de todo el mundo.

⁵⁶ IFE, "Informe de acompañamiento Técnico," México, 2006.

d) Cooperación y asistencia internacional. El proceso de vinculación que gradualmente fue desarrollando el IFE con diversos organismos e instituciones de la comunidad internacional fue creando de manera casi natural espacios y condiciones para identificar y explorar proyectos e iniciativas de colaboración en áreas de interés común que, en algunos casos, han llegado al punto de formalizarse a través de convenios de cooperación y asistencia técnica.

e) Acuerdo con la ONU. Con motivo del proceso electoral federal de 1994, el IFE no sólo solicitó, sino que se benefició de manera significativa del apoyo y asistencia técnica que en aquel entonces le brindaron diversos organismos de la comunidad internacional, y muy en particular la Organización de las Naciones Unidas, por medio de su División de Asistencia Electoral y de la Representación de su Programa para el Desarrollo (PNUD) en México, sobre la base de un acuerdo de asistencia que fue especialmente significativo tanto para orientar y alentar los trabajos de observación de diversos grupos ciudadanos como para evaluar, mediante el trabajo de un grupo de especialistas internacionales, los avances del régimen electoral mexicano, desde un punto de vista técnico.

A partir de entonces y sobre esa base, las autoridades electorales mexicanas a nivel federal no sólo han refrendado de manera periódica acuerdos de cooperación y asistencia técnica con la ONU, que han servido de soporte y complemento a diversos programas de promoción y fortalecimiento de los procesos electorales federales de 1997 y el año 2000, sino que además han permitido proyectar el potencial de la organización electoral mexicana entre la comunidad internacional e involucrar al IFE en proyectos de asistencia técnica internacional.

f) Convenios de cooperación técnica.⁵⁷ Existen algunas relaciones de

⁵⁷ En este sentido, es pertinente destacar los convenios suscritos por el IFE con las siguientes instituciones; La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), desde 1994; El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional de Colombia, desde 1996; La Dirección General de Elecciones Canadá (EC), desde 1996; El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), desde 1998; Las autoridades electorales de España, el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central y la

vinculación y entendimiento que por su nivel de desarrollo o especificidad se han traducido en la suscripción de convenios formales, que no sólo han permitido fortalecer los procesos de vinculación interinstitucional, sino además imprimir un mayor rigor e impulso al desarrollo de proyectos e iniciativas conjuntas en áreas de interés común.

Es importante destacar que en abril de 1999, el IFE suscribió el convenio para la creación de la Alianza para el Desarrollo Democrático Electoral, de la que forman parte la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, IFES, IDEA y Elecciones Canadá, y que se concibe como una comunidad de esfuerzos para explorar y desarrollar iniciativas de fortalecimiento democrático y asistencia técnica electoral bajo una visión de mediano y largo plazos.

g) Participación en misiones de asistencia técnica. Desde finales de 1993, ya sea como resultado de gestiones y compromisos interinstitucionales de carácter bilateral o de invitaciones expresas de aquellos organismos e instituciones internacionales o regionales con los que tiene convenios de cooperación o vínculos estrechos (en especial la ONU, IFES y CAPEL), funcionarios y especialistas del IFE han tenido oportunidad de colaborar en 34 misiones de asistencia técnica que han comprendido un total de 18 países, de los cuales 15 corresponden a América, cuatro a África (Burkina Faso, Congo, Ghana y Zimbabwe) y uno a Asia (Timor Oriental)⁵⁸.

Si bien una buena parte de la asistencia brindada se ha centrado en temas relativos a la integración, el mantenimiento y la actualización de registros electorales, el repertorio de apoyos brindados se ha ido ampliando y diversificando

Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, desde 1999; El ingreso de las autoridades electorales federales mexicanas a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), formalizada en 1996, representa un momento culminante en el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional. En la UNIORE, constituida en 1991, se encuentran representados la gran mayoría de los organismos electorales del continente, con el propósito de impulsar e incrementar sus niveles de intercambio y cooperación, así como de contribuir a la promoción de sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos.

⁵⁸ IFE, "Informe de acompañamiento Técnico", México, 2000, 2003 y 2006.

gradualmente hasta comprender temas como capacitación electoral, educación cívica y programas de resultados preliminares, entre otros. La importancia de esta actividad para el IFE no sólo guarda relación con su disposición y compromiso de fortalecer sus vínculos de cooperación y contribuir al desarrollo de proyectos de fortalecimiento electoral en otros países, sino además, y fundamentalmente, con la oportunidad que ofrecen de compartir e intercambiar conocimientos y experiencias con sus homólogos en áreas de interés común.

h) Participación en misiones de observación electoral. En la medida en que el IFE ha establecido y desarrollado vínculos con sus homólogos de otros países, pero muy especialmente en razón, primero de su presencia en calidad de observador desde 1991, y después de su adhesión formal a la UNIORE en 1996, el IFE ha sido distinguido con múltiples invitaciones para participar en misiones de asistencia técnica internacional, especialmente en países de América.

El IFE no sólo se ha beneficiado de una práctica que contribuye a generar una importante fuente de sinergia para incrementar los niveles de acercamiento y vinculación interinstitucional, especialmente en el marco de las relaciones con sus homólogos del continente, sino que la concibe como un espacio privilegiado para el intercambio de conocimientos y experiencias susceptibles de traducirse en proyectos e iniciativas concretas de intercambio y colaboración técnica. Desde 1993, representantes del IFE han participado en 40 misiones de observación electoral que han comprendido un total de 20 países, entre los que se incluyen, además de la mayoría de los de América, España y Sudáfrica⁵⁹.

1.4.5. Transparencia en el proceso electoral 2006.

Previo al inicio del proceso electoral, el Instituto Federal Electoral se dió a la tarea de realizar un trabajo de planeación estratégica y de diseño de los instrumentos que le servirían como base para el cumplimiento puntual de todas las responsabilidades inherentes al mandato que le confiere la ley como organismo

⁵⁹ "Reporte Instituto Federal Electoral (IFE)", Paramétrica, México, Junio de 2004.

público autónomo, encargado de las organización de las elecciones federales, garantizando su desarrollo pacífico y asegurando de esta manera a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales en apego a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En primera instancia se aprobó el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 (PIPEF),⁶⁰ el cual es un documento integral en el que se establecen de manera clara los objetivos institucionales respecto al proceso electoral federal. Los objetivos del PIPEF constituyeron los ejes rectores de la actividad del Instituto para el proceso electoral y se sustentaron en cuatro propósitos: organizar eficazmente las elecciones y robustecer la confianza en sus resultados; garantizar que la administración de los recursos se hiciera de manera eficiente y transparente; propiciar una amplia participación ciudadana, y establecer las bases para que la contienda electoral se desarrollara en condiciones de equidad.

Entre los acuerdos alcanzados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, previos a la jornada electoral destacan aquellos relativos a los siguientes temas: la redistribución y validación del padrón electoral y los listados nominales; el registro y acreditación de observadores electorales y visitantes extranjeros. De igual forma se tomaron una serie de acuerdos para garantizar la integración de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales y para consolidar la ciudadanización de los Consejos Locales y Distritales.

a) Distritación.⁶¹ La distritación es el proceso mediante el cual se

⁶⁰ Al Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 se sumó la aprobación de un conjunto de acuerdos que permitieron ir avanzando en la organización y preparación de la elección. Cada uno de estos acuerdos tenía un carácter estratégico para fortalecer cada una de las actividades a desarrollarse y dotarlas de transparencia, así como para articular de manera coordinada y eficiente todas las áreas del Instituto.

⁶¹ El Instituto Federal Electoral emprendió un proceso de distritación a través de un modelo técnico que incorporó las características que eran deseables para todo distrito, así como los defectos que debían ser evitados a fin de garantizar a los electores que su voto Proceso Electoral Federal 2005-2006 tuviera el mismo peso en todo el territorio nacional. Resultado de más de dos años de planeación, instrumentación, operación y

determina la traza de los límites geográficos de los distritos electorales de un país con el objeto de conformar una mejor distribución de los habitantes en los ámbitos distritales y, por tanto, lograr una mejor representatividad política de los ciudadanos. Según lo establece la Constitución Política, la geografía electoral de México se divide en 300 distritos electorales uninominales federales. Debido a la dinámica poblacional, desigual en sus efectos en diferentes áreas geográficas, se generaron desequilibrios en la distritación con la que se contaba desde 1996, que se tradujeron en una sub representación política por un lado, y en una sobre representación política por otro.

b) Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores. El Padrón Electoral es la base de datos que contiene el nombre y la información básica de todos aquellos ciudadanos mexicanos que han solicitado formalmente y de manera individual su registro o empadronamiento para fines electorales. El Listado Nominal, por otra parte, se constituye con los listados que contienen el nombre y la fotografía de los ciudadanos debidamente registrados en el Padrón Electoral y a quienes ya se les ha entregado su credencial para votar con fotografía para estar en posibilidad de verificar la elección.

El Padrón Electoral y el Listado Nominal son pilares fundamentales de la confianza ciudadana en las elecciones y demandan un esfuerzo continuo de las autoridades electorales, los partidos políticos y la sociedad en su conjunto para su integración con el objetivo de mantener actualizada su información, y poder así garantizar plenamente el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. Este no es un reto menor ya que para la elección del 2 de julio, más de 13 millones de personas estuvieron en condiciones de votar por primera vez en estas elecciones. 12 millones de ciudadanos en la lista tienen hoy entre 18 y 24 años y no tenían edad para votar en 2000; también se contaron los casi un millón de votantes que

diseño de escenarios se obtuvo la nueva distritación electoral, la cual se utilizó durante el presente proceso electoral federal 2005-2006. Con ello se garantizó el que el voto de cada ciudadano tuviera el mismo valor al momento de elegir a sus representantes, al margen de su situación geográfica, su lugar de residencia en zonas rurales o urbanas, su condición étnica, o su posición social.

actualmente tienen 25 años y que obtuvieron su credencial después de las elecciones de 2000.⁶²

Con el objeto de verificar el grado en que el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores cumplen con sus objetivos de garantizar la posibilidad de participación de los ciudadanos en los comicios locales y federales de 2006 y coadyuvar a una participación efectiva de los ciudadanos, se llevó a cabo, a través del Comité Técnico del Padrón Electoral, la Verificación Nacional Muestral 2005-2006, conformada por una serie de estudios demográficos y estadísticos que permitieron analizar la evolución y la consistencia interna de ambos instrumentos y su coherencia con los datos provenientes de otras fuentes de información.

Los principales resultados que la Verificación Nacional Muestral 2005-2006 arrojó fueron: a) La cobertura del Padrón Electoral es la más alta en su historia: 95.4 % de la población mayor de 18 años está empadronada, y 91.9 % de ellos tiene credencial de elector; b) Los niveles de cobertura y actualización aseguran que el Padrón Electoral es un instrumento confiable para la elección de 2006: 76.2 % de los ciudadanos están registrados en la sección electoral donde viven; mientras que 21.2 % de los ciudadanos registrados cambió de domicilio y no lo reportó al IFE; c) Los cambios de domicilio no reportados por los ciudadanos no tienen un impacto electoral significativo, ya que: 9.1 % de los ciudadanos cambió de domicilio dentro de su mismo municipio; 2.7% de los ciudadanos cambió de domicilio a otro municipio dentro de su mismo estado; y solamente 2.1% cambió de domicilio a otro estado⁶³.

c) Como parte del conjunto de medidas que el IFE instrumentó con el

⁶² Actualmente 71.7 millones de ciudadanos están registrados en el padrón electoral, lo que equivale al 95.4% de la población mexicana mayor de 18 años. De los ciudadanos registrados en el padrón, 71.3 millones ciudadanos se encuentran inscritos en la Lista Nominal de Electores y cuentan con su credencial para votar con fotografía, lo que significa que ésta tiene una cobertura de 99.4% con respecto al Padrón Electoral. Ambas son cifras que deben destacarse, pues contribuyeron a generar un clima de confianza en la jornada electoral del 2 de julio, y significaron la culminación de los esfuerzos institucionales dirigidos al perfeccionamiento del Registro Federal de Electores.

⁶³ IFE, "Informe de Acompañamiento Técnico", México, Mayo de 2006.

propósito de elevar los niveles de transparencia en su gestión, particularmente en lo que se refiere a la aplicación de recursos públicos en su operación, en junio de 2005 el IFE firmó con Transparencia Internacional un convenio de colaboración para promover la transparencia y fortalecer la integridad en los procedimientos de adquisición y arrendamientos de bienes y servicios para la adjudicación de contratos relacionados con el presente proceso electoral.⁶⁴

La autoridad electoral aprobó una serie de mecanismos de difusión para mantener informada a la ciudadanía sobre el desarrollo del proceso electoral. En particular para el día de la jornada electoral se difundió a través de encartes en la prensa, en IFETEL y en la página de Internet del Instituto la ubicación precisa y la integración de las mesas directivas de casilla.

d) En las acciones de transparencia, también están involucrados los representantes de partidos políticos y coaliciones. Los partidos políticos tienen derecho a vigilar el desarrollo de la Jornada Electoral en los diferentes órganos del IFE. Para vigilar las casillas pueden registrar a dos representantes propietarios y un suplente. Asimismo, tienen derecho a registrar representantes generales con la finalidad de que reciban de sus representantes de casilla los informes correspondientes y, en caso de no contar con éstos, obtener la información necesaria por parte del presidente de la casilla. A nivel nacional, los partidos políticos y coaliciones registraron a 1'241,094 representantes ante casilla, de los cuales 905,603 fueron propietarios y 335,491 suplentes. La distribución por partido o coalición fue la siguiente⁶⁵:

⁶⁴ La participación y presencia moral de Transparencia Mexicana significó una visión imparcial que atestiguó la transparencia, equidad, objetividad y honestidad de las partes involucradas en las diferentes etapas del proceso de adquisiciones, en sus distintas modalidades: licitaciones públicas, e invitación a por lo menos tres personas y adjudicación directa. Este acompañamiento, sin duda, contribuyó a eliminar el riesgo de irregularidades en las etapas de los concursos o adjudicaciones de contratos durante el proceso electoral. A la fecha, este organismo ha presentado y hecho públicos dos informes relativos al Pacto de Integridad para la adquisición de los materiales electorales 2006, el 23 de noviembre de 2005 y el 28 de marzo de 2006.

⁶⁵ IFE, "Informe que presenta el secretario ejecutivo al consejo general sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de julio de 2006", México, Agosto de 2006.

Partido político o coalición	Representantes
Partido Acción Nacional	340,852
Coalición Alianza por México	354,256
Coalición Alianza por el Bien de Todos	319,082
Partido Nueva Alianza	216,778
Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina	10,126
Total	1,241,094

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de julio de 2006. IFE, México, Agosto de 2006.

La cantidad de representantes generales ascendió a 68,226. De este total, 16,429 fueron registrados por el PAN, 17,100 por la Alianza por México, 16,896 por la Alianza por el Bien de Todos, 15,095 por el PANAL y 2,706 por Alternativa. Del total de representantes de partidos políticos y coaliciones, 392,766 fueron testigos del desarrollo de la Jornada Electoral. El 87% de las casillas contó con representación de cuando menos una fuerza política. El 78.4% de las casillas tuvo representación de cuando menos dos fuerzas políticas.

Partido político o coalición	Total de representantes presentes
Partido Acción Nacional	102,281
Coalición Alianza por México	113,519
Coalición Alianza por el Bien de Todos	99,649
Partido Nueva Alianza	64,299
Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina	4,325
Total	384,073

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de julio de 2006. IFE, México, Agosto de 2006.

e) Observadores Electorales. Desde 1994, el IFE ha acreditado a más de 158,000 observadores electorales. Para el proceso electoral 2005-2006, por vez primera el mecanismo empezó a operar de forma paralela al inicio del proceso electoral, lo cual permitió que las organizaciones y personas interesadas en participar pudieran planear sus proyectos y dirigirlos no sólo al día de la jornada y a la autoridad electoral, sino a las actividades que se realizan en todas las fases

del proceso, las condiciones de la competencia y la calidad de las campañas.⁶⁶

Hubo 26 agrupaciones que recibieron apoyos por parte del PNUD. Las asociaciones que tuvieron más observadores fueron:

Agrupación	Observadores el día de la jornada
CIUDADANOS POR UN PAIS MEJOR AC	6,517
ALIANZA CÍVICA	1,376
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE CHIAPAS ONG	1,105
TENDIENDO PUENTES AC	909
CONSEJO PARA LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS AC	903
ASOCIACIÓN NACIONAL CÍVICA FEMENINA AC	886
FUNDACIÓN NUEVO MILENIO AC	718
PRESENCIA CIUDADANA MEXICANA AC	717
CIUDADANOS EN MOVIMIENTO PARA EL DESARROLLO AC	706
SOCIOLOGOS DE TABASCO AC	508
VOCES CON FUERZA TABASQUEÑA AC	458
CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA AC	400
FRENTE MEXICANO PRO DERECHOS HUMANOS	395
FUNDACIÓN MOVIMIENTO POR LA CERTIDUMBRE AC	334
CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO	309
QUORUM LEGAL AC	259
CENTRO DE APOYO PARA EL MOV. POP. DE OCCIDENTE AC	257
CENTRO EMPRESARIAL DE PUEBLA SP	222
FUNDACIÓN FRANCISCO CASTAÑEDA RODRIGUEZ AC	210

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de julio de 2006. IFE, México, Agosto de 2006.

f) Visitantes extranjeros. El Instituto Federal Electoral, desde 1994 y hasta la fecha, ha atendido a un total de 3,073 visitantes extranjeros provenientes de 68 países que han acompañado el desarrollo de las distintas jornadas electorales.⁶⁷

⁶⁶ En este proceso:

- Se distribuyeron más de 44,800 solicitudes entre 221 agrupaciones y 4,688 personas.
- Se capacitaron más de 25,000 personas, 87% de organizaciones y 13% a título individual.
- Más del 75% de las personas que tomaron el curso para ser observadores electorales fue capacitado por el IFE; el 25% restante por agrupaciones acreditadas.
- 25,338 solicitudes fueron aprobadas y sólo 65 denegadas. De las primeras, se declararon válidas 25,311.

El día de la jornada:

- Un total de 25,311 observadores electorales estuvieron presentes en el 15% de las casillas instaladas.
- De este gran total, 3,274 observadores colaboraron de manera individual, mientras que los 22,037 restantes lo hicieron en representación de 221 agrupaciones.

⁶⁷ Para este proceso, se acreditó a 693 visitantes extranjeros de 60 países para realizar labores de observación. De ellos, 461 provenían de América Latina y el Caribe, 179 de Europa, 23 de Asia y

La evolución del número de visitantes extranjeros acreditados por el IFE en diferentes procesos electorales es:

Proceso Electoral	1994	1997	2000	2003	2006	1994-2006
Total	943	397	860	180	693	3,073

Fuente: Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de julio de 2006. IFE, México, Agosto de 2006.

1.5. Regulación de la observación electoral.

La observación electoral es una práctica que cumple o debe cumplir un doble propósito: desalentar, inhibir o en su defecto, exhibir métodos, prácticas y actos fraudulentos que, terminan por atropellar el derecho ciudadano de elegir libremente a sus autoridades o representantes; y rendir testimonio sobre la legitimidad, autenticidad y credibilidad de las elecciones, más que sobre su revestimiento legal.

Los especialistas en la materia reconocen tres tipos de observación: testimonial, mediadora y asistencial. La testimonial limita su actuación al seguimiento del proceso días antes, durante y después de la jornada electoral y a la emisión de un juicio sobre su calidad y autenticidad. Cuando la observación abarca la mediación, lo hace a instancias de las partes interesadas con objeto de conjurar conflictos mayores. La asistencial proporciona auxilio de material técnico-administrativo para organizar y realizar los comicios, a la vez que supervisa (por

Medio Oriente, 22 de África y 8 de Australia.

- En esta ocasión, se registraron visitantes de 16 países que por primera vez desarrollaron este tipo de actividades, entre los que destacan Afganistán, Letonia, Lituania, Hungría, Grecia y Malasia. Asimismo, asistió una misión de la Unión Europea, con alrededor de 80 integrantes.
- Del universo de visitantes acreditados, 72 eran autoridades electorales; 45 integrantes de organismos promotores de la democracia; 74 miembros de Organizaciones No Gubernamentales; 61 de partidos políticos; 75 de parlamentos; 77 estudiantes, académicos e investigadores; 143 integrantes del cuerpo diplomático y 146 dedicados a diversas actividades.
- Estados Unidos fue el país que reportó el mayor número de solicitudes acreditadas (219), seguido por España (51), Venezuela (36), Argentina (33) y Canadá (33).
-

su carácter, este tipo de observación exige contar con el beneplácito de partidos y autoridades, así como prolongar el ejercicio a todo lo largo del proceso).

En nuestro país gran parte de la observación electoral ha sido realizada por organismos defensores de derechos humanos. Como antecedente podemos mencionar que para finales de los 80's, estos organismos incrementaron de manera notable su número y actividad, logrando adquirir una gran notoriedad en el escenario político, debido entre otras cosas, al activismo que comenzaron a desarrollar en tareas de observación electoral.⁶⁸

Por otra parte, entre 1990 y 1991 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA emitió varias resoluciones en torno a los procesos electorales de varios estados de la república, en particular del norte del país. En una de estas recomendaciones la CIDH conminaba al gobierno mexicano a cumplir con los compromisos contraídos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollando las acciones necesarias para garantizar y proteger el ejercicio de los derechos políticos, de conformidad con los artículos 2, 23 y 25 de este instrumento internacional. Las resoluciones emitidas por la CIDH fortalecieron y respaldaron las actividades de las organizaciones de derechos humanos en la defensa de los derechos políticos. En este contexto, en 1991 surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en cuyo decreto de creación se excluyeron explícitamente de su competencia los derechos políticos y laborales.⁶⁹

La reglamentación de la observación electoral fue un avance logrado en la reforma al COFIPE de 1993, la cual restringió esta actividad a ciudadanos mexicanos. Finalmente el gobierno decidió extender esta invitación, al tiempo que solicitaba a la ONU que viniera a revisar la legislación electoral mexicana y a

⁶⁸ Después de las elecciones federales de 1988, varias organizaciones de derechos humanos asumieron la defensa de los derechos políticos como condición para la defensa de su causa.

⁶⁹ Para los procesos electorales que se celebraron en 1991, diversas organizaciones civiles integraron grupos de observación electoral. A pesar de que no todas estas experiencias obtuvieron buenos resultados, el interés por participar en tareas de observación electoral creció significativamente en este periodo: en los comicios federales de 1991, participaron 2 000 observadores; en tanto que en los de 1994 participaron 81 686, de los cuales 74 438 eran miembros de alguno de los 238 organismos no gubernamentales que obtuvieron acreditación.

capacitar a los grupos de observadores nacionales. La evaluación de la Misión Técnica de la ONU en México en 1994, sobre el sistema electoral fue básicamente positiva: En términos generales puede afirmarse, desde la perspectiva estrictamente legal, que el proceso electoral mexicano se encuentra regulado con un muy alto grado de detalle en todas y cada una de sus fases, y que se le ha rodeado de garantías abundantes. En la opinión de la Misión, la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas. Corresponde a los partidos y a la ciudadanía hacer su parte para que el conjunto funcione. De este modo, en 1994 la figura de visitante extranjero quedó establecida en el artículo 82 del COFIPE de la siguiente manera:

El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas. Actualmente la mayoría de las legislaciones estatales contienen disposiciones que regulan la observación electoral que han sido recogidas del código federal, en algunos casos con ciertas modificaciones.

1.5.1 Regulación de la observación ciudadana.

Considerando el manifiesto interés de importantes segmentos de la ciudadanía por involucrarse y participar activamente en actividades relacionadas con los procesos electorales y de manera consecuente con la apertura y fortalecimiento de diversos espacios de participación en la organización electoral, la reforma electoral de 1993 incorporó la figura de los observadores electorales. A tal efecto se dispone que los ciudadanos mexicanos puedan 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 comicial, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto. Las actividades de observación pueden realizarse en cualquier ámbito territorial del país.

Sólo pueden participar en calidad de observadores los ciudadanos que hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral, para lo cual deben satisfacer entre otros requisitos los siguientes:

Presentar su solicitud debidamente requisitada en la forma y términos señaladas por la ley, en donde se incluye una manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, y sin vínculos con partido u organización política alguna.

No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o partido político alguno, o candidato a puesto de elección popular, en los tres años previos a la elección.

Y asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el IFE o las propias organizaciones a que pertenezcan.

El día de la jornada electoral los observadores pueden presentarse en una o varias casillas así como en el local del Consejo Distrital correspondiente, pudiendo presenciar los actos de instalación de la casilla, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo de la votación, fijación de resultados en el exterior de la casilla, clausura de la casilla y lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital.⁷⁰

Los observadores acreditados pueden celebrar entrevistas con autoridades electorales a fin de obtener información sobre las instituciones y procedimientos electorales; celebrar reuniones con representantes de partidos políticos, coaliciones y sus candidatos, para obtener información sobre las

⁷⁰ En todo caso, los observadores deben abstenerse, entre otras acciones, de: sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones; hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido o candidato alguno y; declarar el triunfo de cualquier partido político o candidato. Los observadores pueden presentar ante la autoridad electoral un informe de sus actividades en los términos y tiempos que determine el Consejo General, pero en ningún caso sus informes, juicios u opiniones pueden tener efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

respectivas organizaciones políticas, así como de recibir de los partidos, previa petición por escrito, los planteamientos y documentación que consideren pertinentes respecto al proceso electoral, siempre y cuando la información requerida no sea confidencial y existan posibilidades técnicas y materiales para su entrega.

La regulación para el proceso electoral 2005-2006, se fundamenta desde el punto de vista del IFE, al acuerdo CG193/2005 que regula la observación ciudadana para el proceso este proceso electoral y que transcribimos en esta sección. En capítulos posteriores de esta investigación, se retomará el análisis de este documento, sobre todo en relación a su soporte y consecuencias jurídicas. Este acuerdo fue tomado en la Junta del Consejo General del IFE el 30 de septiembre de 2005.

“CG193/2005

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como Observadores Electorales durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

A n t e c e d e n t e s

I. El 8 de septiembre de 1999 el Consejo General aprobó el Acuerdo por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales para el Proceso Electoral Federal 1999-2000.

II. El 17 de diciembre de 1999 el Consejo General modificó los lineamientos para la acreditación y desarrollo, de las actividades de ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales para el Proceso Electoral Federal 1999-2000, en cumplimiento de la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al Recurso de Apelación expediente SUP-RAP-020/99.

III. El 21 de octubre de 2002 el Consejo General aprobó el Acuerdo por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales para el Proceso Electoral Federal 2002-2003.

C o n s i d e r a n d o

1. Que conforme a lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración

participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley, y que en el ejercicio de esa función estatal la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son principios rectores.

2. Que conforme a lo señalado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

3. Que en términos de lo establecido en el artículo 5, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 para cada proceso electoral.

4. Que conforme al referido precepto, los ciudadanos mexicanos que deseen participar como observadores electorales en el proceso electoral 2005-2006, deberán solicitar su acreditación en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el Presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección, debiendo resolverse las solicitudes en la siguiente sesión que dichos órganos celebren.

5. Que el artículo 174, párrafo 2, del Código de la materia dispone que el proceso electoral ordinario comprende las etapas de preparación de la elección; jornada electoral; resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

6. Que el artículo 69, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como uno de los fines del Instituto, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

7. Que el artículo 107, párrafo 1, inciso c), y 117 párrafo 1, inciso k), del Código Federal de la materia, dispone que los Presidentes de los Consejos Locales y Distritales procederán a recibir las solicitudes presentadas de los ciudadanos que deseen participar como observadores electorales.

8. Que en términos de la facultad que le otorga al Consejo General el párrafo 3, del artículo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en razón de que a más tardar el 31 de octubre quedarán instalados los Consejos Locales, y a más tardar el 31 de diciembre harán lo propio los Consejos Distritales, que son los órganos ante los cuales se realiza la acreditación de los observadores, resulta necesario establecer la forma y términos para la oportuna acreditación y registro de los observadores electorales, así como los lineamientos por los que se normen las actividades de observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral 2005-2006, a fin de garantizar plenamente los derechos que la ley les otorga.

9. Que el establecimiento de los lineamientos a que se refiere el considerando anterior, deberá sujetarse a las bases contenidas en los incisos a) al j) del citado párrafo 3, del artículo 5, del Código Federal de la materia.

10. Que es del mayor interés del Instituto Federal Electoral, en lo general, y de su órgano superior de dirección en lo particular, 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 de los procedimientos e instituciones electorales, así como en los resultados de los comicios. Al efecto, es fundamental que el Consejo General, dentro del marco establecido por la ley y en ejercicio de sus facultades, establezca un marco de lineamientos lo más amplio posible para garantizar a plenitud el derecho ciudadano materia del

presente Acuerdo.

11. Que el Consejo General en su sesión extraordinaria celebrada el 29 de junio de 2005 aprobó mediante acuerdo CG139/2005 el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 (PIPEF) en el que a partir de la identificación de los objetivos, estrategias, proyectos y principales acciones institucionales, los funcionarios de los órganos centrales, locales y distritales encontrarán de manera ordenada los elementos que serán de utilidad para el desarrollo de las responsabilidades que la ley les confiere.

12. Que el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 se establecen indicadores de gestión y metas precisas que permitirán a los órganos de dirección del Instituto dar un seguimiento puntual a los distintos proyectos del proceso electoral federal, para que estén en posibilidades de tomar las decisiones más adecuadas. Asimismo, entre sus objetivos estratégicos destacan los relativos a consolidar la confianza y la credibilidad, así como organizar la elección de manera efectiva y transparente, derivando de ellos los proyectos y acciones vinculados a procedimientos para la realización de actividades específicas no contempladas en la normatividad electoral vigente.

De conformidad con los antecedentes, consideraciones expresados y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 3; 174, párrafos 2, 3 y 4; y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General emite el siguiente:

A c u e r d o

Primero.- En observancia de lo establecido en el artículo 5, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo en la jornada electoral, en la forma y términos siguientes:

1. La observación electoral podrá realizarse por los ciudadanos de manera individual o constituida como grupo de observadores. La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana.

2. Los ciudadanos mexicanos podrán participar como observadores electorales en términos de lo dispuesto por la ley y este Acuerdo, sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral.

Segundo.- Los ciudadanos mexicanos que deseen participar como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006, deberán solicitar su acreditación, en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el Presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio.

El plazo para que los interesados presenten las solicitudes de acreditación será a partir del inicio del Proceso Electoral Federal y hasta el 31 de mayo del año 2006.

Los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, darán cuenta de las solicitudes recibidas a los Consejos correspondientes para su aprobación, misma que deberá resolverse, a más tardar, en la siguiente sesión que celebren dichos Consejos, observándose en todos los casos, el plazo señalado en el punto cuatro del presente Acuerdo.

Tercero.- Para obtener la acreditación respectiva, los ciudadanos mexicanos interesados deberán presentar la solicitud a que se refiere el punto anterior, de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La solicitud para obtener la acreditación como observador del desarrollo de las actividades del

Proceso Electoral Federal 2005-2006, se presentará ante el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital donde se ubique el domicilio del ciudadano o de la organización a la que pertenezca, en el formato que como anexo 1 figura en el presente Acuerdo y que será el que utilicen para ello los ciudadanos interesados, acompañada de dos fotografías del solicitante. Las solicitudes suscritas individualmente podrán presentarse, también, a través de las agrupaciones de observadores electorales de las cuales formen parte los ciudadanos interesados.

La solicitud de acreditación de los observadores electorales contendrá, además de los datos de identificación personal a que se refiere artículo 5, párrafo 3, inciso b), del Código Federal aplicable, la manifestación expresa de que el ciudadano que pretenda actuar como observador electoral se conducirá en el desarrollo de sus actividades, conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna, de acuerdo con la disposición citada.

2. En todos los casos, los ciudadanos interesados deberán presentar, en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenezcan, la documentación que avale el cumplimiento de los siguientes requisitos:

A. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y estar inscrito en el Registro Federal de Electores, lo que acreditará con la fotocopia de la credencial para votar con fotografía o de la solicitud presentada ante la oficina o módulo correspondiente del Registro Federal de Electores.

B. No ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales, distritales o municipales de partido político o de agrupación política alguna y no ser ni haber sido candidato a puesto de elección popular, en ambos casos, en los últimos tres años anteriores a la elección. Tal requisito se acreditará en la solicitud respectiva, mediante una declaración que bajo protesta de decir verdad suscribirá el solicitante.

Cuarto.- Los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales deberán informar periódicamente a los miembros de los Consejos respectivos de las solicitudes recibidas y 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. Si de la revisión referida se advirtiera la omisión de alguno de los documentos o requisitos, se notificará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al solicitante, personalmente, mediante correo certificado o correo electrónico, en su caso.

Una vez que se haya verificado el cumplimiento de los requisitos de ley o, en su caso, subsanadas las omisiones a que se refiere el párrafo anterior, el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital, según sea el caso, notificará al solicitante la obligación de asistir al curso de capacitación, preparación o información a que se refiere el artículo 5, párrafo 3, inciso d), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, apercibiéndole de que en caso de no acudir no procederá la acreditación.

Los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, deberán ofrecer todas las facilidades a los ciudadanos u organizaciones interesadas en obtener su acreditación como observadores.

Quinto.- Los ciudadanos que soliciten su acreditación como observadores electorales, deberán asistir a los cursos de capacitación, preparación o información, los que tendrán como objetivo capacitar adecuadamente a los ciudadanos interesados, para el mejor ejercicio de sus derechos así como el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Dichos cursos podrán ser impartidos directamente por el Instituto Federal Electoral, o bien por las organizaciones de observadores electorales, atendiendo siempre a los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto y bajo la supervisión de las mismas; y tendrán validez para cualquiera de los trescientos distritos electorales federales y las 32 entidades

federativas.

Con la finalidad de apoyar la preparación de los observadores electorales, el Instituto Federal Electoral dispondrá en su página de Internet, de los materiales electorales que se utilizarán para la capacitación electoral correspondiente.

Los cursos referidos que imparta el Instituto deberán concluir el 12 de junio del año 2006, en tanto que los de las organizaciones podrán continuar impartándose hasta antes de la última sesión del Consejo que corresponda, en la que se apruebe la acreditación. Los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales informarán a los Consejeros Electorales las fechas y sedes de dichos cursos, a efecto de que puedan asistir como observadores a los mismos. Dichos cursos serán difundidos ampliamente por las juntas locales y distritales.

En el supuesto de que algún solicitante no compruebe su asistencia a los cursos de capacitación, preparación o información, el Consejo Local o Distrital que corresponda no extenderá la acreditación de observador electoral, debiendo fundamentar tal circunstancia en comunicación que se notifique personalmente, por correo certificado, o correo electrónico, según sea el caso, al ciudadano u organización solicitante.

Sexto.- Para los cursos de capacitación, preparación o información que impartan las organizaciones de observadores, bastará que éstas den aviso por escrito al Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital respectivo con cuando menos una semana de anticipación a la realización del mismo. En caso de que no asista el representante del Instituto Federal Electoral para supervisar el desarrollo del curso, se tendrá éste por acreditado para los asistentes que reporte la organización de observadores electorales de que se trate.

La Secretaría Ejecutiva del Instituto instrumentará lo necesario para que en cada entidad federativa y en cada distrito electoral federal uninominal exista un responsable de facilitar el registro de las solicitudes y la acreditación de los cursos de capacitación, preparación o información. La relación de los responsables se hará del conocimiento de las organizaciones de observadores, para los efectos consiguientes.

Séptimo.- Los Consejeros Electorales o los representantes de los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones, podrán presentar pruebas fundadas sobre el incumplimiento del inciso b), párrafo 2, del punto tercero de este Acuerdo, para que sean analizadas en los Consejos Locales o Distritales.

En términos de lo dispuesto por el inciso c), del párrafo 3, del artículo 5, del Código Federal de la materia, una vez acreditados plenamente los requisitos establecidos en la ley y este Acuerdo, incluyendo el relativo a la acreditación de los cursos de capacitación, preparación o información, el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital que corresponda, presentará las solicitudes al Consejo respectivo para su resolución.

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 presente Acuerdo, serán comunicadas a la mayor brevedad posible a los ciudadanos u organizaciones solicitantes, para los efectos legales que procedan.

Octavo.- 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. Dichas acreditaciones se expedirán conforme al formato que figura como anexo 2 del presente Acuerdo, las que serán registradas y entregadas a los interesados por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Local o Distrital.

La información relativa a las solicitudes recibidas y acreditaciones otorgadas, denegadas y canceladas formarán parte de las bases de datos de la red informática del Instituto. El Consejero Presidente de cada Consejo Local o Distrital será el responsable de la actualización de la

información en las bases respectivas, conforme a lo que establezca la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, así como la Comisión respectiva.

Noveno.- Una vez realizada la acreditación y registro de los observadores electorales, los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales dispondrán las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados, que participarán en la observación del Proceso Electoral Federal 2005-2006, cuenten con las facilidades necesarias para que puedan desarrollar sus actividades en los términos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los lineamientos contenidos en este Acuerdo.

Décimo.- Los observadores electorales debidamente acreditados tendrán el derecho de realizar las actividades de observación de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo durante la jornada electoral, incluyendo las sesiones de los órganos electorales y las actividades de escrutinio y cómputo del voto de mexicanos residentes en el extranjero. La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana.

Además de observar los actos previstos por la ley, los observadores podrán celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales.

Décimo primero.- Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar ante la Junta Local o Distrital que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información deberá ser proporcionada siempre que no sea confidencial y/o reservada en los términos fijados por la ley, y que existan posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

Décimo segundo.- Los ciudadanos que en términos de lo dispuesto en los artículos 193, párrafo 1, incisos d), f) y g), y 289, párrafos 2 y 3 del código de la materia, resulten designados para integrar las mesas directivas de casilla y las mesas de escrutinio y cómputo del voto de mexicanos residentes en el extranjero para la jornada electoral federal del año 2006, en ningún caso podrán solicitar, con posterioridad a su designación, su acreditación como observadores electorales.

Los Consejo Locales o Distritales cancelarán la acreditación como observador electoral a los ciudadanos que hayan sido designados para integrar las mesas directivas de casilla, sin que esto vaya en detrimento de las labores que éstos hubieran realizado mientras fueron observadores electorales, incluyendo sus informes de actividades.

Los Consejos Locales o Distritales negarán la acreditación como observador electoral de un ciudadano que haya sido designado como funcionario de casilla.

Décimo tercero.- En los términos del artículo 5, párrafo 3, inciso b) del código federal de la materia, los ciudadanos acreditados para participar como observadores no podrán, en forma simultánea, actuar como representantes de partido político ante los Consejos General, Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral o ante las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia del Registro Federal de Electores, ni tampoco como representantes de partido ante las mesas directivas de casilla, las mesas de escrutinio y cómputo del voto de mexicanos residentes en el extranjero o generales.

En el caso de que algún partido político acredite a un ciudadano que apareciera en la relación de observadores electorales como representante ante los Consejos General, Locales y Distritales, en términos de lo previsto en los artículos 74, párrafo 9, 102, párrafo 1, y 113, párrafo 1, respectivamente, ante las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia, en términos de lo previsto en el artículo 165, párrafo 1, inciso b), o ante mesa directiva de casilla, ante mesa de escrutinio y cómputo del voto de mexicanos residentes en el extranjero o general, en términos de lo previsto en el artículo 201, párrafo 1, inciso a) del Código aplicable, el Presidente del Consejo

respectivo deberá notificarlo de inmediato al Consejo que haya otorgado el registro.

Recibida dicha notificación y corroborada la duplicidad de acreditaciones, el Consejo competente cancelará y dejará sin efecto la de observador electoral que hubiese extendido en los términos de la ley y del presente Acuerdo, informando de inmediato al interesado, quien deberá devolver enseguida a la autoridad electoral el documento en el que conste la acreditación y el gafete de identificación que, en su caso, se le hubiere entregado.

El Consejo competente cancelará la acreditación como observador electoral cuando se acredite que el ciudadano incumple con lo establecido en el inciso B del párrafo 2 del punto tercero de este Acuerdo.

Décimo cuarto.- En los contenidos de la capacitación que las Juntas Distritales Ejecutivas impartan a los funcionarios de las mesas directivas de casilla y de las mesas de escrutinio y cómputo del voto de mexicanos residentes en el extranjero deberá preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales el día de la jornada electoral, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación.

Décimo quinto.- Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones y gafetes (anexo 3) en una o varias casillas, así como en el local de los consejos locales o distritales, pudiendo observar los siguientes actos, según corresponda:

1. Instalación de casilla;
2. Desarrollo de la votación;
3. Escrutinio y cómputo de la votación en las mesas directivas de casilla y en las mesas de escrutinio y cómputo del voto de mexicanos residentes en el extranjero;
4. Fijación de resultados de la votación en el exterior del inmueble en que se instalen las mesas directivas de casilla;
5. Clausura de las mesas directivas de casillas y de las mesas de escrutinio y cómputo del voto de mexicanos residentes en el extranjero;
6. Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital; y
7. Recepción de escritos de incidencias y protesta.

Décimo sexto.- Los observadores electorales del Proceso Electoral Federal 2005-2006 que hayan sido acreditados, se abstendrán de:

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

En caso de que resulte necesario, los presidentes de las mesas directivas de casilla podrán aplicar las medidas que establece el artículo 220, párrafo 1, del código federal de la materia.

Décimo séptimo.- Los observadores electorales debidamente acreditados por los Consejos Locales o Distritales podrán presentar ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto o ante los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, hasta el día 31 de agosto de 2006, un informe de sus actividades; la Secretaría Ejecutiva y los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales deberán informar a los Consejos respectivos de la recepción de dichos informes, mismos que estarán a su disposición, y podrán ser incorporados en la página de Internet del Instituto, para consulta de la ciudadanía interesada. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y los resultados de los comicios.

Décimo octavo.- En términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo 4, del Código Federal de la materia, a más tardar el 12 de junio del año 2006, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme al presente Acuerdo, deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, del Consejo General del Instituto, un informe en el que se declaren el origen, el monto y la aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen, mismo que deberá sujetarse a los lineamientos y bases técnicas aprobados por el Consejo General, conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 49-B del Código Electoral.

En caso contrario se harán acreedores a la sanción establecida en la párrafo 2 del artículo 264 del citado Código.

Décimo noveno.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo 3, inciso e) del código federal de la materia, los observadores electorales debidamente acreditados que hagan uso indebido de su acreditación, o no se ajusten a las disposiciones establecidas en la ley o en el presente Acuerdo, se harán acreedores a las sanciones que establece el artículo 264, párrafos 1 y 2, y demás aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Vigésimo.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con el propósito de fortalecer la credibilidad y transparencia del proceso electoral federal, promoverá una mayor participación de la ciudadanía en la observación electoral, exaltando el valor cívico que lleva dicha actividad.

Vigésimo primero.- Publíquese el presente Acuerdo y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación. El presente acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 30 de septiembre de dos mil cinco.

EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DR. LUIS CARLOS UGALDE RAMÍREZ

**LA SECRETARIA DEL CONSEJO GENERAL
MTRA. MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA” (SIC)**

1.5.2. Regulación de la observación de los extranjeros.

Para los visitantes extranjeros y de acuerdo al IFE; “En atención al manifiesto y creciente interés de distintos segmentos de la comunidad internacional por conocer sobre la organización y desarrollo de los procesos electorales en México, una reforma legal adoptada en mayo de 1994 abrió la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros puedan ser invitados y acreditados con el fin de conocer e informarse directamente sobre el desarrollo de los procesos electorales federales.”⁷¹

⁷¹ IFE, “Informe que presenta el secretario ejecutivo al consejo general sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de julio de 2006”, México, Agosto de 2006.

A tal efecto, la ley electoral “faculta” al Consejo General del IFE para que, en ocasión de cada proceso electoral federal, decida sobre el particular y, en su caso, establezca las bases y criterios relativos a su invitación, acreditación y actividades. En las varias ocasiones previas que resultó procedente, es decir, con motivo de las elecciones federales de 1994, 1997, 2000, el Consejo General ejerció su atribución y aprobó el acuerdo correspondiente. Para las elecciones de 1994 se aprobaron las solicitudes de acreditación presentadas por 943 ciudadanos extranjeros provenientes de 34 países. Para las elecciones de 1997 fueron 398 las solicitudes aprobadas provenientes de 30 países. Para efectos del proceso electoral federal del año 2000, el Consejo General aprobó el 8 de septiembre de 1999 el acuerdo en el que se fijan las bases y criterios bajo los que se acreditará y se atenderá a los extranjeros interesados en conocer sobre su desarrollo y determinó que la convocatoria correspondiente se emitiera de inmediato, dando así la oportunidad a los interesados de solicitar su acreditación y conocer sobre el proceso desde su etapa inicial.

Además del propio Consejo General del Instituto, los partidos y las agrupaciones políticas nacionales y, en su caso, las coaliciones electorales, así como las organizaciones de observadores y todas aquellas instituciones y asociaciones mexicanas de carácter civil especializadas o interesadas en la materia, pueden difundir la convocatoria e invitar a las personas extranjeras que cumplan con los requisitos establecidos en las bases y criterios del acuerdo aprobado por el Consejo General.

Los visitantes extranjeros acreditados pueden conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral federal del año 2005-2006 en cualquiera de sus etapas y en cualquier parte del territorio nacional, y pueden solicitar la celebración de entrevistas o reuniones informativas con funcionarios del IFE, tanto en las

oficinas centrales, como en las locales y distritales.⁷²

La regulación se soporta en el acuerdo del Consejo General del IFE CG194/2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 2005. Este documento es de relevancia especial ya que es la base de la discusión que se abordará más adelante en esta investigación. Y a la letra dice:

“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.

D. O. F. 8 de noviembre de 2005.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.-

Consejo General.- CG194/2005.

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.

Considerando

1. Que de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones federales en una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

2. Que es atribución del Consejo General del Instituto Federal Electoral acordar, en ocasión de la celebración de procesos electorales federales, las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas, en términos de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Que la Coordinación de Asuntos Internacionales cuenta con atribuciones para colaborar en el diseño e instrumentación de los criterios y lineamientos que fije el Consejo General para el registro

⁷² Los partidos y las agrupaciones políticas nacionales así como las coaliciones electorales pueden exponerles sus planteamientos sobre el proceso electoral y proporcionarles la documentación que consideren pertinente. Durante su estancia en el país y en el desarrollo de sus actividades, los visitantes extranjeros acreditados deben cumplir en todo tiempo y lugar con las leyes mexicanas y las disposiciones legales aplicables.

y atención de los visitantes extranjeros interesados en el desarrollo del Proceso Electoral Federal, en términos de lo establecido en el inciso p), del párrafo 1, del artículo 62 del código comicial federal.

4. Que entre los objetivos estratégicos del Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 destacan los relativos a consolidar la confianza y la credibilidad, así como a organizar la elección de manera efectiva y transparente.

5. Que el Instituto Federal Electoral valora en toda su extensión el interés de los representantes de diversas instituciones y organismos extranjeros por conocer e informarse con todo detalle y oportunidad acerca de los trabajos relativos a la preparación, organización y conducción del proceso electoral federal 2005-2006.

6. Que el Instituto Federal Electoral desea ofrecer a todas las personas extranjeras interesadas las facilidades e información requerida para un conocimiento y estudio objetivo e integral de los diversos aspectos concernientes al régimen electoral mexicano en general y al proceso electoral federal 2005-2006 en particular.

7. Que en atención a un principio de reciprocidad y cortesía con sus homólogos extranjeros y con instituciones y organismos internacionales en la materia con los que ha establecido vínculos de amistad y cooperación, el Instituto Federal Electoral desea en esta oportunidad hacerles una cordial invitación para que acudan a nuestro país para conocer e informarse sobre el proceso electoral federal 2005 - 2006 en calidad de visitantes extranjeros invitados.

En razón de los considerandos anteriores y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 33 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68, 69, 70, 73, 82 párrafo 1 inciso w) y 86, párrafo 1 inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 2, del mismo ordenamiento legal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emite el siguiente

Acuerdo

Primero.- Se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal 2005-2006, en cualquiera de sus etapas.

Base 1a.

1. Para los efectos de este acuerdo, visitante extranjero es toda persona física extranjera interesada en conocer sobre el proceso electoral federal y que haya sido debidamente acreditada para tal efecto por la Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales del Consejo General de conformidad con las presentes bases y criterios.

Base 2a.

1. El Instituto Federal Electoral hará pública, tan pronto haya sido publicado oficialmente este Acuerdo, una Convocatoria dirigida a la comunidad internacional en lo general, para que aquellas personas extranjeras interesadas en conocer sobre el desarrollo del proceso electoral federal mexicano 2005-2006, gestionen oportunamente su acreditación.

2. La convocatoria se referirá expresamente a todas aquellas personas interesadas en el proceso electoral federal 2005-2006, así como a representantes de:

- A. Organismos internacionales.
- B. Organizaciones continentales o regionales.
- C. Órganos legislativos de otros países.
- D. Gobiernos de otros países.
- E. Organismos depositarios de la autoridad electoral de otros países.
- F. Partidos y organizaciones políticas de otros países.

G. Instituciones académicas y de investigación a nivel superior de otros países.
H. Organismos extranjeros especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral.
I. Instituciones privadas u organizaciones 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.

3. El Instituto Federal Electoral solicitará el apoyo de las distintas dependencias del gobierno mexicano para difundir a nivel nacional e internacional la Convocatoria referida en el párrafo 1 de esta Base 2a., así como del apoyo necesario para facilitar la internación al país de todos aquellos visitantes extranjeros que hayan sido acreditados como tales.

4. Los partidos políticos nacionales, las agrupaciones políticas nacionales y, en su caso, las coaliciones electorales, así como las organizaciones de observadores y todas aquellas instituciones y asociaciones mexicanas de carácter civil especializadas o interesadas en la materia, podrán difundir la convocatoria e invitar a personas extranjeras que cumplan con los requisitos establecidos en las presentes bases y criterios.

5. De conformidad con las convenciones y prácticas internacionales prevalecientes en esta materia, así como de aquellas que se deriven de convenios de cooperación técnica internacional suscritos por el Instituto, la Presidencia del Consejo General podrá hacer extensiva la invitación para acreditarse como visitantes extranjeros a los titulares de los organismos electorales de otros países, así como a representantes de organismos internacionales con los que el Instituto mantenga vínculos de cooperación; y disponer lo necesario para ofrecer un programa de atención específico.

Base 3a.

1. Las personas extranjeras interesadas dispondrán de un plazo que iniciará a partir de la publicación de la Convocatoria y vencerá el 21 de junio de 2006, para hacer llegar al Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral su solicitud de acreditación.

2. Para tal efecto, las personas extranjeras interesadas deberán llenar personalmente el formato de solicitud de acreditación que se enviará en forma anexa a la Convocatoria y estará a su disposición en las oficinas centrales del Instituto Federal Electoral, en los 32 consejos locales del Instituto Federal Electoral y en la página del Instituto Federal Electoral en Internet. Asimismo, el Instituto Federal Electoral solicitará a la Secretaría de Relaciones Exteriores que el formato de solicitud se encuentre a disposición de los interesados en las representaciones diplomáticas y consulares de México en el extranjero.

Base 4a.

1. Para que el Instituto Federal Electoral otorgue las acreditaciones solicitadas, las personas extranjeras interesadas deben reunir los siguientes requisitos:

A. Dirigir y hacer llegar a la Presidencia del Consejo General la solicitud personal de acreditación que forma parte de los anexos de este Acuerdo con todos los requisitos que en ella se solicitan.

B. No perseguir fines de lucro en el goce de los derechos provenientes de su acreditación.

Base 5a.

1. La Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales del Consejo General conocerá y resolverá, dentro de los 11 días naturales siguientes a su presentación, sobre todas las solicitudes de acreditación recibidas en tiempo y forma, informando oportunamente al Consejo General sobre el particular.

2. La Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales elaborará y remitirá a cada interesado la notificación oficial respecto de la resolución sobre todas y cada una de las solicitudes de acreditación recibidas en tiempo y forma.

3. La Secretaría Ejecutiva elaborara los gafetes de acreditación correspondientes, estableciendo el procedimiento más adecuado para su distribución.

Base 6a.

1. Los visitantes extranjeros podrán conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral federal 2005-2006 en cualesquiera de sus etapas y en cualquier ámbito del territorio nacional.

2. Con el propósito de obtener orientación o información complementaria sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales federales, los visitantes extranjeros acreditados podrán solicitar, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, la celebración de entrevistas o reuniones informativas con funcionarios del Instituto Federal Electoral en el nivel nacional, manteniendo informada a la Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales del Consejo General; en las entidades federativas podrán hacerlo a través de los consejos locales o a través de los consejos distritales, en donde se formularan las solicitudes por conducto de los consejeros presidentes respectivos, quienes resolverán lo conducente y en un plazo no mayor de cinco días informaran al Consejero Presidente del Consejo General, a través de la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales.

3. 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.

Base 7a.

1. Los propios visitantes extranjeros acreditados serán responsables de cubrir los gastos relativos a su traslado, estancia y actividades en México.

Base 8a.

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.

Segundo.- Publíquese el siguiente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el treinta de septiembre de dos mil cinco.- El Consejero Presidente del Consejo General, Luis Carlos Ugalde Ramírez.- Rúbrica.- La Secretaria del Consejo General, María del Carmen Alanis Figueroa.- Rúbrica.

CONVOCATORIA

El Consejo General, órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, que es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral y encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales mexicanas; en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 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 acudan a conocer las modalidades del Proceso Electoral Federal 2005 -2006, expide la presente convocatoria de acuerdo a las siguientes BASES:

I. GENERALES

1. La presente convocatoria está 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, así como a representantes de:

- a. Organismos internacionales.
- b. Organizaciones continentales o regionales.
- c. Órganos legislativos de otros países.
- d. Gobiernos de otros países.
- e. Organismos depositarios de la autoridad electoral de otros países.
- f. Partidos y organizaciones políticas de otros países.
- g. Instituciones académicas y de investigación a nivel superior de otros países.
- h. Organismos extranjeros especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral.
- i. 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.

2. Los visitantes extranjeros podrán conocer e informarse sobre el desarrollo del Proceso Electoral Federal mexicano 2005 -2006 en cualesquiera de sus etapas y en cualquier ámbito del territorio nacional.

3. Las personas interesadas dispondrán de un plazo que se inicia a partir de la publicación de la presente convocatoria y que vencerá el 21 de junio de 2006, para dirigir y hacer llegar a la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral su solicitud de acreditación, acompañada de una copia de la página principal de su pasaporte y una fotografía nítida de 3 x 2.5 centímetros.

4. Los formatos para la presentación de las solicitudes estarán a disposición de los interesados en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral ubicadas en Viaducto Tlalpan No. 100, esquina Periférico Sur, Col. Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan, Distrito Federal, C.P. 14610, México; en las sedes de los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral en las entidades federativas; en las representaciones diplomáticas y consulares de México en el extranjero, y en la página del Instituto Federal Electoral en Internet www.ife.org.mx.

5. La documentación referida en el punto 3 podrá ser entregada personalmente, remitida por correo o servicio de mensajería, o bien transmitidas vía fax a las oficinas de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ubicadas en Viaducto Tlalpan No. 100, edificio "D", 1er piso, esquina Periférico Sur, Col. Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan, Distrito Federal, C.P. 14610, México, teléfono (52-55) 5628-4234 y fax (52-55) 56-55-64-02 o (52-55) 56-55-70-12. En el caso de que el interesado esté en posibilidades de transmitir su solicitud incluyendo firma autógrafa por correo electrónico, lo podrán realizar a la siguiente dirección: rivapala@ife.org.mx

6. Para que el Instituto Federal Electoral otorgue las acreditaciones solicitadas, las personas extranjeras interesadas deben reunir los siguientes requisitos:

- a. Dirigir y hacer llegar a la Presidencia del Consejo General una solicitud de acreditación individual debidamente requisitada, en los tiempos y formas señaladas en el punto 3 de esta Convocatoria.
- b. Gozar de reconocido prestigio o demostrar conocimiento en cualquier actividad vinculada con la materia política-electoral o en la promoción y defensa de los derechos humanos.
- c. No perseguir fines de lucro.

7. La Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales del Consejo General del Instituto conocerá y resolverá, dentro de los 11 días siguientes a su presentación, sobre todas las solicitudes de acreditación recibidas en tiempo y forma.

8. Los interesados serán notificados oportunamente mediante comunicación suscrita por el titular

de la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto sobre la resolución a su solicitud. Las notificaciones de acreditación se realizarán vía fax o correo electrónico a los números o direcciones electrónicas especificados por el interesado en su formato de solicitud.

9. Una vez que el interesado sea notificado respecto a que su solicitud de acreditación fue aprobada, deberá de 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.

10. Cubiertos los trámites anteriores y a más tardar el sábado 1 de julio de 2006, los visitantes extranjeros acreditados deberán dirigirse al módulo especial que instalará el Instituto Federal Electoral a fin de obtener el gafete oficial que los identifique como tales y les facilite la realización de sus actividades; siendo necesario presentar copia de su formato migratorio, si es el caso. La eventual entrega del gafete en un lugar distinto quedará sujeta a que el interesado los notifique con un mínimo de diez días previos a su reclamación, así como a las disponibilidades del caso.

11. La Secretaría Ejecutiva del Instituto informará oportunamente a todas las autoridades electorales federales y a los partidos políticos nacionales sobre las características de la acreditación extendida a los visitantes extranjeros.

12. Los partidos políticos nacionales, las agrupaciones políticas nacionales y, en su caso, las coaliciones electorales, así como las organizaciones de observadores y todas aquellas instituciones y asociaciones mexicanas de carácter civil especializadas o interesadas en la materia podrán difundir la presente convocatoria e invitar a personas extranjeras que cumplan con los requisitos establecidos en las bases y criterios aprobados por el Consejo General.

II. ACTIVIDADES QUE PODRÁN DESARROLLAR LOS VISITANTES EXTRANJEROS.

1. Los visitantes extranjeros podrán conocer e informarse sobre el desarrollo del Proceso Electoral Federal 2005 -2006 en cualquiera de sus etapas y en cualquier ámbito del territorio nacional.

2. Con el propósito de obtener orientación o información complementaria sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales federales, los visitantes extranjeros acreditados podrán solicitar, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, la celebración de entrevistas o reuniones informativas con funcionarios del Instituto Federal Electoral en el nivel nacional. En las entidades federativas, a través de los Consejos Locales, y en los Distritos Electorales Federales a través de los Consejo Distritales se formularán las solicitudes por conducto de los Consejeros Presidentes respectivos, quienes en un plazo no mayor de cinco días informarán lo correspondiente al Consejero Presidente del Consejo General.

3. 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.

4. La Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales otorgará, en la medida de sus posibilidades, los apoyos de carácter general que se consideren pertinentes para facilitar que los visitantes extranjeros acreditados realicen adecuadamente las actividades señaladas en los párrafos precedentes, manteniendo informado de ello al Consejo General.

III. OBLIGACIONES DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS.

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.

IV. CUALQUIER CUESTIÓN NO CONSIDERADA EN LA PRESENTE CONVOCATORIA SERÁ RESUELTA EN ÚNICA Y DEFINITIVA INSTANCIA POR LA COMISIÓN DE RELACIONES INSTITUCIONALES E INTERNACIONALES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

México, Distrito Federal, a 30 de septiembre de 2005.- El Consejero Presidente del Consejo General, Luis Carlos Ugalde Ramírez.- La Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, María del Carmen Alanís Figueroa." (SIC)

Además de estos acuerdos, que regulan la observación nacional y extranjera también nos referiremos mas adelante al acuerdo CG198/2005, por medio del cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprueba los lineamientos y el formato a que deberán sujetarse las organizaciones de observadores electorales en la rendición de sus informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral.

1.6. Jurisprudencia electoral.

Dentro de la reforma trascendental realizada en esta materia, en el año 1996, se transformó sustancialmente la jurisdicción electoral, de la cual resultó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con una jurisdicción mayor que su antecesor, el Tribunal Federal Electoral⁷³.

Antes de tal acontecimiento, las leyes ya conferían al Tribunal la atribución de formar jurisprudencia obligatoria, de cuyo ejercicio resultaron los criterios que se compilaron y publicaron en la primera y segunda épocas, consultables en los órganos de difusión correspondientes, pero esta jurisprudencia perdió su

⁷³ La información contenida en esta sección se encuentra, en lo sustancial, en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000, Tomo VIII, correspondiente a la jurisprudencia y tesis relevantes en materia electoral, y en la anterior Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.

obligatoriedad al entrar en vigor la reforma constitucional y legal en comento, para quedar como doctrina jurisprudencial, susceptible de invocarse para apoyar los actos de las autoridades y los de otros interesados, pero también de ser revalidada en su obligatoriedad, mediante declaración expresa de la Sala Superior en sus resoluciones.

El marco jurídico constitucional de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se encuentra, en lo general, en el artículo 94, párrafo octavo, de la Carta Magna, donde se precisan los ordenamientos respecto de los que se puede integrar la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, y se remite a la legislación ordinaria la regulación de su obligatoriedad, interrupción y modificación; y para la materia electoral, en forma específica, el artículo 99, párrafos quinto y sexto, donde se dan ciertas bases para resolver la contradicción de tesis sobre inconstitucionalidad de actos o resoluciones o sobre la interpretación de preceptos de dicha Constitución, que se susciten entre las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se hace una remisión a las leyes secundarias, respecto de los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia.

El marco legal se localiza en los artículos 232 al 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero se instrumenta y complementa con la normatividad en los artículos 51 y 52 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en el Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobado por la Sala Superior, el 5 de agosto de 1997, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de septiembre del mismo año, y del Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo a la notificación de sus tesis relevantes a las autoridades electorales, aprobado por la Sala Superior, el 18 de agosto de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto seis días después.

Es conveniente hacer una división en el análisis de la jurisprudencia electoral, en los siguientes rubros: órganos facultados para integrarla; contenido sobre el que debe versar; forma de su elaboración; sistemas previstos por la ley para su formación; obligatoriedad; interrupción; modificación y aclaración; y notificación y su publicación.

1.6.1. Órganos Facultados.

De conformidad con la legislación mencionada, la jurisprudencia en materia electoral puede establecerse por los órganos siguientes:

1) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis que se presenten entre las emitidas por las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el propio Pleno de la Suprema Corte, de acuerdo con los artículos 99 constitucional, y 10 fracción VIII, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁷⁴

2) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en atención al contenido de los artículos 232, fracciones I y III, de la ley orgánica.

3) Las Salas Regionales, según preceptúa el artículo 232, fracción II, de la ley orgánica.

⁷⁴ Se considera que podrían incluirse también las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde expresamente se determina su obligatoriedad para las Salas de la Corte, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, en cuya amplia relación, por cierto, no está comprendido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1.6.2. Contenido.

El principio de mayor jerarquía, respecto al contenido sobre el que debe versar la jurisprudencia, se encuentra en el artículo 94 constitucional, en el sentido de que la jurisprudencia debe referirse a la interpretación de la Constitución, de las leyes y reglamentos federales y locales y de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; pero en razón de la especialidad de la jurisdicción electoral, se refiere de modo natural, a los preceptos constitucionales y a las leyes, reglamentos y tratados que debe aplicar para resolver los asuntos de dicha jurisdicción, tales como, por ejemplo, los siguientes artículos de la Constitución: el 34, donde se establece quiénes son ciudadanos mexicanos; el artículo 33 que establece la no participación o injerencia de los extranjeros en los asuntos de la nación⁷⁵; el 35, en el que se determinan las prerrogativas del ciudadano; el 36, que precisa las obligaciones de los ciudadanos de la República; el 38, relativo a los casos en que se suspenden tales derechos o prerrogativas; el 41 y el 116, fracción IV, de contenido puramente electoral; o bien, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la parte relativa al Tribunal Electoral de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Reglamento Interno del propio tribunal; las Constituciones y leyes electorales locales respectivas, en el juicio de revisión constitucional electoral, etc. Sin embargo, aunque inicialmente se llegó a estimar opinable que el tribunal tuviera facultades para formar jurisprudencia obligatoria con relación a otros cuerpos normativos, que no están destinados directamente a la materia electoral, pero resultan aplicables para resolver algunos de los medios de impugnación electorales, o para la emisión de actos o resoluciones de esta disciplina jurídica, como cuando las partes invocan la violación de los artículos 14, 16 o 17 constitucionales o de otras garantías individuales; cuando la ley electoral prevé la aplicación supletoria de otras leyes en las cuestiones electorales, o respecto de ciertos actos o documentos que se presentan en los juicios o recursos electorales, regidos por

⁷⁵ Cabe señalar que este artículo de nuestra Carta Magna, es de especial importancia para nuestros fines de estudio ya que este precepto es el que sustenta la no intervención en ningún sentido en la vida política del país por los extranjeros.

otros ordenamientos; esto suele ocurrir, verbigracia, con la normatividad relativa al contrato de mandato y a la representación, que está en los códigos civiles, o con relación a otros actos jurídicos regulados por las leyes del notariado. Sin embargo, aquella duda se ha resuelto, actualmente, en el sentido de que sí se puede integrar jurisprudencia respecto a tales ordenamientos.

Otra cuestión importante radica en que el artículo 94 constitucional menciona, únicamente, como actividad para la formación de la jurisprudencia, a la interpretación de las leyes, mientras que la Ley de Amparo nada dice al respecto, y el artículo 232 de la Ley Orgánica determina que la jurisprudencia del Tribunal Electoral puede constituirse con criterios de aplicación, interpretación o integración de normas.⁷⁶

El criterio es coincidente con el asumido en la práctica judicial de los tribunales federales, sin que sea necesaria una mayor argumentación para demostrarlo ya que esa práctica se ha impuesto y legitimado y es objeto de consenso general, bastará abrir cualquier tomo o volumen del Semanario Judicial de la Federación, en cualquiera de sus nueve épocas, para encontrar tesis jurisprudenciales sobre aplicación, interpretación en sentido estricto, e integración.

También ha sido objeto de reflexión, si las determinaciones adoptadas por los órganos jurisdiccionales es apta para integrar jurisprudencia, o si por el contrario, únicamente aquellas argumentaciones con las cuales se da respuesta al tema de la controversia; son idóneas para estos efectos. Esta precisión resulta relevante, porque dentro de los razonamientos jurídicos vertidos en los considerandos de una determinación judicial, junto a aquellos que son base y fundamento de la decisión, hay otros que no revisten semejante carácter, por

⁷⁶ Se considera que sólo se trata de una falta de uniformidad en la literalidad de los preceptos indicados, pero que ambos contienen una identidad sustancial, porque la labor de interpretación jurídica, apreciada en su sentido más amplio, comprende tanto a la actividad desplegada para fijar el alcance de las disposiciones legales y el modo en que se deben aplicar correctamente, como la desempeñada para llenar las lagunas de la ley.

tratarse de conceptos incidentales, accesorios e hipotéticos, o incluso, argumentaciones utilizadas por el órgano jurisdiccional en adición o exceso a las razones que justifican la decisión, y cuya eventual ausencia no repercutiría significativamente en la decisión adoptada.⁷⁷

Dentro del conjunto de argumentos susceptibles de conformar jurisprudencia, se encuentran aquellas interpretaciones o integraciones normativas relacionadas con la competencia, la procedencia y demás requisitos o presupuestos procesales, pues constituyen aspectos inherentes al ejercicio de la jurisdicción, sin los cuales no es factible el establecimiento de una relación jurídico-procesal válida y, por lo tanto, el dictado de una resolución. Asimismo, no debe perderse de vista que las determinaciones jurisdiccionales conforman un todo complejo, en donde las diversas consideraciones pueden encontrar mayor o menor vinculación con el criterio o criterios jurídicos bases de la decisión. Por ello, el esclarecimiento de la importancia de una argumentación en la resolución judicial únicamente puede advertirse con un examen cuidadoso de la resolución, en donde se establezca su función dentro de la cadena argumentativa que sustenta el fallo.

1.6.3. Forma.

Históricamente han existido tres sistemas principales para la redacción de la jurisprudencia: 1) En las primeras épocas del Semanario Judicial de la Federación, no se elaboraban tesis específicas, pues sólo se publicaban las ejecutorias completas, precedidas de alguna información orientadora sobre sus contenidos y de algunas interrogantes de los temas tratados; 2) En la quinta época

⁷⁷ Actualmente la solución parece inclinarse en el sentido de estimar únicamente idóneas para configurar un criterio jurisprudencial las consideraciones de la primera clase, esto es, aquellas en las cuales descansa la decisión de forma primordial, pues atendiendo a la naturaleza y fines de la función jurisdiccional, sólo las consideraciones que sirvan preponderantemente para la solución del litigio admitirían servir de base para el establecimiento de criterios vinculantes, con base en los cuales, las autoridades obligadas a seguirlos resolverán, en lo sucesivo, conflictos similares. Este principio se encuentra incluso reconocido por el legislador en el mencionado artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, según el cual, son las razones contenidas en la parte dispositiva de la sentencia, a las cuales se encuentran vinculadas las autoridades ahí señaladas.

del Semanario predominó la forma empleada para la redacción de leyes, consistente en la proposición con el resultado de la interpretación o criterio adoptado, sin mayor explicación, y 3) En las últimas épocas se ha optado por la forma consistente en precisar la tesis y agregar brevemente las razones y argumentos que justifican su adopción, antecedidos de un breve párrafo con las palabras necesarias para informar al lector sobre el contenido de la tesis.⁷⁸

En esta posición las tesis deben contener, por lo menos los siguientes rubros: 1) Los preceptos legales y/o principios jurídicos que son objeto de la interpretación; 2) El criterio asumido, 3) El método de interpretación empleado, 4) La expresión concisa de los argumentos expuestos para justificar el criterio adoptado.

1.6.4. Sistemas.

En materia electoral se encuentran también los dos sistemas conocidos de formación de jurisprudencia en los demás tribunales federales: por reiteración y por unificación, además de una tercera especie que se denomina por revalidación.

1.6.4.1. Por reiteración.

En materia electoral surge, cuando la Sala Superior sostiene el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, en tres sentencias, no interrumpido por otro en contrario; o cuando lo hace una Sala Regional, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y la Sala Superior lo ratifica, como precisa el artículo 232 de la ley orgánica.⁷⁹

⁷⁸ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha inclinado, normalmente, por la tercera forma de las mencionadas, pues ésta no tiene por objeto emitir disposiciones generales, abstractas e impersonales de carácter imperativo, sino aplicar las leyes a los casos concretos, y cuando para esto resulte necesario interpretar o integrar los ordenamientos, lo debe hacer a través de una justificación argumentativa suficiente y persuasiva, con los métodos de interpretación existentes, para cumplir, inclusive aquí, con la obligación de fundar y motivar impuesta constitucionalmente a los juzgadores.

⁷⁹ Al comparar los requisitos establecidos para este sistema, se advierte que no se exige una mayoría especial, como sí se hace en Ley de Amparo, por lo que se llegó a considerar suficiente, en un principio, la mayoría simple necesaria para la validez legal de las sentencias; sin embargo, la Sala Superior consideró que es indispensable una votación mínima de cuatro votos (la mayoría simple de todos los Magistrados que integran la Sala, independientemente del número que participe en la sesión pública correspondiente) de modo que cuando sólo intervengan en la sesión cuatro Magistrados, será necesaria una votación unánime, si

Con esto, al igual que con la exigencia de sólo tres sentencias de la Sala Superior, se pretendió facilitar la integración de la jurisprudencia electoral, al advertir las peculiaridades de la materia, donde gran número de normas sólo se aplican durante los procesos electorales, normalmente cada tres años, de modo que si se establecieran mayores exigencias o iguales a las previstas en otras materias, esto podría propiciar el transcurso de mucho tiempo para el logro de su satisfacción, en demérito de la finalidad de tratar de unificar en lo posible la interpretación e integración de las leyes, para que se apliquen en la misma forma a los gobernados.

Asimismo, merece comentario especial lo relativo a la naturaleza del acto de ratificación que compete a la Sala Superior, en el procedimiento de integración de la jurisprudencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral.

Como la ley no da mayores elementos para conocer la citada naturaleza jurídica, su literalidad presenta la duda de si se trata de una simple revisión para constatar si están satisfechos o no los requisitos formales y materiales previstos en la ley, para proceder en consecuencia, o si la Sala Superior debe expresar su criterio sobre el contenido jurídico sustancial de la tesis, para ratificarla cuando la comparta, o denegar tal ratificación cuando prive otra opinión entre la mayoría de por lo menos cuatro votos de los Magistrados. Así el contenido de los artículos 232 y 234 de la ley orgánica parece conducir a la segunda posición, dado que el primero establece la obligación de las Salas Regionales de comunicar a la Sala Superior las ejecutorias en que se hubiese sostenido, así como el rubro y texto, a fin de que ésta determine si procede fijar jurisprudencia, en tanto que el artículo 234 no autoriza a las Salas Regionales a interrumpir la jurisprudencia, lo que hace pensar que el legislador le dió carácter constitutivo a la mencionada ratificación.⁸⁰

intervienen cinco, una votación mínima de cuatro votos contra uno, y así sucesivamente.

⁸⁰ Cuestión diferente se da con la exigencia legal de que en todos los casos la Sala Superior haga la declaración formal de que la jurisprudencia obligatoria se encuentra integrada, dado que éste es sólo un requisito declarativo y no constitutivo.

1.6.4.2. Por unificación.

En la materia en comento se puede producir, siempre con una sola resolución, en dos supuestos:

a) Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la contradicción existente entre el criterio de alguna Sala del Tribunal Electoral y el de una Sala o del propio Pleno del más Alto Tribunal del país, en los términos de los artículos 99 constitucional, 10 fracción VIII, 232 fracción III, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En este supuesto puede contener tanto tesis aisladas como de jurisprudencia, dado que ninguno de los preceptos citados establece limitación. Este sistema no se requiere de mayoría especial.

b) Cuando la Sala Superior resuelve la contradicción de tesis emitidas por distintas Salas Regionales o por una de éstas con la propia Sala Superior. Cabe aclarar, en este supuesto, que ante la posición asumida respecto a la naturaleza jurídica del acto de ratificación de la jurisprudencia originada en las Salas Regionales, sólo podrían ser objeto de denuncia de contradicción las tesis aisladas, porque las de jurisprudencia originadas en las Salas Regionales, al contar con la ratificación de la Sala Superior, tienen la aprobación y sanción de ésta y, por tanto, no es jurídicamente admisible someterlas a decisión por contradicción, y menos aún con la jurisprudencia integrada por la Sala Superior; de modo que, la posible contradicción entre tesis de jurisprudencia de Salas Regionales, sólo constituye un problema de aplicación, que se resuelve con la prevalencia de la última en haber sido ratificada, y si la contradicción se diera directamente con una tesis de jurisprudencia de la Sala Superior, en asuntos de su competencia, indudablemente prevalecería ésta.⁸¹

⁸¹ Un problema que se presentó en la Suprema Corte con este sistema, consistió en saber si dicho Alto Tribunal podía apartarse de los criterios contradictorios y acoger uno distinto, o si forzosamente tenía que elegir alguno de aquellos, y la solución jurisprudencial se dió en el sentido de que sí se puede asumir una tesis distinta a las que compitan, lo cual se considera aplicable en la materia electoral.

1.6.4.3. Por revalidación.

Otro medio para obtener jurisprudencia obligatoria en la materia electoral deriva del artículo Quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996, mediante el cual se reformaron, adicionaron o derogaron, entre otros, diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, transitorio según el cual; los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos 2, 3 y 4 del Decreto.

Además, para que los criterios de jurisprudencia a los que se refieren; resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales.

Ante la nueva integración del tribunal y el incremento de sus atribuciones, el legislador se enfrentó nuevamente a la alternativa de decidir sobre la subsistencia de la jurisprudencia anterior, para aprovechar la experiencia, o decretar la cesación de su obligatoriedad, para allanar el camino a los nuevos juzgadores en la asunción de criterios, y optó por dejar a aquella jurisprudencia como doctrina jurisdiccional que puede ser invocada por quienes se convenzan de ella; y para facilitar el rescate de los criterios que compartiera, se le confirió a la Sala Superior la facultad de revalidar su obligatoriedad.⁸²

⁸² Acerca de la forma en que se debe hacer la susodicha revalidación, el criterio que ha privado en la Sala, es que ésta se debe hacer cuando se presente la cuestión como tema *decidendum* al resolver algún asunto de su competencia, en atención a que, por su definición, la jurisprudencia debe surgir de la decisión de los casos concretos, y no de meras determinaciones de carácter administrativo.

1.6.5. Obligatoriedad.

Las instituciones a las que obliga la jurisprudencia del Tribunal Electoral, conforme al artículo 233 de la ley orgánica, son:⁸³

1) Las Salas del propio tribunal, y el Instituto Federal Electoral, en todos los casos. Cabe resaltar que, mientras en la Ley de Amparo se impone claramente la obligatoriedad de la jurisprudencia para los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía y de otros órdenes, pero no para el órgano emisor, en la materia electoral se prevé para las salas del propio tribunal, sin hacer ningún distingo.

2) Las autoridades electorales locales, en las hipótesis siguientes: a) En asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos; b) Cuando se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

Como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció por la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, respecto de actos y resoluciones de partidos políticos, a partir de entonces, los institutos políticos han sido considerados como sujetos pasivos de dicho juicio, en posición equivalente a la de las autoridades responsables, y los medios impugnativos internos, previstos en sus estatutos y demás normatividad, han quedado incluidos como parte de la cadena impugnativa, de agotamiento necesario para cumplir con el principio de definitividad. Lo anterior implica que también los órganos partidistas se encuentren obligados por la jurisprudencia.

El artículo 235 de la Ley Orgánica prescribe, a su vez, que: La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será

⁸³ Olea y Leyva, Teófilo, Jurisprudencia obligatoria y suplencia de la queja deficiente, en materia penal, administrativa y civil, en El Ministro Teófilo Olea y Leyva, Volumen 19 de la Serie Semblanzas, SCJN, México, 1993, p. 819 a 849.

obligatoria para el tribunal electoral, cuando ésta se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.⁸⁴

En lo que se refiere a la extensión de la obligatoriedad, salta a la vista que, a diferencia de la jurisprudencia que integran en otras materias la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito, que sólo obliga a autoridades jurisdiccionales, como se ve en el artículo 192 de la Ley de Amparo, la de la materia electoral vincula también a algunas autoridades administrativas, como son el Instituto Federal Electoral y los organismos electorales de las entidades federativas.

Tocante al requisito fijado para que la jurisprudencia electoral sea obligatoria para los organismos electorales estatales, consistente en que debe proceder de asuntos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, con su aplicación literal, las autoridades electorales de un Estado sólo quedarían obligadas a las tesis emanadas de tres casos con idéntica autoridad responsable, en los que se aplicara, interpretara o integrara alguna disposición referente a un ordenamiento expedido en esa entidad; de modo que aunque en todas las legislaciones, federal y locales, existiera un precepto idéntico, como sucede a menudo, la jurisprudencia integrada a la luz de alguno de esos ordenamientos sólo sería obligatoria en la entidad de que se tratara, y llevada al extremo, nada más para la autoridad responsable en los asuntos que le dieron origen, y la sujeción sólo se iría extendiendo hasta que se decidieran tres asuntos de cada autoridad y cada ley de cada uno de los demás Estados, con lo cual se dificultaría considerablemente la posibilidad de extender la obligatoriedad de la jurisprudencia a todas las situaciones iguales, con detrimento de los propósitos de

⁸⁴ En relación a esto último, se considera necesario relacionarlo con el párrafo quinto del artículo 99 constitucional, en la referencia a la contradicción de tesis del Tribunal Electoral y la Suprema Corte, para concluir que el artículo 235 comprende únicamente los criterios del Pleno de la Corte que se emitan al resolver las indicadas contradicciones.

seguridad y certeza jurídica para los que se estableció dicha institución.⁸⁵

1.6.6. Interrupción.

La interrupción constituye el medio legal preponderante para hacer cesar la obligatoriedad de la jurisprudencia, y en materia electoral se obtiene mediante el dictado de una sola sentencia de la Sala Superior, en la que se aparte del criterio anterior y se sostenga uno nuevo, siempre y cuando sea aprobada, por lo menos, por cinco de los siete Magistrados integrantes, y se expresen las razones en que se funda el cambio de criterio, según se consulta en el artículo 234 de la ley orgánica, aunque conviene aclarar que con el nuevo criterio no se integra inmediatamente nueva jurisprudencia obligatoria, sino que para tal efecto deben seguirse los mismos pasos previstos por la ley para su formación.

Dos aspectos de este artículo son de comentarse; a) Que no se faculte a las Salas Regionales para interrumpir la jurisprudencia, lo que encuentra su explicación en que el legislador no hizo depender la obligatoriedad de la jurisprudencia de las Salas Regionales de la decisión final de éstas, sino del acto de ratificación que realiza la Sala Superior, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 232, fracción II, de la ley orgánica, toda vez que un principio que se observa regularmente sobre este punto en las demás materias, es que el órgano del que emana finalmente la obligatoriedad de la jurisprudencia, sea el único que la pueda interrumpir, de manera que, verbigracia, una tesis formada por el Pleno de la Suprema Corte mediante el sistema de unificación, ante la denuncia de tesis contradictorias de las Salas de ese Alto Tribunal o de los Tribunales Colegiados de Circuito, únicamente dicho tribunal en Pleno podría interrumpirla; en cambio, si la tesis se generó en cualquiera de las Salas o en un Tribunal Colegiado de Circuito, sin que exista denuncia de contradicción y, por tanto, tampoco criterio vinculativo de unificación por parte del Pleno en el primer caso, o del Pleno o las Salas en la

⁸⁵ La obligatoriedad en estudio se da tanto para las autoridades electorales desde el punto de vista formal, como para las que tienen este carácter en sentido material, respecto de los actos electorales en que intervengan, como ocurre, por ejemplo, con las legislaturas de las entidades federativas, cuando proceden a la designación de las autoridades electorales, ya sea administrativas o jurisdiccionales.

segunda hipótesis, sólo el órgano autor la puede interrumpir.

b) La exigencia especial de cinco votos, por lo menos, para que pueda operar la interrupción, a pesar de que, como en su oportunidad se comentó, no se exige votación calificada para la integración. La explicación racional que cabe aquí, radica en que, cuando la jurisprudencia ya está cumpliendo su función unificadora de seguridad jurídica, sólo debe cambiar y cesar su obligatoriedad, ante la existencia de motivos de mayor peso específico que los que pueden surgir ordinariamente, como es la convicción en contrario de una mayoría amplia proveniente de cinco Magistrados, por lo menos, de los siete que integran la Sala Superior.

En la regulación en estudio se haya una importante omisión, en virtud de que no se faculta a la Sala Superior del Tribunal Electoral para solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al paso del tiempo, ante la existencia de un caso concreto y con la expresión de las razones y los fundamentos precisos que motiven la solicitud, y que se ocupen pormenorizadamente de desvirtuar racionalmente la sustentación de la tesis, la revisión del criterio jurisprudencial, para que se haga nuevo estudio del tema, y se pondere su eventual cambio o modificación, como sí lo tienen las Salas de la Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Ministros y Magistrados que los integran, en el último párrafo del artículo 197 de la Ley de Amparo. Con esta facultad se mantendría la dinámica inherente a la institución y se impediría la posible amortización de criterios obsoletos, por falta de casos concretos del conocimiento directo del Pleno de la Corte, y por la obligación del Tribunal Electoral de resolver los de su conocimiento conforme a lo antes establecido, sin poder contribuir a su renovación, que en algunos casos puede ser necesaria.

1.6.7. Modificación y aclaración.⁸⁶

Como ésta situación puede afectar de algún modo el contenido de las tesis, se deben aplicar, por analogía, las mismas reglas fijadas para la interrupción, es decir, dejar sin efectos obligatorios los aspectos específicamente modificados, hasta que se satisfagan los requisitos de formación de jurisprudencia, para que alcance obligatoriedad dicha modificación.

En cambio, como su nombre lo indica, con la aclaración no se altera en absoluto el contenido de las resoluciones que sirvieron para integrar la jurisprudencia, sino solamente se logra expresar, con mayor claridad, un mismo contenido, para evitar las confusiones a que pueda dar lugar la redacción aprobada, por lo que basta con la nueva aprobación y publicación del rubro y del texto, para que surta los efectos correspondientes. Desde luego no operaría la misma solución, cuando se tratara de aclaración del contenido de las sentencias en nuevos fallos.

1.6.8. Notificación y publicación.

Conforme al artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las tesis de jurisprudencia se deben notificar de inmediato a las Salas Regionales cuando estén en funciones, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales. En relación a los demás interesados, se publicarán en el órgano de difusión del tribunal, que actualmente se tiene como tal a la revista Justicia Electoral, a través de suplementos.

⁸⁶ Aunque la ley no prevé expresamente lo relativo a la modificación y aclaración de la jurisprudencia electoral, en la práctica judicial se pueden presentar casos donde se requiera hacerlas.

CAPÍTULO 2. LA CONSTITUCIÓN Y LA SOBERANÍA.

El estudio de la soberanía requiere no perder de vista que esta concepción está siempre condicionada por las características políticas de la época y que su análisis no puede ser ajeno a una toma de posición del analista frente al problema político en cuestión, como ha ocurrido en todos los casos, aún en aquellos que pretenden revestirse de apoliticismo.

El primer punto que debe tomarse en cuenta para hacer este exámen, es el hecho de que soberanía y Estado Nacional son conceptos correlativos. El surgimiento, maduración, fortalecimiento y asentamiento pleno del Estado nacional como forma de organización política moderna va vinculado, desde su origen, a la idea de la soberanía.

La soberanía, como concepto político, supone un poder en lucha, con otros poderes hasta lograr su plena afirmación, de ahí que desde la gestación del Estado nacional, la soberanía haya sido una característica esencial a éste, como ya lo decía Bodíno: la soberanía es la cualidad específica del poder del Estado. El poder estatal sólo es tal si es soberano, es decir, si es capaz en la práctica, de enfrentarse y superar a otros poderes externos como lo fueron en su tiempo la Iglesia y el imperio, y si puede sobreponerse y mantenerse sobre poderes internos que pretendan disputarle la supremacía.

Si no existe el poder supremo capaz de aglutinar a las fuerzas sociales en el interior y de imponerse a ellas dándoles la ley que habrá de regirlas, y de manifestarse hacia el exterior como un sujeto autodeterminado frente a otros sujetos que forman la comunidad de los Estados, no estamos en presencia de un Estado, y, en consecuencia, no hay soberanía; o, dicho de otro modo, si no existe la soberanía que haga posible la autodeterminación y la independencia, no hay Estado. El Estado no tiene soberanía: El Estado es soberanía, como acertadamente sostiene el maestro González Uribe: "la soberanía es esencial al

Estado".⁸⁷

Otro aspecto que no puede soslayarse al hacer el análisis de la soberanía, desde el punto de vista histórico y conceptual, es que, primero, la soberanía es un hecho político como lo dice León Duguit,⁸⁸ es un hecho real del mundo empírico, ese mundo del que quiere desprenderse Kelsen y que obstinadamente vuelve a aparecer como el alma de toda concepción jurídico-política. Pero, además, la argumentación respecto de la soberanía también es un hecho político, no trata sólo de describir o de dar cuenta de una situación existente sino busca defenderla, justificarla y legitimarla.

Julien Freund,⁸⁹ al respecto, hace una afirmación contundente respecto del carácter político de la soberanía, pero, a nuestro parecer sólo se queda en la constatación del hecho mismo y no da cuenta del significado político que representaba, desde el momento de la creación de la idea de soberanía, la toma de posición respecto de ella. Freund pone el dedo en la llaga cuando subraya que "en lo que concierne a la teoría de la soberanía y desde su origen se ha introducido una ambigüedad en esta noción. La definición que da Bodino es puramente política, pero al mismo tiempo trata de establecer un concepto jurídico y un fenómeno de derecho".⁹⁰ Este es precisamente el carácter dialéctico, no ambiguo de la soberanía, No deben olvidarse, al respecto, las célebres palabras de Jellinek en cuanto a que la soberanía no es un concepto "descubierto en el gabinete de sabios extraños al mundo", sino surgido de la lucha política.

Ciertamente es un concepto político, pero no solamente describe una realidad, es un concepto forjado para la lucha política, es un arma en esa batalla, y pretende, simultáneamente, señalar la existencia de un poder determinado y legitimarlo. Allí, precisamente, se encuentra el enlace entre el carácter político del

⁸⁷ González Uribe, Hedor, Teoría Política, México, Porrúa, 1972, pp. 334 y 335

⁸⁸ Lucas Verdú, Pablo, Curso de Derecho Político, 2º ed., Madrid, Tecnos, 1977, Vol. II, p 118

⁸⁹ Freíd, Julián, La esencia de la Política, Paris, Sirey, 1965, p 121

⁹⁰ Idem, p. 118

concepto y las consecuencias jurídicas a las que habrá de dar lugar. No es, pues, manifestación de una ambigüedad de pensamiento el enfoque político-jurídico de la soberanía, sino muestra de capacidad para enfocar el centro mismo del problema. No trata, quien plantea la titularidad de la soberanía, de describir una situación, sino defenderla, y, a partir de ahí, establecer el cimiento del Estado como entidad política capaz de darse leyes de autodeterminarse.

Si en una primera instancia la soberanía es un hecho político,⁹¹ de inmediato asume en el pensamiento la necesidad de plantearse como concepto jurídico. La noción misma del poder como sustrato de la organización política -no podemos concebir ninguna organización política sin un poder- es lo que lleva a cualificar ese poder para que se establezca y prevalezca de una manera jurídica. Bodino lo veía con nitidez y señalaba la necesidad de que el gobierno de la República fuera un recto gobierno, es decir, no el poder simplemente establecido, sino que debe aspirar al reconocimiento de su legitimidad. Para que se legitime el poder, debe tener la característica de soberano, porque la soberanía implica no sólo la eficacia del poder sino simultáneamente su legitimidad, su estabilización y su capacidad de pretensión de obediencia de parte de los súbditos. Por esa razón el poder soberano es creador de derecho, por lo que la soberanía constituye la capacidad para dictar leyes e imponerlas a los súbditos; es la soberanía el concepto central que permite calificar el poder del Estado como un poder legítimo.

La presencia del componente político de la fuerza real en la concepción de la soberanía fue interpretada con acierto por Carl Schmitt, cuando dijo que soberano es el que decide en el caso de emergencia. Este sustrato de carácter político permanece como el sustento de cualquier soberano; no puede haber soberanía sin un poder efectivo,⁹² capaz de imponerse en la realidad

⁹¹ Jellinek en cuanto a la apreciación del Estado en su doble dimensión, la sociológica y la jurídica, aunque es preferible una terminología que distinga entre el aspecto político y el aspecto jurídico de la soberanía.

⁹² La soberanía presenta, como su elemento fundamental, al poder, pero un poder que busca, casi como exigencia de un equilibrio físico natural, es decir, hacerse jurídico, convertirse en derecho. La resolución de la situación de emergencia supone disposiciones jurídicas para resolverla, y el poder revolucionario, una vez triunfante, tiende a concretarse de inmediato en normas jurídicas que lo legitimen y consoliden.

independientemente de lo que digan las normas jurídicas. Dos son los casos en los que puede apreciarse con toda claridad esta característica de la soberanía, uno es el estado de emergencia al que aludía Schmitt, en el cual una fuerza capaz de imponerse decide la situación aun en ausencia de normas jurídicas o en contra de ellas de ser necesario: *praeter* o *contra legem*. El otro caso es la revolución, como asunción plena de la soberanía por parte del pueblo capaz de derrocar a los poderes establecidos, de romper con el esquema jurídico anterior y crear de su fuerza misma un nuevo orden jurídico.

En su expresión política, en su esencia, la soberanía significa un poder real, y precisamente en esa dimensión puede manifestarse en distintos grados: puede ser más o menos fuerte, más o menos efectiva hacia el interior y mayor o menor que el poder de que disponen otros Estados. En su sentido político, la soberanía puede admitir grados. En cambio, en su dimensión jurídica, en la que ve hacia el interior de las estructuras del derecho, el concepto de soberanía es absoluto y no admite gradaciones; se es soberano o no se es, y se plantea como el atribulo jurídico fundamental del Estado.

El Estado no es sólo la comunidad política sometida a un poder, sino que ese poder tiene necesariamente pretensiones de legitimidad, que es la condición *sine qua non* para su preservación en el tiempo. Solamente cierto grado de reconocimiento de legitimidad del poder del Estado permite garantizar su prevalencia. La sola fuerza no garantiza el mantenimiento del poder del Estado; es reconocido el hecho de que ese mantenimiento se sustenta, por un lado, sí, en la fuerza efectiva capaz de imponerse, pero también en el consenso de la colectividad que regularmente admite los mandatos del Estado. Por mucha que fuera la fuerza del poder del Estado, no soportaría la rebelión generalizada de sus miembros. De ahí que sea indispensable un cierto grado de consenso, de aceptación, de reconocimiento, de que el poder del Estado es legítimo.

2.1. La soberanía y la constitución.

Pocos conceptos han sido tan debatidos y compartidos a lo largo de los últimos años como lo es la Soberanía. A pesar de que hace más de medio siglo se aseguraba que esta idea y todo lo relacionado con la Soberanía debería considerarse como resuelto; sin embargo la controversia sigue hasta nuestros días aunque en términos muy diversos a aquellos en que se planteaba en la tercera década del siglo pasado.

Las diferentes constituciones políticas del Estado Mexicano han pretendido resolver los problemas de su época. Por ello las primeras Constituciones mexicanas, las de Apatzingán de 1814 y la Federalista de 1824, contenían en sus primeros artículos la idea de la soberanía e independencia de México.

Nuestra actual Constitución, al igual que su antecesora la liberal de 1857, se ocupa de la idea de la Soberanía después de hacerlo de las garantías individuales de la nacionalidad y de la ciudadanía. El artículo 39 Constitucional señala que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo; el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".⁹³

Al concepto de Nación se le otorgó un significado esencialmente conservador, lo usaron los contra-revolucionarios franceses y los monárquicos de la época. A la Nación la entendían esos pensadores, como la historia del país la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla. "En cambio, la noción del pueblo en el pensamiento de Rousseau, es la idea de la Revolución Francesa, es la idea de la libertad, es el

⁹³ Los artículos constitucionales referidos en este trabajo, corresponden a la Constitución Política de los Estados Mexicanos del año 2005.

anhelo de los hombres para alcanzar la felicidad y realizar un destino".⁹⁴

Castillo Velasco, constituyente del Código supremo de 1857, escribió: "La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho,.. Reside, dice el artículo 39 Constitucional,⁹⁵ y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega algunas de las facultades de su Soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de a esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo".⁹⁶ Como se ve, la idea en 1856-1857, que pasó íntegramente a la Constitución vigente de 1917, no fue la concepción histórica del siglo pasado, sino la idea de pueblo de Rousseau.

Al decir, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando y que como nación tiene una proyección hacia el futuro sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente.

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Originalmente quiere que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

⁹⁴ Mario de la Cueva, La idea de la Soberanía, estudio preliminar y La Soberanía de Herman Heller, UNAM, México, 1963. Pág. 325

⁹⁵ La última oración del citado artículo 39, hay que relacionarla, tal fue la intención de los Constituyentes, con el artículo 135 que contiene el procedimiento para reformar la Constitución. El pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero a través del propio derecho; a través de los causes que indica la Constitución, ya que el derecho no otorga la facultad para abolirlo; en otras palabras, el derecho a la revolución es un derecho a la vida, de la realidad metajurídica. Y en este sentido pensamos se interpreta esta última frase del artículo 39.

⁹⁶ José Castillo Velasco, Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional Mexicano, Imprenta del Gobierno, 1987. Pág. 100

Y lo hace de manera esencial porque en todo momento el pueblo es soberano; aún cuando delegue su soberanía a sus representantes, a los cuales nombra ante la imposibilidad de reunirse personalmente y decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación. Estos representantes, están bajo sus instrucciones y mando.

El artículo 40, comienza expresando que; "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal..." Es decir, el pueblo en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide su Constitución Política, y en la propia ley fundamental precisa que características tendrá la República, el sistema representativo y el régimen federal que está creando. Las notas que configuran el sistema democrático se encuentran en toda la Constitución, pero además, esta definió en su artículo tercero, qué se entiende por democracia.

La República es una forma de gobierno cuyas características están dominadas por dos principios, el electivo de sus gobernantes y de representación de la soberanía que reside en la nación.

Si queremos acercarnos a nuestro derecho positivo, recordemos que según el artículo 40 Constitucional, nuestra forma de gobierno es la de una República representativa, democrática y federal. Por tanto, es en términos originarios, una forma republicana. Este sistema con el sentido que tiene en nuestros días, fue formulado por el político Nicolás Maquiavelo, quién consideraba que todos los Estados, todas las dominaciones que tuvieron y tienen autoridad sobre los hombres, fueron o son repúblicas o principados; por lo que desde entonces encontramos la antinomia moderna entre República y Monarquía, que tuvo relevancia entre nosotros en el primer siglo de vida independiente.

Antes de señalar las formas diversas que ha tenido la democracia, parece

muy oportuno recordar lo que Maurice Hauriou precisó desde hace casi medio siglo; "La libertad política no supone necesariamente la democracia, pero conduce a ella. La libertad política puede ser, en sus orígenes; Aristocrática, como lo fue en Roma y en Inglaterra, o burguesa; como lo fue en Francia; pero, por una pendiente natural; llega a ser democrática. La historia nos enseña que los pueblos, en su desenvolvimiento particular, van con un movimiento irreversible, de la Aristocracia a la Democracia".⁹⁷

Aceptando en términos generales los conceptos del jurista Hauriou no dejaremos de puntualizar que, en buena parte; resultan perfectamente válidos para lo que se ha llamado el mundo occidental, o sea parte de Europa, con exclusión definitiva de la mayor parte del mundo eslavo; las colonias Inglesas de Norteamérica y algunas regiones de influencia de Francia e Inglaterra.

Por lo que se refiere a España y sus dominios de América, sería necesario señalar algunas reservas por los matices que tuvo cada región. En lo que coincidimos con Hauriou, es en sus afirmaciones de que; "la organización democrática de un pueblo es, en sí; independientemente de la forma de gobierno. Han existido en la historia repúblicas aristocráticas y repúblicas democráticas. Ha habido también monarquías aristocráticas y monarquías democráticas; estas últimas toman el nombre de Imperios".⁹⁸

El propio autor señala que se debe reconocer que la aristocracia tiene más afinidades con la forma monárquica, y la democracia con la forma republicana, en virtud de que la primera encuentra en la nobleza el apoyo del trono, mientras que en la república se busca como afinidad natural el apoyo del pueblo.

La clasificación más conocida de los sistemas democráticos, hasta hace

⁹⁷ Daniel Moreno, Los Partidos Políticos del México Contemporáneo 1916-1970, Editorial Costa, 1983, Décima Edición, Págs. 290-292

⁹⁸ Ídem.

dos décadas, era la de que existían tres tipos de regímenes democráticos: la democracia directa, la democracia semi-directa, y la representativa. Sin embargo, no podemos dejar de lado la evolución señalada por Burdeau de la democracia política a la democracia social y las expresiones, que tiene su propio contenido conceptual, de la democracia pluralista y la marxista. Más por ahora, nos quedaremos con los tres primeros términos señalados, que son los que privaban hasta hace un poco mas de un cuarto de siglo.

Después de una lucha incansable por la realización de un nuevo régimen político, incluso con la aparente cristalización de esta forma gubernamental, que se quiso convertir en una forma de vida, a través del Estado democrático liberal burgués, cuando la humanidad se convenció que no bastaba la aparente igualdad, la idea de equidad legislativa o la expresión democrática sintetizada en la fórmula: "un hombre, un voto", aparentemente la más elevada expresión de la fórmula de un gobierno democrático, que no bastaba para que el hombre se sintiera satisfecho de la nueva expresión gubernativa. Este es el sentido con el que la Constitución General de la República se pronuncia por considerar a la democracia como parte del sistema político mexicano en su artículo 40 y como sistema de vida en el artículo 3° del mismo ordenamiento.

Estas reflexiones nos llevan a apreciar dos dimensiones diferentes de la soberanía. Ello hace indispensable que el problema de su titularidad se separe en sus dos aspectos: por un lado, entendida como concepto político, a partir de lo cual puede hacerse un análisis específico de sus características, y por otro, concebida como noción jurídica, con las consecuentes situaciones que se desprenden de esta consideración.

Como concepto político no cabe hablar de titular de la soberanía, porque la titularidad corresponde precisamente a su dimensión jurídica. Desde el punto de vista político, la soberanía se tiene, se dispone de ella. No es fácil encontrar un término para referirse a quien tiene la soberanía; podría decirse que es su tenedor

o detentador; podríamos, decir parafraseando a Houriou,⁹⁹ quien estableció una similitud entre el derecho de propiedad y la soberanía, que en materia política hay un propietario de la soberanía, un detentador original -con la licencia gramatical correspondiente-, un tenedor de la soberanía, que es quien dispone de ella realmente.

En ese sentido, no puede haber otro tenedor de la soberanía que no sea el pueblo. Independientemente de las maneras como se ejercite la soberanía y de cómo ella, ya transformada en un orden jurídico, puede llegar incluso a emplearse en contra del pueblo, en éste como el que en última instancia es capaz de disponer de la soberanía. A nuestro juicio, pues, como indica Jorge Carpizo,¹⁰⁰ no puede haber, desde el punto de vista político, otro tenedor o "titular", que el pueblo.

El problema de la manifestación práctica de la soberanía popular en el terreno político se desenvuelve a lo largo de diversas teorías respecto a la conformación del poder del Estado. La teoría elitista, por ejemplo, diría que, efectivamente, el pueblo es el tenedor de la soberanía, pero que ésta no está distribuida alícuotamente como hubiera sido el ideal de Rousseau, sino que unas partes del pueblo dispone de "más soberanía que otras", sí se nos vale esta manera de decirlo. Antes nos hemos referido al hecho de que desde la perspectiva política, la soberanía es graduable e incluso cabría decir que la soberanía es divisible. Hay partes de la comunidad que disponen de un mayor poder real y de mayor capacidad de influencia en las decisiones políticas, y esas tendrán por lo tanto una mayor soberanía que otras.

En el terreno del estudio político, también se hace indispensable el análisis de la soberanía popular en cuanto a la manera como efectivamente el pueblo la ejerce, y examinar qué parte del pueblo dispone de una mayor capacidad soberana. Esa capacidad habrá de manifestarse en la facultad de crear

⁹⁹ Lucas Verdú, Pablo, *op.cit.*, supra, acta 2, p. 127

¹⁰⁰ Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, p. 187

el derecho. Derecho que se impone a todos aunque favorezca particularmente sólo a uno o a algunos grupos de la comunidad.

El problema político, en este sentido, estriba en detectar las formas políticas reales de creación del derecho; es decir, de manifestación de la soberanía que convierte al poder en derecho. No los mecanismos formales, no lo que la Constitución dice respecto a la iniciativa de ley y al proceso legislativo, sino los poderes que resuelven, en el seno de la sociedad, el contenido de las normas jurídicas. Podría decirse que esta creación real del derecho, o sea, la conversión de poder en derecho, que es la característica de la soberanía, radica en el estudio de lo que la politología norteamericana ha llamado el proceso de decisión making; esto es, la forma como efectivamente se toman las decisiones que se convierten en jurídicamente obligatorias para la comunidad.

El concepto político de soberanía, atribuida esencial y originariamente al pueblo, como lo dice nuestra Constitución, se manifiesta en la práctica como un conjunto de fuerzas, que se dan en el seno del pueblo en general, con diferentes posiciones respecto de una legislación determinada, y al entrar en acción combinada general las normas que habrán de imponerse a la colectividad. El proceso, pues, es típicamente político, y se refiere a fuerzas reales de poder que actúan en la sociedad. En ese sentido, no hay duda de que la tenencia efectiva, real, definitiva, única y originaria de la soberanía, está en el pueblo, pero que su proceso de transformación en normas jurídicas pasa por una distinta dimensión y peso de las fuerzas que se mueven en la sociedad.

Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, el titular de la soberanía es el Estado. Debe tenerse mucho cuidado con esta aseveración, pues no se trata de absolutizar al Estado ni de elevarlo como abstracción inalcanzable por encima de las fuerzas reales que en él operan. Por eso hemos hecho referencia previamente a la existencia y configuración real de tales fuerzas. Empero, desde el momento en que la soberanía se conviene en atributo esencial del poder del

Estado y que este poder está atribuido a una personificación jurídica a la que damos ese nombre, la única posibilidad de titularidad jurídica de la soberanía se encuentra en el propio Estado, que actúa a través de sus órganos hacia el interior y que se presenta como una unidad de decisión y acción eficaz hacia el exterior.

De otra manera no sería posible entender las relaciones ni los tratados internacionales que se conciertan de Estado a Estado. El Estado es en sí una realidad política, como el poder que lo sustenta, pero se configura como una estructura jurídica en la medida en que ese poder se vacía en una serie de instituciones con pretensión de permanencia. La permanencia de las instituciones permite identificar no sólo a la unidad política del poder existente y real, sino a su configuración jurídica que se establece como un sujeto de derecho, tanto para las aplicaciones internas de la legislación como para los tratos con otras unidades similares a las que se les reconoce la misma categoría de Estado.

Zippelius, por ejemplo, entiende jurídicamente a la soberanía como la competencia de competencias; esto es, la facultad competencial de otorgar competencias a determinados ámbitos de la organización estatal. La competencia se entiende como la facultad de resolver determinadas cuestiones según la materia o el ámbito espacial de que se trate. El poder competente para distribuir las competencias es el poder soberano.

Esta concepción nos presenta las dos facetas de la soberanía, porque el poder ya constituido, establecido y reconocido en una comunidad que distribuye las competencias y fija dónde puede llegar la competencia del Estado, está efectivamente sometido al orden jurídico existente, pero si se da el caso del rompimiento de ese orden jurídico y su sustitución por otro que redefina la amplitud de competencia del Estado, aparece el concepto en su dimensión estrictamente política.

2.2. Marco histórico y evolución.

Una vez comentado el concepto de soberanía, es conveniente adentrarse al análisis más detallado de la evolución histórica a través de los textos constitucionales de conceptos importantes para este estudio; soberanía, autodeterminación, auto-calificación de los procesos electorales y delimitación de la ingerencia de los extranjeros en asuntos políticos exclusivos de los ciudadanos.

2.2.1. Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, lo fue en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.¹⁰¹ Esta Constitución contemplaba un sistema de autocalificación de las elecciones, tal y como se explicará a continuación, según lo dispuesto para la elección de diputados de Cortes.

Conforme a lo establecido en el artículo 27 de esta Constitución, las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, mismos que son nombrados indirectamente por los ciudadanos. Se elegía un diputado por cada setenta mil habitantes. Para la elección de diputados a las Cortes, según lo dispuesto por el artículo 34, se celebraban Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia.

Las Juntas Electorales de Parroquia se componían de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprendían a los eclesiásticos seculares. Estas juntas nombraban a pluralidad de votos a los Compromisarios, para que éstos, a su vez, nombraran a los electores parroquiales.

Una vez electos, los electores parroquiales integraban las Juntas

¹⁰¹ Para la referencia a los textos constitucionales del siglo XVIII, así como para la Constitución de 1917, se ha recurrido, a la compilación de Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1989)*, 15ª ed., Porrúa, México 1989, 1078 pp. En tanto, para la legislación electoral secundaria hasta el código vigente, se ha utilizado la de García Orozco, Antonio. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3. ed., Adeo-Editores, México, 1989, 363 pp.

Electoral de Partido, a fin de elegir a los Electores de Partido, los que, luego de ser electos, constituían las Juntas Electorales de Provincia, en donde finalmente se efectuaban la elección y nombramiento de los Diputados a las Cortes.

De la lectura de diversos artículos de esta Constitución¹⁰² se puede observar que la función de los miembros de las Juntas Electorales era, por un lado, organizar la elección y nombrar, de entre los mismos, al Presidente de la Junta, al Secretario y a los escrutadores; por otro lado, eran los que ejercían el derecho de voto. Así mismo, el Presidente, Secretario y escrutadores, quienes también votaban, se encargaban de examinar la calidad y la legitimidad de los demás electores y hacían la calificación de dichas elecciones.

Por otro lado, de los artículos 111 a 116 de la Constitución en comento, se observa, de igual forma y con mayor claridad, el sistema de auto calificación imperante, ya que, una vez elegidos los diputados a las Cortes, los mismos se presentaban ante los diputados permanentes de las Cortes, que eran los que habían ocupado hasta ese momento dicho cargo. La diputación permanente de las Cortes celebraría a puerta abierta una junta preparatoria, en la cual los diputados apenas electos, presentaban sus poderes para que fueran examinados.

Así mismo, se celebraba una segunda junta preparatoria, en donde se informaría sobre la legitimidad de los poderes. En una última junta se resolvían, en forma definitiva y a pluralidad de votos, las dudas que surgieran sobre la legalidad de los poderes y la calidad de los diputados.

Con lo anterior se puede observar que la Diputación Permanente de las Cortes era la que hacía la calificación final de la elección de los nuevos diputados a las Cortes, lo que significaba la prevalencia del sistema de autocalificación.

¹⁰² En concreto, véanse los artículos 49 a 54, 70, 73, 74, 82, 84,85, 88 Y 89.

2.2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.

El 14 de septiembre de 1813, Don José María Morelos y Pavón, quien estaba al frente del movimiento insurgente, convocó a un Congreso en Chilpancingo. En la sesión inaugural de dicho Congreso se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de Sentimientos de la Nación, preparó Morelos para la Constitución.¹⁰³

En el acta del 6 de noviembre del mismo año, el Congreso hizo constar la declaración de independencia de México. Tras varios meses de esfuerzo y lucha contra las tropas del virrey, el Congreso preparó la Constitución, que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Es preciso mencionar que esta Constitución careció de una vigencia práctica, pues aun y cuando fueron designados los titulares de los tres poderes que la misma instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal.¹⁰⁴ El 15 de noviembre de 1815 Morelos fue capturado, y al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacan a los restos de los tres poderes.

Esta Constitución da continuidad al sistema de auto calificación de las elecciones establecido en la Constitución de Cádiz de 1812, así como al sistema de democracia representativa.

Así, en el artículo 6 de la Constitución en estudio, se estableció el derecho de voto a los ciudadanos para la elección de diputados, siempre y cuando cumplieran con los requisitos señalados por este ordenamiento.¹⁰⁵

En tanto, según lo dispuesto por el artículo 48, el Supremo Congreso se componía de diputados, elegidos uno por cada provincia. Para ello, el artículo 61

¹⁰³ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed., Pax, México, 1985, p. 73.

¹⁰⁴ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas, 2ª ed., UNAM, México, 1997 (reimpresión), p. 13.

¹⁰⁵ Véase el artículo 65.

de este cuerpo normativo disponía que los ciudadanos eligieran a los diputados a través de las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia.

Las Juntas Electorales de Parroquia se compondrían de los ciudadanos con derecho a sufragar, que vivieran y residieran en el territorio de la respectiva feligresía. Se celebrarían Juntas en las cabeceras de cada curato o el pueblo que ofreciere mayor comodidad. Dentro de las Juntas, se nombraría de entre los concurrentes a un Presidente, un Secretario y dos escrutadores. Cada ciudadano votante, nombraría a los tres individuos que juzgara más idóneos para ser electores. El votado que reuniera el mayor número de votos sería nombrado elector parroquial.

Según los artículos 82 y 93, las Juntas Electorales de Partido se compondrían de los electores parroquiales, quienes, congregados en la cabecera de cada subdelegación o en otro pueblo, nombrarían a los electores de Partido. Por su parte, las Juntas Electorales de Provincia estarían formadas por los electores de partido y tendrían la facultad de nombrar, finalmente, a los diputados del Congreso.

Tanto los electores de partido como los diputados de Congreso serían nombrados con base en el procedimiento señalado para la elección de electores de parroquia.

En el procedimiento de elección de diputados anteriormente descrito, se hace presente el sistema de autocalificación, por las siguientes razones: los electores nombrarían dentro de ellos mismos al Presidente, Secretarios y escrutadores; y éstos últimos harían el conteo de votos y la calificación de la elección respectiva.

Por otro lado, el artículo 102 señala que pertenecía exclusivamente al Supremo Congreso la facultad de reconocer y calificar los documentos (actas de la

elección) que presentaran los diputados elegidos por las Juntas de Provincia.

En cuanto a la elección de Presidente de la República, éste era electo por el Supremo Congreso, quien contaría los votos y, posteriormente declararía Presidente al que hubiera reunido el mayor número de votos.¹⁰⁶

2.2.3. Constitución Federal de 1824.

Una vez consumado el movimiento de independencia de nuestro país, el Constituyente de 1824 se guió por fórmulas establecidas en otros países, adoptando la división de poderes, producto de la revolución liberal francesa de 1789. De acuerdo con esa doctrina, se pensó que la materia de interpretación constitucional y las decisiones en torno a la conformación de las cámaras debía ser un problema que resolviera el mismo Poder Legislativo, poder político por excelencia. Se pensaba que si se inmiscuía cualquier otro poder, el sistema incurriría en la indeseable consecuencia de intromisión de facultades y los equilibrios cuidadosamente diseñados en la Constitución podrían ser vulnerados.¹⁰⁷

Por este motivo, y también a la inspiración del sistema de Colegios establecido en la Constitución estadounidense de 1787, surgen los Colegios Electorales de las respectivas cámaras como medios de protección de los derechos político electorales (implantándose el sistema de autocalificación) y la facultad de la interpretación del texto constitucional es conferida exclusivamente al Congreso General, depositario del Poder Legislativo¹⁰⁸. Así, el artículo 165 de la Constitución en estudio disponía: "Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del acta Constitutiva".

¹⁰⁶ Véanse los artículos 151 al 155.

¹⁰⁷ Arteaga Nava, Elisor. Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1998, pp. 32-37.

¹⁰⁸ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 10. ed., Porrúa, México, 1997, pp. 182-205.

2.2.4. Constitución Centralista de 1836.

Las llamadas "siete leyes" constitucionales de la República Mexicana del 30 de diciembre de 1836¹⁰⁹ rompen con el esquema tradicional de autocalificación que había predominado, hasta ese entonces, estableciendo un sistema de heterocalificación, de carácter político pues se encomendaba a la Cámara de Senadores calificar la elección de los diputados y al llamado Supremo Poder Conservador la elección de senadores.

Así mismo, la Cámara de Senadores calificaría la elección de los miembros del Supremo Poder Conservador y, el Congreso (ambas Cámaras) calificaba la elección de Presidente de la República.

2.2.5. Bases Orgánicas de 1843.

Conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, y según lo propuesto por el último movimiento triunfante, el entonces Presidente de la República, Nicolás Bravo, instituyó la Junta Nacional Legislativa, haciendo la designación de los 80 notables que integrarían la misma. Sin embargo, varios de los notables no aceptaron el cargo.

Como resultado del trabajo de la Junta Nacional Legislativa surgen las bases orgánicas de la organización política de la República Mexicana, las cuales fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 siguiente.¹¹⁰

Destituido como Presidente y desterrado Santa Anna, el General Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845. Bajo su administración, el Consejo General modificó en una ocasión dichas bases, en lo relativo a la elección de senadores.

¹⁰⁹ La primera de dichas leyes se expediría el 15 de diciembre de 1835, Rabasa, Emilio O. ob. cit., pp. 42.

¹¹⁰ Sayeg Helu, Jorge. El constitucionalismo social Mexicano, Cultura y Ciencia, México, 1972, Tomo 1 (1808-1853), pp. 311-324.

Una vez designado como Presidente Paredes, proclamó, por medio del Plan de San Luís, la convocatoria a una Asamblea Nacional revestida de toda clase de poderes, sin límite a sus decisiones soberanas. Así, el Congreso se reunió el 9 de junio y en su efímera existencia, de menos de dos meses, no realizó la tarea constitucional para la que fue convocado, ya que para entonces el gobierno de Paredes se había dado a conocer por sus tendencias monárquicas.

El 3 de agosto de 1846, Nicolás Bravo presentó una propuesta al Congreso Extraordinario, para que declarara su propio receso y que las bases orgánicas siguieran siendo la Constitución de la República. Al día siguiente estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General Mariano Salas, quien denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía de Paredes, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo de este movimiento puso fin a la administración de Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas.

Las Bases Orgánicas de 1843 contemplaban una forma de elección representativa indirecta y la subsistencia del sistema de autocalificación heredado desde la Constitución de Cádiz de 1812. Cabe mencionar que estas Bases, en sus artículos 19 y 20, conferían a los ciudadanos el derecho y la obligación de votar y ser votado en las elecciones populares.

Por su parte, el artículo 26 de este ordenamiento, los miembros de la Cámara de Diputados eran elegidos por los Departamentos, a razón de un Diputado por cada 70 mil habitantes.

En cuanto al procedimiento para la elección de diputados,¹¹¹ cabe decir que el territorio nacional se dividía en secciones de 500 habitantes cada una, para la celebración de Juntas Primarias, en donde elegiría un elector primario por sección. Posteriormente, cada 20 electores primarios nombrarían a un elector

¹¹¹ Véanse los artículos 147 a 149.

secundario. La reunión de electores secundarios formarían el Colegio Electoral del Departamento, mismo que, finalmente, haría la elección de diputados del Congreso.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 31, la Cámara de Senadores se compondría de 63 individuos, de los cuales 42 se elegirían por las Asambleas de Departamentos y 21 por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Resulta de gran importancia mencionar el artículo 68 de este cuerpo normativo, en virtud de que en este se establece propiamente el sistema de autocalificación y de cuya redacción resulta patente su inspiración en la Constitución norteamericana. A saber, este precepto disponía: "Corresponde a cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra...calificar las elecciones de sus individuos: resolver las dudas que ocurran sobre ellas...".

Para la elección de Presidente de la República, se disponía que cada Asamblea Departamental, por mayoría de votos, sufragara para Presidente a favor de una sola persona. El acta de la elección de cada Asamblea se remitiría a la Cámara de Diputados. Posteriormente, según lo dispuesto en el artículo 79, se reunirían las dos Cámaras, contarían los votos y calificarían la elección, declarando Presidente al que hubiera reunido la mayoría absoluta de sufragios.

En cuanto a la elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, se seguiría el mismo procedimiento que para la elección de Presidente y su calificación. Por último, es importante mencionar que este ordenamiento ya contemplaba causales de nulidad de las elecciones, como se estableció en su artículo 168.

2.2.6. Acta de Reformas de 1847.

En 1847 surge el Juicio de Amparo a nivel federal¹¹² y con él, se otorgaron nuevas facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para convertirla de un tribunal de casación al más puro estilo francés,¹¹³ quedando el Congreso General al margen de la interpretación constitucional.¹¹⁴ Con ello, la Suprema Corte se convierte en un verdadero tribunal de control de constitucionalidad, análogo a la Corte Suprema de los Estados Unidos.

2.2.7. Constitución Liberal de 1857.¹¹⁵

Aún cuando la implantación del juicio de amparo de 1847, constituyó un gran avance para su época, uno de los planteamientos que más controversia suscitaron fue el relativo a si el amparo que protegía especialmente los derechos de los hombres, protegería igualmente los derechos propios de los ciudadanos, es decir, los derechos políticos y, más específicamente, los derechos político-electorales.¹¹⁶

Tras haber resuelto algunos casos en esta materia de manera

¹¹² Respecto este punto es específico: cfr. Barragán Barragán, José. Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861, UNAM, México, 1987 (reimpresión), p. 195.

¹¹³ Respecto del sistema casacionista francés, cfr. De Otto, Ignacio. Derecho Constitucional. Sistema de Puentes, 2a ed., Ariel, Barcelona, 1991 (reimpresión), pp. 293-295.

¹¹⁴ Si bien no debe perderse de vista que los órganos legislativos realizan normalmente una labor de interpretación de la Constitución, al momento de dar especificidad a las disposiciones constitucionales que se van a regular.

¹¹⁵ Con esta Constitución el sistema de calificación electoral no varió en esencia, por lo que centramos el análisis en las posiciones que respecto a la posibilidad de revisión judicial de actos electorales durante su vigencia se presentaron. Para una valoración del sistema electoral en la Constitución de 1857, hay dos estudios que resultan indispensables: Rabasa, Emilio. La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México. 7ª. ed., Porrúa, 1990, pp. 117-140; y la defensa que presenta Cosío Villegas, Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticos, 1ª. ed. (en esta editorial), Clío, México, 1997, pp. 97-116.

¹¹⁶ Sobre los temas que se tratan en este apartado, cfr. Moctezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral, UNAM, México, 1994, pp. 81-163; Vallarta, Ignacio L. Obras completas. Votos, Ed. facsimilar, Porrúa, México, 1980, vol. 1, pp. 110-161; Iglesias, José María "Estudio Constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia", en Cuestiones constitucionales. (compilación de Javier Moctezuma Barragán), UNAM, México, 1996, pp. 163-218; Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, 5ª. ed., editorial continental, México, 1984 (reimpresión). pp. 342- 56; Gudiño Pelayo, José de Jesús. ob. dt., pp. 441-465; y De la Peza, José Luís. Notas sobre la justicia electoral en México. Conferencia pronunciada en el Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, el 23 de marzo de 1998, consultable en Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso internacional de Derecho Electoral (Tomo III), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, UNAM, Universidad de Quintana Roa y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1999, Págs.-828-835.

contradictoria, ya que en algunas ocasiones la Suprema Corte había estudiado el fondo de los asuntos y en otras tantas se había negado arguyendo razonamientos diversos, la oportunidad para definir un criterio general se dio bajo la presidencia del máximo tribunal del país de Don José María Iglesias, quien al fallar un celebre amparo conocido como Morelos sentó la tésis de la incompetencia de origen.

2.2.8. Constitución de 1917.¹¹⁷

Frente a la inexistencia de una vía judicial para la protección de los derechos político-electorales, como se explicó anteriormente, se fueron dando, paulatinamente, esfuerzos legislativos encaminados a suplir tal laguna. Dichos esfuerzos se dieron siempre en un proceso de autocalificación de las elecciones, reconociéndose siempre en forma explícita la facultad que se le confería al Colegio Electoral de cada Cámara para calificar la elección de sus miembros, debiéndolo hacer con plena libertad e independencia, no solo del Poder Ejecutivo y Judicial, sino también de la Cámara Colegisladora.

Las legislaciones que se mencionan a continuación, por considerarse las más importantes, propusieron vías impugnativas que realmente no tuvieron una vigencia práctica, pero que representan claramente las diversas tendencias que fueron imperando-en determinadas épocas.

Por lo que respecta a la calificación electoral, el artículo 60 disponía que cada Cámara calificaría la elección de sus miembros y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas. Sus resoluciones serían definitivas e inatacables, dando permanencia con" esto al sistema de "*autocalificación*", El Ejecutivo no podría hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejercieran funciones de cuerpo electoral.

Por su parte, el artículo 74 fracción 1 disponía que, era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral para realizar la calificación de

¹¹⁷ Respecto de las notables innovaciones que introdujo esta Ley Fundamental, en aspectos sustantivos de las cuestiones electorales, cfr. Rabasa, Emilio O. El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917, UNAM, México, 1996, pp. 90 y S.; y Palavicini, Félix F. Historia de la Constitución de 1917, el autor, México, 1938, Tomo 11, pp. 95-104.

la elección de Presidente de la República, En relación al Poder Judicial, los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y Territorios serían nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigiría en Colegio Electoral en cada caso.

2.2.9. Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.

Con motivo de la promulgación de la Constitución política del 5 de febrero de 1917, se expidió la presente ley electoral, con el objeto de llevar a cabo las elecciones extraordinarias de Presidente de la República y de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Esta ley facultaba a cualquier ciudadano mexicano para reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de las elecciones de Diputados en algún distrito y la de Presidente de la República en el territorio en que residiera. Asimismo, podía reclamar ante la Cámara de Senadores la elección de éstos. Por otro lado, en esta ley ya se contemplaban las causas de nulidad de la elección o de los votos emitidos en un determinado distrito.¹¹⁸

Sin embargo, aun cuando la ley establecía la facultad de todo ciudadano de impugnar las distintas elecciones, no establecía un procedimiento a seguir, por lo que, entre otras razones, la misma no tuvo una vigencia práctica.

2.2.10. Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946.

La presente ley estableció que la Cámara de Diputados haría la calificación de la elección de sus miembros y la elección de Presidente de la República, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables, y que la Cámara de Senadores calificaría la elección de sus miembros, también de manera definitiva e inatacable.¹¹⁹

¹¹⁸ Véanse los artículos 55 a 59. En el mismo tenor se mantendría la Legislación que la sustituyó (Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918), en sus artículos 101 a 105.

¹¹⁹ Según disponían los artículo 110 y 111 de dicho ordenamiento legal.

Esta ley confirió también a los partidos políticos la facultad que tenían los ciudadanos para impugnar las elecciones federales.¹²⁰ Por otro lado, siguiendo las bases constitucionales, se atribuyó a las Cámaras en el ejercicio de la calificación de las elecciones, solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación sobre irregularidades tendientes a la violación del voto público, en términos del artículo 97 constitucional, o turnar el caso al Ejecutivo Federal, el cual por su propia iniciativa podría instar a la Corte para los mismos efectos, o bien, consignar el caso ante la Procuraduría General de la República.¹²¹ Así mismo, se reglamentó la facultad investigadora de la Suprema Corte para participar en la averiguación de un hecho o hechos que hubieren constituido violación al voto público, como lo señalaban los artículos 113 a 118 del cuerpo legal en comento, pero, en todo caso, la Suprema Corte tenía la obligación de comunicar los resultados de su investigación a la Cámara respectiva y al Ejecutivo Federal, para los efectos a que hubiere lugar en la calificación de las elecciones, y en su caso, para la responsabilidad penal que fue re procedente.

No obstante la participación del máximo tribunal del país, su dictamen no tenía efectos vinculantes para los Colegios Electorales, sino que constituía una simple recomendación. En tal virtud, los Colegios Electorales podían determinar a su arbitrio cuál era el alcance respecto de la calificación de la elección.

Cabe destacar que, como resultado de las reformas del 21 de febrero de 1949,¹²² fue suprimida la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia, conservándose únicamente las referencias a la Procuraduría General de la República como única autoridad competente para realizar las averiguaciones conducentes.

2.2.11. Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951.

Esta ley tiene como novedad la ampliación a los candidatos del derecho

¹²⁰ *cfr.* Artículo 123, en relación con el 122.

¹²¹ En términos de lo consignado por el artículo 113.

¹²² Que reformaron el contenido de los artículos 113 a 117.

de reclamar la nulidad de la elección de Diputados, Senadores y Presidente de la republica, otorgada hasta entonces solamente a los ciudadanos y a los partidos políticos.¹²³

Con la creación del Registro Nacional de Electores, se confirió a los partidos políticos y a los ciudadanos la facultad de poder acudir ante dicha institución a presentar las impugnaciones relativas a la inclusión o modificación de electores en el padrón electoral, quedando facultado dicho órgano para resolver de manera definitiva dichas solicitudes.¹²⁴

2.2.12. Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

Este nuevo ordenamiento no presentó variaciones de importancia en materia de calificación de elecciones y su impugnación, aspectos que se encontraron regulados, por cuanto hace a la calificación y la investigación de eventuales violaciones del voto a cargo de la Procuraduría General de la República, en el Capítulo VI del Título Quinto (relativo a los procedimientos en materia electoral), en tanto que a las nulidades y su reclamación les correspondió el Título Sexto ("De la Nulidad y su Reclamación").

Cabe resaltar que este ordenamiento incluyó, y esto si representa una novedad, un título completo (el séptimo) para regular las garantías, recursos y sanciones en la materia, sin embargo, sólo uno de los artículos que lo componían (el 179) revestía aspectos impugnativos, recurso que incluso se podía interponer para reclamar actos de los partidos, candidatos, sus representantes y ciudadanos en general, y no sólo contra los organismos electorales.

No obstante lo anterior, este primer intento por sistematizar los medios de impugnación revela ya un interés del legislador por configurar una regulación más

¹²³ Véase el artículo 138, en relación con el diverso 137.

¹²⁴ Así lo indicaba el artículo 54 de este ordenamiento. Por su parte, el Capítulo X mantuvo en términos análogos a la legislación precedente el procedimiento de calificación y, en su caso, investigación.

precisa y técnica, lo cual se manifestaría en forma mucho más clara en la legislación de 1977, como pasamos a ver a continuación.

2.2.13. Reforma de 1977.

En el año de 1977 se reformaron los artículos 97 párrafo cuarto y 60 constitucionales, mismos que fueron reglamentados por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), promulgada el 30 de diciembre de este año. Dicha ley constituye el primer paso para la construcción de nuestro sistema de justicia electoral.

La LFOPPE estableció por primera vez, en forma sistemática, en su título quinto, un sistema de recursos administrativos para atacar diversos actos acaecidos tanto en la preparación de la jornada electoral como dentro de la misma.

De este modo, se establecieron los recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, que eran tramitados ante las diversas instancias administrativas quienes eran las encargadas de resolverlos.¹²⁵

Así mismo, acorde con la reforma constitucional al artículo 60 en dicho año, en dicha ley se previó un recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros, del cual conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, hasta antes de 1977, continuaba al margen de su intervención jurisdiccional en materia electoral.

Dentro del mismo, la Suprema Corte de Justicia tendría que declarar si eran fundados los hechos planteados por los partidos políticos, únicos legitimados para interponer el recurso. Si la Suprema Corte consideraba que se habían

¹²⁵ Véase los artículos 225 y siguientes.

cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma, la Cámara de Diputados debía emitir una nueva resolución que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Por lo tanto, se puede observar que es a partir de esta ley cuando se empieza a considerar la posibilidad de que fuera el Poder Judicial, en específico la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se encargara de resolver las controversias en materia electoral, posición que fue alcanzada 20 años después con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se verá más adelante.

Cabe mencionar que este recurso prácticamente tuvo una eficacia nula en la vida de nuestro país, y fue objeto de múltiples críticas en virtud de que las resoluciones de la Suprema Corte significaban meras recomendaciones que la misma hacía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en otras palabras, sus resoluciones tenían un carácter declarativo sin ser vinculatorias para el Colegio Electoral. De esta forma, al no contar con fuerza coactiva, sus decisiones quedaban supeditadas a la decisión que en última instancia adoptara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, órgano finalmente responsable del recurso de mérito. Lo anterior ponía en tela de duda la supremacía constitucional de la Corte, dejando en entredicho su actuación, que debiendo ser exclusivamente jurídica pasó a ser, en opinión de algunos críticos, de naturaleza política.¹²⁶

Cabe destacar que durante esta etapa fueron interpuestos 14 recursos, de los cuales sólo respecto de 6 hubo un pronunciamiento de fondo (infundados), en tanto que los restantes fueron desechados por improcedentes.¹²⁷

¹²⁶ Sobre el tema: Fix-Zamudio, Héctor. "Prólogo" en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987, pp. XII y ss.; Carrizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977" en *Estudios...*, *ob. cit.*, pp. 377 y ss.; Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, México, 1994, p. 488; y Crezco Gómez, Javier. *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1993, pp. 62 y ss.

¹²⁷ Peza, José Luis de la. "Evolución de la justicia electoral en México (1968-1998)" en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coordinador). *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 335,

2.2.14. Reforma de 1986.

En el mes de diciembre de 1986 tuvo lugar una nueva reforma constitucional, denominada como la "renovación político-electoral", en cuya iniciativa se manifestó el deseo de los partidos políticos y de diversos sectores de la sociedad de desaparecer el recurso de reclamación establecido en la reforma de 1977, pues consideraban que no debía ser facultad de la Suprema Corte de Justicia el conocer de asuntos políticos.

Sin embargo, a pesar de que se consideró inviable la intervención de la Suprema Corte de Justicia en materia política, así como también de todo órgano judicial jerárquicamente inferior y dependiente del Poder Judicial, persistía la necesidad de hacer de las elecciones no únicamente procesos políticos, sino también procesos regidos por el Derecho.¹²⁸

Por tanto, se pensó que era necesaria la creación de un tribunal autónomo, independiente del Poder Judicial, aún cuando en su conformación e integración debía participar necesariamente el Poder Legislativo, así como también en forma particular los mismos partidos políticos al formular las propuestas para designar a los magistrados de ese tribunal.

Así pues, se sentaron las bases para conformar un régimen contencioso electoral de carácter mixto, predominantemente político, pero con algunos aspectos más precisos que el contencioso judicial que imperaba desde 1977.

La reforma del 86, en términos del último párrafo del artículo 60 de la Carta Magna, tuvo las siguientes características: 1) Se precisó que le correspondía al gobierno la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, con la 'corresponsabilidad' de los partidos políticos y ciudadanos; 2) La ley debía establecer los medios de impugnación necesarios para garantizar que los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la constitución y a

¹²⁸ Un resumen de las circunstancias políticas que rodearon esta y las subsecuentes reformas puede encontrarse en Crespo, José Antonio. *Urnas de Pandora. Partidos Políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, Espasa Calpe, CID E, México, 1995, pp. 91 y ss.

legislación secundaria; y 3) Por primera vez en la historia constitucional y legal en materia electoral en nuestro país, se ordenó la creación de un Tribunal cuya competencia debía precisarse a través de la ley reglamentaria respectiva, pero se puntualizaba que sus resoluciones serían "obligatorias", aunque modificables, en forma definitiva e inatacable, por los Colegios Electorales de cada una de las Cámaras. "¹²⁹

En febrero de 1987 se publicó el Código Federal Electoral, en su calidad de ley reglamentaria. El presente código denominó al tribunal en estudio "Tribunal de lo Contencioso Electoral" y lo caracterizó como un organismo autónomo de carácter administrativo, compuesto por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que conformaban una sola sala con sede en la capital de la República, misma que resolvía en Pleno.¹³⁰

Dicho órgano jurisdiccional era de carácter transitorio, pues de acuerdo a la ley se instalaría unos meses antes de que iniciaran las elecciones federales ordinarias, concluyendo sus funciones al término del proceso electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral era competente para conocer y resolver, de acuerdo a un procedimiento uni-instancial, de dos recursos: 1) Del recurso de apelación, creado para impugnar las resoluciones dictadas por las autoridades electorales en la etapa preparatoria de la elección y previo desahogo de una primera instancia administrativa ante las mismas (recursos de revocación o revisión, según fuera el caso); y 2) Del recurso de queja, mediante el cual se podía obtener la declaración de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o en su caso, de la elección efectuada en un determinado distrito electoral, siempre que se diera alguna de las causales de anulación previstas por el Código.¹³¹

Las resoluciones que emitiera el Tribunal de lo Contencioso Electoral

¹²⁹ Peza, José Luís de la. Evolución de la justicia.." ob. cit" p. 337.

¹³⁰ Sobre las críticas a la naturaleza jurídica de este tribunal, *cf.* Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 7d ed., Porrúa, México, 1989, pp, 1019-1034; y Rossell, Mauricio. *La reforma electoral en México y el Tribunal Federal Electoral*, Joaquín Porrúa, México, 1988, pp. 261 y s.

¹³¹ Artículos 318, fracción IV, 323, 327 Y 353 del Código Federal Electoral.

tenían los siguientes efectos: 1) En los recursos de apelación: confirmar, modificar o revocar el acto impugnado; y 2) Respecto a los recursos de queja: ordenar a las Comisiones Federal y Locales Electorales no expedir las constancias de mayoría o de asignación, según fuera el caso, cuando se actualizara alguna de las causales de nulidad de elección de diputados o senadores. Por su parte el artículo 338 del ordenamiento citado preveía que era atribución exclusiva del los Colegios Electorales, que calificaran la elección respectiva, la posibilidad de decretar las nulidades de votación recibida en una o varias casillas o de elección contempladas en los artículos 336 y 337 del código invocado.

Según Fernando Franco González Salas,¹³² a pesar de que el alcance de la queja resultaba evidentemente limitado, pues el Colegio Electoral podía eventualmente desestimar los argumentos de fondo señalados por el Tribunal y declarar electo al candidato involucrado, la resolución emitida habría surtido sus efectos con toda eficacia al no habersele expedido la constancia de que se tratara, y consecuentemente, la imposibilidad del presunto de participar en el Colegio Electoral.

Durante el proceso electoral federal de 1988, por virtud del cual se eligió Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se renovaron integrantes de ambas Cámaras legislativas del Congreso y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Electoral conoció y resolvió un total de 23 recursos de apelación y 593 de queja.¹³³

2.2.15. Reforma de 1990.

Como consecuencia del proceso electoral de 1988, que ha sido uno de los más controvertidos de los últimos tiempos, y ante la insatisfactoria regulación que establecieron las reformas de 1986 y 1987, los partidos políticos consideraron que aún existía la necesidad de crear una nueva reforma electoral.

¹³² Franco González Salas, Fernando. "El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su futuro" en *informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Proceso Electoral 1987-1988*, México, 1989, p. 198.

¹³³ Peza, José Luís de la. *Evolución de la justicia...*, ob. cit, p. 339. 113

Fue así como el 9 de enero de 1989, de la Comisión Federal Electoral se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales.

Así mismo, se estableció un foro nacional de consulta sobre reforma electoral, organizado por la Comisión recién creada, la cual mantuvo sus trabajos del 17 de enero al 26 de abril de 1989.¹³⁴

Del análisis de las propuestas de reforma presentadas, se llegó a la conclusión de que los puntos de coincidencia entre los partidos políticos en relación al órgano encargado de dirimir las controversias que se suscitaren en materia electoral, eran las siguientes:¹³⁵ 1) Existencia de un Tribunal Electoral con suficiente competencia y atribuciones, 2) Actuación de dicho Tribunal en salas regionales con el concurso de jueces instructores, 3) Resoluciones del Tribunal con carácter obligatorio y vinculante, 4) La calificación electoral debería ser jurídico-política, 5) Existencia de medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto a los diferentes actos del proceso electoral, 6) Principio de definitividad en las etapas electorales, 7) Imperio del derecho en los procesos electorales y 8) Dictamen inmediato por el órgano calificador de aquellas constancias que no hubieren sido impugnadas.¹³⁶

Del análisis de los puntos anteriormente mencionados se puede apreciar la pretensión de que el tribunal competente para resolver los conflictos electorales debía ser un órgano independiente del Poder Judicial, pero además debía configurarse como un órgano jurisdiccional que constituyera la autoridad suprema en materia electoral. Sin embargo, existió una diferencia fundamental entre quienes argumentaban que la calificación debía efectuarla el Tribunal Electoral y

¹³⁴ Una visión panorámica de esta reforma puede verse en Núñez Jiménez, Arturo. La reforma electoral de 1989-1990, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 194 pp.

¹³⁵ Según se hizo constar en el Dictamen presentado al Pleno de la Cámara de Diputados. Cfr. Rojas Bernal, Enrique. *Actas y versiones de la LIV Legislatura. Volumen III. La contra-reforma electoral de 1989-1990*, Centro de Estudios Legislativos, Editorial Factor, México, 1992, pp. 74 y s.

¹³⁶ Peza, José Luis de la. *Evolución de la justicia...*, ob. cit, p. 340.

entre quienes sostenían el principio de autocalificación, sin que existiera unanimidad respecto si las resoluciones emitidas por el Tribunal deberían ser o no revisadas y, en su caso, modificadas por un número calificado de los integrantes de los colegios electorales.

Finalmente, el 6 de abril de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracciones 1, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3°, y se derogaron los artículos transitorios 17, 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los lineamientos a que se ha hecho referencia fueron recogidos en dichas reformas, fundamentalmente, en los Artículos 41 y 60 Constitucionales.

La reforma constitucional remitió al artículo 41 todo lo relativo a la organización de las elecciones, contencioso electoral y tribunal, reservando al artículo 60, como había sido siempre, salvo el período de 1987-1990, a las normas relativas a la calificación de las elecciones de diputados y senadores.

En el Artículo 41 Constitucional se estableció que la organización de las elecciones federales constituía una función estatal que se ejercía por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispusiera la ley; asimismo, se estableció que dicha función se debía realizar a través de un organismo público, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y el cual se debería regir en su actuación por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Por otro lado, el precepto anteriormente mencionado dispuso, para la resolución de los aspectos contenciosos, la creación de un tribunal al que la constitución le confirió, el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, que se integraría con magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Presidente de la República, y el cual funcionaría en una sala central y cuatro regionales, atendiendo a cada

una de las cinco circunscripciones plurinominales que en materia electoral establecía la Constitución.

Así mismo, es importante mencionar, con la Reforma de 1990 al Artículo 41 Constitucional, se sentaron las bases para configurar un sistema recursal integral que confiriera definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral y a través del cual se garantizara que todos los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, es decir, que todo sus actos estuvieran debidamente fundados y motivados.

La reforma en estudio establecía que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral serían obligatorias, definitivas e inatacables, y solo aquellas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral podrían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se dedujera que existieran violaciones a las reglas en materia de admisión o valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando éste fuera contrario a Derecho, con lo que la jurisdicción del Tribunal quedaba sujeta al control de los Colegios Electorales.

Una vez lograda la reforma constitucional, se expidió el Código "Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, ordenamiento reformado y adicionado mediante Decreto publicado el 3 de enero de 1991, en cuyos Libros Sexto y Séptimo se contenían las normas de competencia y organización del llamado Tribunal Federal Electoral, así como las relativas a las nulidades y el sistema de medios de impugnación.

El COFIPE atribuyó a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, un carácter permanente, siendo competente para resolver los recursos de apelación que se interpusieran en los dos años anteriores al del proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral. Así mismo, durante los procesos electorales, resolvía los recursos de apelación e inconformidad que se interpusieran en contra de actos, resoluciones o resultados

consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales que correspondían a la circunscripción plurinominal a la perteneciera el Distrito Federal.

Por su parte, las recién creadas Salas Regionales, que únicamente funcionaban durante el proceso electoral, gozaban de competencia para sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad que se presentaran en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales radicados en la circunscripción plurinominal a la que perteneciera cada una de dichas Salas.¹³⁷ Cabe hacer notar que el procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal era en todo caso de carácter uni-instancial.¹³⁸

Bajo esta normatividad, se confiere a las Salas del Tribunal la facultad de anular la votación recibida en casilla o, eventualmente, alguna elección de diputados o senadores electos por el principio de mayoría relativa, cuando se actualizaran los supuestos normativos (de carácter taxativo) previstos en el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, como se ha apuntado, dicha actuación era revisable y modificable, bajo ciertos supuestos, por los Colegios Electorales de ambas Cámaras legislativas.¹³⁹

En el proceso electoral de 1991 se renovaron integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El Tribunal Federal Electoral, a través de sus Salas, conoció y resolvió de 680 asuntos: 172 recursos de revisión, 42 de apelación y 465 de inconformidad,

¹³⁷ Artículos 264, 265, párrafo 2, 266, párrafo 1, incisos a) y b), 267, párrafo 1, inciso a), 294, párrafo 1, inciso e), 295, párrafo 1, incisos b) y e), 299, párrafo 3, y 300, párrafos 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹³⁸ Es de advertir, asimismo, que, eventualmente, las Salas del Tribunal Federal Electoral podían resolver los recursos de revisión, cuando se encontraran relacionados con algún recurso de inconformidad (y se hiciera valer la conexidad de la causa en éste último) y se hubieren interpuesto dentro de los cinco días previos al de la jornada electoral. La misma regla aplicaba -y de hecho rige en nuestro derecho vigente- para los recursos de apelación.

¹³⁹ "Desafortunadamente las normas constitucionales relativas a la actuación de los Colegios Electorales no fueron reglamentadas y por tanto, en el Proceso electoral de 1991 actuaron bajo acuerdos parlamentarios que no se ciñeron a las normas básicas", Franco González Salas, J. Fernando. "Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996" en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, número 8, 1996, p. 30.

así como uno que se catalogó como innominado.¹⁴⁰

2.2.16. Reformas de 1993 y 1994.

Una vez concluido el proceso electoral federal de 1991, los partidos políticos manifestaron de nueva cuenta su descontento hacia el marco jurídico electoral, el cual consideraban que debía sufrir una nueva reforma.

Luego de diversas consultas y foros al respecto, el 3 de septiembre de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva reforma en materia electoral, por virtud de la cual se reformaron los artículos 41, 54,56, 60, 63, 74 y 100 de nuestra Constitución.¹⁴¹ La presente, confirió por primera vez al Tribunal Federal Electoral, la categoría de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con lo cual éste se constituyó por primera vez en un Tribunal de pleno derecho.

Una gran aportación de esta reforma es que con ella desapareció en nuestro país el sistema de autocalificación heredado desde la Constitución de Cádiz de 1812, adoptándose el sistema de heterocalificación, administrativa o jurisdiccional, según fueran objeto o no de impugnación las declaraciones de validez que emitieran los órganos del Instituto Federal Electoral.

En el artículo 41 se estableció un sistema de medios de impugnación en materia electoral, del que conocerían el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, que vendría a dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral, y que sería desarrollado por la ley reglamentaria.

Dentro de la instancia administrativa, se ubicaba al recurso de revisión, mediante el cual los partidos políticos podrían impugnar los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto Federal Electoral, siendo

¹⁴⁰ *Memoria* 1991, Tribunal Federal Electoral, México, 1992, gráficas 1 y 42 a 45.

¹⁴¹ Carda Carda, Raymundo. *Derecho Político Electoral*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1997, p. 371.

competente para conocer y resolver la Junta o Consejo jerárquicamente superior al órgano que haya el acto o resolución impugnado.

El Tribunal Federal Electoral sólo conocería de los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración.

Por virtud de la citada reforma constitucional, se dispuso que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarían la integración del Tribunal anteriormente mencionado, lo que vino a significar como la primer incidencia directa del Poder Judicial de la Federación en asuntos electorales, desde que en el año de 1986 desapareciera el recurso de reclamación.

En efecto, la presente reforma estableció la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, de cuya integración jugaría un papel preponderante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues era el órgano facultado para, en cada proceso electoral, proponer a la Cámara de Diputados o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, los nombres de los candidatos (necesariamente miembros de la Judicatura Federal) a ocupar el cargo de magistrados propietarios y suplentes que, junto con el Presidente del Tribunal, conformarían dicha Sala.¹⁴²

La Sala de Segunda Instancia, era competente para revisar las resoluciones de las Salas Central y Regionales, recaídas a los recursos de inconformidad, estableciéndose de esta forma un procedimiento jurisdiccional biinstancial, en los casos en los que se justificara una relevancia directa e inmediata respecto de los resultados electorales. De esta manera, la Sala de Segunda Instancia podía modificar las resoluciones de las Salas anteriores, cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se hubiera podido modificar el resultado de la elección.

¹⁴² Artículos 41, décimo sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 269, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigentes.

Como ya se advirtió, otra cuestión relevante de la reforma, fue el haber conferido al Tribunal la facultad para resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación que se presentaran para impugnar las elecciones de diputados y senadores, con lo que consecuentemente desaparecieron los Colegios Electorales de ambas Cámaras, los cuales, como ya hemos visto, eran la última palabra en materia de calificación de elecciones. Cabe destacar que la única elección que con motivo de la reforma seguía siendo objeto de calificación por parte del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, era la de Presidente de la República (sistema de heterocalificación de índole política). En este caso, la resolución que emitía el Colegio Electoral tenía el carácter de definitiva e inatacable.

A través del decreto publicado el 24 de septiembre de 1993, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sufrió diversas modificaciones, a efecto de adaptarlo a las nuevas disposiciones constitucionales, por virtud de las cuales se conservaron los recursos de revisión, apelación e inconformidad, con la competencia que originalmente les había sido asignada.

Cabe mencionar que con esta modificación se eliminó el *recurso de aclaración* que los ciudadanos podían interponer en contra de las "oficinas municipales" del Instituto, respecto de actos relativos a la indebida inclusión o exclusión del listado nominal de electores, para incluirlo dentro de los supuestos del recurso de apelación.

La vía de una segunda instancia, de la cual, como se mencionó anteriormente, conocería la Segunda Sala del Tribunal Federal Electoral, fue denominada por la legislación secundaria como "*recurso de reconsideración*". Este medio de impugnación podía ser interpuesto única y exclusivamente por los partidos políticos, a fin de impugnar las resoluciones de fondo de las Salas del Tribunal, dictadas en los recursos de inconformidad, cuando se esgrimieran agravios por los cuales se pudiera modificar el resultado de la elección de diputados o de senadores, o bien para revisar la asignación de diputados o representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de

representación proporcional, realizada por el Consejo General o por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral, respectivamente, siempre que se cumplieran los requisitos y presupuestos señalados en la Constitución y en la ley de la materia.

Bajo este marco normativo, tuvieron lugar las elecciones federales de 1994, en las que se eligieron Presidente de la República, diputados por ambos principios, senadores de mayoría relativa y primera minoría, así como representantes a la Asamblea del Distrito Federal, por ambos principios. En total, el Tribunal Federal Electoral conoció de 81,549 asuntos durante dicho proceso: 23 recursos de revisión, 80,083 de apelación (de los cuales 80,023 fueron interpuestos por ciudadanos y 60 por los partidos políticos), 1,232 de inconformidad y 211 de reconsideración.¹⁴³

2.3. Capítulo tercero constitucional.

Desde el nacimiento del Estado mexicano al adquirir su independencia de España, la relación con el extranjero no ha sido un tema fácil. En aquel tiempo la viabilidad y desarrollo del joven Estado mexicano dependía de factores internos; una lucha interna por el poder entre las diferentes visiones del Estado mexicano, liberales y conservadores, poca capacidad de gobierno, una lucha prolongada por determinar si el modelo centralista o federalista eran los más adecuados y sobre todo un entorno internacional bastante hostil caracterizado por una metrópoli que no quería perder sus privilegios, un vecino en el norte con evidentes ambiciones expansionistas que codiciaba el territorio de su vecino del sur, rico, extenso pero al mismo tiempo mal comunicado y con una coyuntura política favorable para sus ambiciones, el desorden de los mexicanos, la debilidad de sus instituciones y sus conflictos internos. Entonces, como ahora, el factor extranjero era importante, la no intervención de los extranjeros en los asuntos internos y su expulsión como una facultad del Ejecutivo “es esencialmente político y nunca fue pensado ni entendido

¹⁴³ Memoria 1994, Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo 1, pp. 320 y ss.

como mecanismo alternativo o sustituto de la extradición. Sus más remotos antecedentes tuvieron por objetivo trazar una línea divisoria, una frontera entre los amigos y los enemigos de nuestra independencia”.¹⁴⁴

En efecto, desde los inicios del Estado mexicano en la normatividad se tomó una posición de soberanía respecto de los extranjeros. Así, vemos que en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, de 1811, sólo los extranjeros que “favorezcan la libertad de independencia de la nación, serán recibidos bajo la protección de las leyes” y lo mismo la Constitución de Apatzingán, de 1814, hacía ese mismo tipo de exigencias, para gozar de “los beneficios de la ley”.

Los antecedentes más remotos de la facultad del Ejecutivo para regular la actuación de los extranjeros se encuentran en el Decreto de 20 de marzo de 1829, que establecía la expulsión del país de los españoles capitulados mientras España no reconociera la independencia de México.¹⁴⁵ Esta ley tenía una razón de ser ya que no obstante el triunfo de la causa de independencia, los ex-insurgentes con cierto resquemor e ira vieron que los peninsulares ocupaban o mantenían los puestos más importantes en el ejército, gobierno y el clero, las principales ocupaciones de prestigio en aquella época. Además, en aquel tiempo la metrópoli había rechazado los Tratados de Córdoba y amenazaba con la reconquista. A eso hay que aunarle la denuncia de una conspiración por parte del padre Joaquín Arenas, que posteriormente fue fusilado por ese motivo.¹⁴⁶ Todo lo anterior produjo ataques a las propiedades de los españoles y además que se decretara la ley de referencia. Más tarde “se expidió una segunda ley de expulsión de los españoles, por lo que tuvieron que salir cientos de hombres con familia mexicana, que por carecer de medios, tuvieron que abandonarla”.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Wimer, Javier, *El artículo 33 constitucional*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, serie Opciones, núm. 2, pp. 1 y 2.

¹⁴⁵ Bernal, Beatriz, “México y Cuba: caminos divergentes en materia de expulsión de extranjeros”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, 1996, t. VIII, p. 17.

¹⁴⁶ Zoraida Vázquez, Josefina, “Los primeros tropiezos”, *Historia General de México*, El Colegio de México, 2000, p. 535.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 536.

En el año de 1842 México vivía una profunda crisis política interna e internacional. A nivel interno, la lucha política intensa tenía que ver sobre todo con qué modelo, federal o centralizado, debería adoptar la joven nación; además, con una serie de caudillos veleidosos e ineptos como Antonio López de Santa Anna. Precisamente, la crisis internacional estaba caracterizada por la pérdida de Texas y la profundización del conflicto con Estados Unidos que ya tenía la vista sobre los territorios vastos y ricos de California y además con la conspiración española para imponer una monarquía.

En diciembre de 1842, Nicolás Bravo ordenó la disolución del Congreso y se dió paso a la elaboración de una nueva Constitución con la participación de Santa Anna.¹⁴⁸

Es precisamente con este marco histórico cuando se aprueban las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843 y cuando se establece, entre las facultades del presidente de la República, la de “expeler de la República a los extranjeros no naturalizados perniciosos a ella” de conformidad con su artículo 86. Es interesante subrayar los orígenes de tal determinación y por qué los extranjeros eran un elemento de importancia para el constituyente, fundamentalmente la relación complicada con Estados Unidos, por sus intenciones expansionistas.

Más adelante, el Estatuto Orgánico Provisional de 1856, en su artículo 8 señalaba que “los extranjeros no gozan de los derechos políticos propios de los nacionales”. Sin embargo, en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de junio de 1856 esta disposición desapareció, aunque ya se retomó en la Constitución Liberal de 1857 y que fue finalmente aprobada después de un fuerte debate, ya convertida en el artículo 33 y en el que se

¹⁴⁸ Vázquez, Zoraida, *op. cit.*, nota 3, p. 546.

expresaba:

“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la Sección 1a., Título 1o. de la presente Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos.”

Esta facultad del “gobierno”, que se otorgó al presidente de la República, era bastante amplia pues no daba cabida al amparo. Ya para el constituyente del 1917, el Proyecto de Constitución del presidente Carranza se mantenía el artículo 33 y con el mismo sentido, aunque con diferencias de redacción:

“Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la Sección I, Título I, 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.

La determinación que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrá recurso alguno. Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros, y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación”.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Citado por Bernal, Beatriz, *op. cit.*, nota 2, p. 22.

Este artículo fue objeto de un interesante debate; los que estuvieron de acuerdo con él veían en ese artículo una respuesta natural para contrarrestar o combatir la política de saqueos e intervención de los extranjeros y en donde había sido complaciente la dictadura de Porfirio Díaz. Al efecto, la Comisión expresó:

“La conveniencia de esta condición está demostrada por la práctica, ya que se ha visto que los beneficios que podría haber reportado la nación por la afluencia del capital, de empresarios y trabajadores extranjeros, han sido nulificados por las exigencias y reclamaciones que éstos se han creído autorizados a formular bajo la protección de sus gobiernos, en cuanto a que han juzgado, con razón o sin ella, lesionados sus intereses. Semejante actitud de los extranjeros tomó incremento merced a la complacencia del gobierno dictatorial, que siempre estuvo dominado por el temor de suscitar algún conflicto internacional, resultando de aquí que la situación de los extranjeros en el país fue irritablemente privilegiada”.¹⁵⁰

Esta opinión no toma en cuenta que ya en la Constitución de 1857 existía esta misma facultad gubernamental, aunque la dictadura Porfirista la había convertido en letra muerta; además, es interesante ver que la argumentación no se refería a la amenaza del territorio nacional por los extranjeros, sino a ciertas ventajas, exigencia y reclamaciones de extranjeros protegidos por sus gobiernos. Lo curioso del caso es que esta argumentación se puede afirmar que se mantiene vigente en momentos de una “globalización” que no es más que un dominio por la vía del capital extranjero.¹⁵¹

Otro de los aspectos dignos de resaltar en este trabajo es la postura de algunos constituyentes que se opusieron a la negativa de concederle el acceso al juicio de amparo a los extranjeros ya que, esencialmente, entraría en oposición con el artículo 1o. de la Constitución en donde al extranjero se le otorgan todas las

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 23.

¹⁵¹ Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, UNAM, 2002.

garantías y por otra parte, otros creían que era necesario establecer ciertos parámetros para la decisión del presidente para expulsar al extranjero. Veamos qué es lo que planteaba el constituyente:

“El artículo 33, señores diputados, en forma en que lo ha presentado el C. Primer Jefe en su proyecto, tiene una pequeña circunstancia que hizo que la Comisión se dividiese en opiniones. Voy a leerles el proyecto del ciudadano Primer Jefe.

El artículo 33 del proyecto del Primer Jefe dice así:

Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga la Sección I, Título 1o. 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:

- I. A los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos;
- II. A los que se dediquen a oficios inmorales (tesoreros, jugadores, negociantes en trata de blancas, enganchadores, etcétera);
- III. A los vagos, ebrios consuetudinarios e incapacitados físicamente para el trabajo, siempre que aquí no se hayan incapacitado en el desempeño de sus labores;
- IV. A los que en cualquier forma pongan trabas al gobierno legítimo de la República o conspiren en contra de la integridad misma;
- V. A los que en caso de pérdida por asonada militar, motín o revolución popular, presenten reclamaciones falsas al gobierno de la nación;
- VI. A los que representen capitales clandestinos del clero;
- VII. A los ministros de cultos religiosos;
- VIII. A los estafadores, timadores o caballeros de industria. En todos estos casos la determinación que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrá recurso alguno; y

IX. Podrá expulsar en la misma forma a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente, bajo el concepto de que, en este último caso, sólo procederá contra dicha resolución el recurso de amparo.

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

La mayoría de la Comisión acordó que debería suprimirse esta parte del dictamen; la determinación que el Ejecutivo tiene que dictar, en uso de esta facultad, no tendrá recurso alguno, con objeto de que los extranjeros que fueren expulsados por el Ejecutivo, en vista de que, según su criterio fuesen nocivos a la nación, tuviesen el recurso de amparo. Esto hubiera sido sumamente peligroso, porque de esta manera más valdría que no existiera el artículo 33, en el supuesto de que en la mayoría de las veces, la Suprema Corte impediría al Ejecutivo expulsar a algún extranjero, con lo cual se acarrearían serias consecuencias al gobierno.

Es evidente la preocupación del Constituyente que quiere hacer un balance entre conceder la facultad de expulsión al presidente y por otra parte limitarle esa facultad. Sin embargo, esta parte del proyecto social y político no se aprueba, se deja fuera de la redacción final. El Constituyente de 1917 reformula los conceptos expresados por el constituyente de 1857 y establece la fórmula vigente, la cual se ha mantenido incólume durante todo este tiempo, aunque, hay que mencionar, que su redacción no ha estado exenta de cuestionamientos. Así, finalmente, el artículo 33 de la Constitución quedó como sigue:

“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”.

De lo anterior se desprende que en principio, los extranjeros tienen derecho a las garantías individuales que otorga la Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión, puede hacer abandonar el país a los extranjeros. Esta facultad del Ejecutivo es exclusiva de él, y el extranjero tiene que cumplir inmediatamente y no tiene derecho a juicio previo.

En las últimas décadas se ha tratado de desvirtuar esta disposición constitucional a través de argumentos ligados a los derechos humanos.

Sus detractores dicen que; no obstante el discurso tradicional de México en materia de derechos humanos, que habla de un respeto irrestricto a la normatividad internacional incluyendo la de derechos humanos, se puede afirmar que la posición de México ha sido tardía y además incompleta en cuanto a incorporación a los principales tratados internacionales,¹⁵² como se desprende de su análisis.

“Del artículo 33, se puede observar que éste es demasiado amplio y vago: se le da la amplia facultad al Ejecutivo para expulsar a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”, cuando este último concepto no es muy claro, es muy abstracto y relativo ya que una cosa puede ser inconveniente para unos y no para otros. Por otra parte, opinan que desbalancea la Constitución desde sus inicios, pues el artículo 1 de la Constitución expresa: “En Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y en las

¹⁵² Véase Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1998, t. I, p. 10.

condiciones que ella misma establece.”

También el artículo enfáticamente “prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. Con esta disposición al extranjero se le restringe cualquiera de las garantías individuales que están contenidas en la Constitución. Además hacen el siguiente cuestionamiento: ¿qué pasa si un extranjero se inmiscuye en los asuntos económicos del país?, que pueden ser más trascendentes que los políticos.

Dicen además a los constituyentes se les olvidó excluir a los extranjeros de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 de la misma Constitución. Pero lo que más les preocupa es esa facultad que parece ilimitada a favor del Ejecutivo. Según ellos, esta facultad se adiciona a las ya suficientes que posee el Poder Ejecutivo y se corre el peligro de crear precedentes peligrosos para México; en momentos en que la protección de los derechos humanos ha alcanzado una jerarquía universal y que un principio general de derecho es sin duda el de que todos los individuos deben de gozar de las garantías de un juicio, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se conceda el derecho de defensa.

Su sugerencia es que se retome la idea de la Comisión Redactora de 1917; es decir, limitar las causas de expulsión de los extranjeros, con lo que se ganaría en mayor claridad y al final de cuentas seguridad jurídica.

De un análisis del derecho comparado afirman que hay una generalidad en el reconocimiento en las legislaciones tanto de nivel constitucional como de leyes secundarias en varios Estados sobre el reconocimiento de su facultad de expulsión de extranjeros. Es una facultad que es inherente a su facultad soberana; para algunos Estados, es una medida de policía administrativa de carácter preventivo.¹⁵³ Es más, el Estado, de conformidad con los derechos diplomático y

¹⁵³ El jurista Jean-Claude Bonichot, al efecto dice: “es una medida de policía administrativa que tiene por

consular tiene la facultad de declarar *persona non grata* a un funcionario, extranjero, por supuesto, que no cumpla con los estándares de respeto del Estado de recepción.

Sin embargo, también es cierto que esa facultad soberana tiene controles, no es una facultad que esté desprovista de límites. Por ejemplo, en el sistema jurídico francés se habla de un control mínimo de los errores manifiestos que la autoridad administrativa tiene dentro de sus poderes discrecionales, independientemente de que la decisión de la autoridad administrativa debe de ser motivada y circunstanciada,¹⁵⁴ y la misma legislación establece en qué casos puede proceder esa facultad de la autoridad administrativa.

No hay duda de que hay ciertos extranjeros peligrosos, pero el derecho internacional en materia de extranjeros parte de un estándar mínimo de tratamiento.¹⁵⁵

Dentro de ese estándar está el de garantizarle el derecho a acceso a los procedimientos judiciales, por ejemplo. Además las causas de la expulsión de los extranjeros deben de ser claras; en las diferentes legislaciones dan motivo a un tratamiento del Estado, con diferentes niveles de respuesta del mismo Estado; así, el extranjero puede dar motivo a una expulsión por parte del mismo Estado. Tales motivos pueden ser diferentes, tales como:

1. Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia.
2. Ofensa inferida al Estado de residencia.

objeto asegurar el orden público, mediante la cual se obliga a abandonar el territorio a los extranjeros cuya presencia en Francia constituye una amenaza para el orden público". Bonichot, Jean-Claude, "Le controle juridictionnel du pouvoir discretionnaire dans L'expulsion et l'extradition des étrangers", *Revue Internationale de Droit Compare*, núm. 2, abril-junio de 1986, p. 693.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 696.

¹⁵⁵ Por ejemplo, se habla de que todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho; los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en Principio, y han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad; han de quedar abiertos al extranjero los procedimientos judiciales, los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor. Zúñiga Urbina, Francisco, "El estatus constitucional de extranjeros. Notas acerca de derechos fundamentales y expulsión de extranjeros", *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, núm. 203, año LXVI, enero-junio de 1998, p. 303.

3. Amenaza u ofensa a otros Estados.
4. Delitos cometidos dentro o fuera del país.
5. Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo, mendicidad, vagancia, insolvencia.
6. Residencia en el país sin autorización.¹⁵⁶

Cada uno de estos motivos tiene como consecuencia una respuesta del Estado en diferentes gradaciones, que pueden ser la expulsión, la extradición, la deportación; con su tratamiento jurídico adecuado, sus reglas y limitaciones.

Por ejemplo, la expulsión debe de proceder en el caso de poner en peligro la seguridad y el orden del Estado, pero no en el caso de la residencia en el país sin autorización, en donde generalmente procede la deportación.

Y los tres casos, es reconocida, en la jurisprudencia de otros países, que esta facultad tiene limitaciones a la facultad de la autoridad administrativa como se puede ver en la siguiente sentencia del poder judicial chileno, la cual traemos como un ejemplo: la atribución de discrecionalidad que dispone la ley para ejercer potestades administrativas no habilita de modo alguno a la autoridad para decidir sin la correspondiente justificación racional de la medida que aporta, fundada en los hechos y conforme a las exigencias que la ley indica.¹⁵⁷

Así, por ejemplo en el sistema chileno se tiene muy claro que la expulsión de extranjeros es una medida de policía de seguridad y está sometida a un control judicial específico y a un control de legalidad.¹⁵⁸ Lo más importante es que no se vulnere o ponga en peligro ciertos valores esenciales del Estado como el orden, la seguridad, pero siempre dentro de un equilibrio entre las facultades del gobierno y los derechos humanos de los extranjeros, cuando se rompe ese equilibrio se corre el peligro de cometer injusticias que muchas veces no se reparan o son difíciles de

¹⁵⁶ Zúñiga, *op. cit.*, nota 13, p. 304.

¹⁵⁷ Sentencia de 19 de marzo de 1992, *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. 89, sec. V. p. 113, fallos del mes, núm. 400, sent. 8, p. 34.

¹⁵⁸ Zúñiga Urbina, Francisco, *cit.*, nota 13, p. 328.

reparar.

En la historia de la aplicación del artículo 33 el Poder Judicial federal no ha seguido una línea recta, sin cambios, al contrario, sus criterios los ha modificado en el tiempo y de conformidad con las características de cada caso específico aunque se puede notar una evolución positiva en el sentido de ampliar los derechos de los extranjeros.

En principio, ha habido una polémica alrededor de si procede o no el juicio de amparo.¹⁵⁹ Desde el año de 1918 ya se discutía esa cuestión, como es posible ver en tesis aisladas sobre la procedencia o no del amparo en contra de la expulsión de los extranjeros:

“Artículo 33 constitucional. Sus disposiciones se referirán sólo a los extranjeros, y contra la expulsión decretada con apoyo en ese precepto, no cabe el recurso de amparo”.¹⁶⁰

En el mismo sentido está la decisión de la Suprema Corte de Justicia, del año de 1924 y que a continuación se transcribe:

“Artículo 33 constitucional. Conforme a este precepto, basta que el presidente de la República lo juzgue necesario para que proceda la expulsión del territorio de cualquier extranjero que no convenga, y la aplicación de tal precepto no importa la violación del artículo 16 de la Constitución.¹⁶¹ Sin embargo, este criterio tan estrecho se ha modificado ya que hasta ahora ha quedado establecido que en efecto sí procede el amparo por violación del artículo 16 de la Constitución que se refiere a la motivación legal. En efecto, en 1948 la Suprema Corte de

¹⁵⁹ Véase Saucedo, Hernández Orlando, “La expulsión de extranjeros, consideraciones respecto a la reforma del artículo 33 constitucional”, tesis de maestría, México, Universidad Iberoamericana, Plantel Golfo Centro, Puebla, 2000, p. 126.

¹⁶⁰ Amparo administrativo, en revisión, Bolaños Cacho y Mejía Emilio, 6 de febrero de 1918. Mayoría de seis votos.

¹⁶¹ SCJN, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tesis aislada, instancia del pleno, t. XV, núm. de control 284, 500, p. 890.

Justicia de la Nación dictó una sentencia que constituye una ejecutoria en el que se estableció que el artículo 33 no consagra una potestad irrestricta del Ejecutivo, sino sólo una facultad “discrecional” que debe de ejercer respetando la garantía de “motivación legal” establecida en el artículo 16.¹⁶² EXTRANJEROS, EXPULSIÓN DE. Aun cuando el artículo 33 de la Constitución otorga al Ejecutivo facultad para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, Esto significa que los propios extranjeros deben ser privados del derecho que tienen para disfrutar de las garantías que otorga el Capítulo 1, Título 1, de la Constitución; por lo cual la orden de expulsión debe ser fundada, motivada y despachada dentro de las normas y conductas legales.¹⁶³

En el mismo sentido y con una mayor apertura pro-derecho humano, en el año de 1995 se dictó otra resolución en Juicio de Amparo que establece:

“EXTRANJEROS, SOLICITUD DE AMPARO POR. LEGITIMACIÓN. El artículo 1 de la Constitución Federal no distingue entre nacionales y extranjeros al disponer que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”; el dispositivo 33 de la ley fundamental ordena que los extranjeros “Tienen derechos a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución...”, dentro de las cuales se encuentra la contenida en el ordinal 17, segundo párrafo, de la misma carta magna, que en lo conducente dice: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. De todo lo cual se sigue que los extranjeros disfrutan de legitimación para acudir al juicio de amparo, sin que les sea aplicable el artículo 67 de la Ley General de Población, a efecto de

¹⁶² Soriano, Lillie, 16 de enero de 1924. Ocho votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XCV, pp. 720-725.

¹⁶³ Amparo administrativo en revisión 8577/50. Velasco Tovar y coautores, 3 de octubre de 1951. Unanimidad de cinco votos. *Ibidem*, quinta época, tesis aislada, instancia segunda sala, t. CX, num. de registro 319, 115, p. 113.

que previamente comprueben su legal estancia en el país y que su condición y calidad migratoria les permiten promoverlo o, en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación para ese fin.¹⁶⁴

Sin duda, y en eso coinciden la práctica y la doctrina de derecho internacional, el Estado tiene una facultad discrecional de expulsar a los extranjeros que hayan rebasado los límites que el mismo Estado le establece y que tiene que ver con su seguridad u otros valores esenciales del mismo Estado.

Esta facultad discrecional se manifiesta en la facultad, por ejemplo, de expulsar al diplomático *non grato*; y es una manifestación de la soberanía estatal.

En el caso de México, la facultad de expulsar a los extranjeros tiene una explicación histórica y es justificable, por las constantes intervenciones de las grandes potencias que sufrió cuando recién adquirió su independencia.

En los últimos años, fundamentalmente con motivo de los acontecimientos sucedidos en Chiapas, a partir del levantamiento indígena de 1994, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se han expulsado (entre 1996- 1998), 57 extranjeros con base en el artículo 33 de la Constitución; de ellos uno por motivos evidentes de tráfico de drogas (Juan García Ábrego), los demás de nacionalidad estadounidense (5 personas), españoles (4 personas), canadienses (2 personas), belgas (2 personas), alemanes (1 persona) e italianos (43 personas).¹⁶⁵ No hay que ser muy sagaz para entender que esos expulsados, a excepción de García Ábrego, eran activistas de derechos humanos que vieron en la causa indígena un buen motivo de lucha, pero el gobierno mexicano en ejercicio de la facultad derivada del artículo 33 decidió expulsarlos. En realidad no sabemos qué tanto estos activistas ponían en peligro la paz interna o la seguridad del Estado.

¹⁶⁴ Amparo directo 5629/95. Luís González y otros. 7 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso. secretario: Ricardo Castillo Muñoz. *Ibidem*, novena época, tesis aislada, instancia: Tribunal Colegiado de Circuito, t. II, núm. de registro 204, 785, p. 234.

¹⁶⁵ Ver Saucedo Hernández Orlando, *cit.*, nota 23, pp. 72-73.

También es evidente, para oprobio mexicano, que nuestro país con base en el artículo de referencia, ha expulsado en forma colectiva a emigrantes centroamericanos que pasando por el territorio mexicano se dirigen a Estados Unidos. Tal ha sido el impacto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha propuesto una reforma del artículo 33, sin que tal propuesta haya caído en tierra fértil. En efecto, la CNDH, en el año de 1996, tomando en cuenta las violaciones de los derechos humanos en la frontera sur, sugirió, entre otros aspectos a las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en forma conjunta, lo siguiente:

“A la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores se les sugiere iniciar los estudios tendientes a determinar la conveniencia de modificar el artículo 33 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que en los casos de expulsiones de extranjeros en que no esté de por medio la seguridad nacional, se les otorgue la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 de la propia ley fundamental. Asimismo, se requiere analizar la posibilidad de que la Constitución mexicana consagre la prohibición expresa de expulsar a los extranjeros en forma colectiva”.¹⁶⁶

Por otra parte, es curioso notar que la peligrosidad de los extranjeros ya no es exclusiva de las personas físicas. Las empresas transnacionales, en el mundo contemporáneo, en muchos casos persiguen intereses contrapuestos a los del Estado receptor y pueden instrumentar políticas que pueden poner en peligro no sólo la estabilidad del Estado mismo sino también su existencia como tal. Por ejemplo, mucho se ha escrito sobre el apoyo de las empresas transnacionales a golpes de Estado en países como Chile, o bien cómo los inversionistas extranjeros se mueven fácilmente, dejando en la bancarrota a los Estados receptores de tal inversión. Lo curioso del caso es que a pesar de esto, la corriente de la que participa nuestro país, es proteger, dándoles a los inversionistas extranjeros, un

¹⁶⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe sobre violaciones a los derechos de los inmigrantes. Frontera Sur, México, 1996, p. 166.

trato nacional. Pero, cuando se trata de personas físicas, individuales y de derechos humanos el país va a la saga. Ilustremos esta afirmación con el trato que en materia de inversiones extranjeras, se les otorga a los inversionistas extranjeros en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El artículo 1105 del TLCAN se refiere al nivel mínimo de trato que se le debe garantizar a los inversionistas extranjeros, en una fórmula bastante amplia que dice:

“Cada una de las Partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas”.

Por si no fuera suficiente esta disposición, las empresas de Canadá y Estados Unidos pidieron aclarar el concepto bastante general de “acorde con el derecho internacional” y se llegó a la conclusión que por tal frase se entiende el derecho consuetudinario internacional en materia de inversiones extranjeras. Es decir, se amplió el espectro de la protección a los inversionistas. Lo que no sucede con los derechos humanos, al contrario, el Estado mexicano busca evadir los trámites engorrosos de la extradición para expulsar a los españoles que supuestamente están involucrados con el terrorismo de ETA. Lo cual es una medida que se aparta de la política tradicional de nuestro país en materia de asilo y refugio y que ha sido un emblema de nuestros gobiernos y que además da prestigio internacional.

Es decir, existe cierta ambivalencia en el tratamiento de los extranjeros o un doble rasero para su tratamiento, pues no es lo mismo su tratamiento en materia de derechos humanos que como inversionista extranjero. Además, como lo nota acertadamente Nuria González, nuestro país que ha impulsado hasta casi naturalizar mexicana la cláusula Calvo, olvida que ésta, en materia de extranjería

se resume la idea básica de igualdad, según la cual los “extranjeros tienen una condición jurídica equivalente a la de los nacionales y por ello sometidos al derecho y a las autoridades del Estado que les brinda hospitalidad”.¹⁶⁷

Por otra parte, tanto en la doctrina,¹⁶⁸ como dentro de algunos sectores de la administración, y de las organizaciones no gubernamentales (ONG’s), hay una manifestación y tendencia a que se reforme el artículo 33 para ponerlo en consonancia con el respeto de los derechos humanos cuyo marco jurídico internacional es diáfano e innegable. Por supuesto, esta tendencia tiene razón pues la verdadera evolución de este país pasa por un respeto armónico de los derechos humanos. El gobierno mexicano hace hincapié en la defensa de sus nacionales en el extranjero; ha promovido, por ejemplo, un caso litigioso contra Estados Unidos,¹⁶⁹ lo cual es encomiable y además recomendable siempre que haya necesidad; sin embargo, recordemos que una de las características de los derechos humanos es la universalidad e indivisibilidad. No es posible hacer una aplicación de carácter selectiva de los derechos humanos, pues además de que se viola el derecho internacional, se pone al Estado mexicano en una posición débil de negociación internacional.

2.4. Tratados internacionales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el movimiento a favor de la protección de los derechos humanos ha alcanzado un impulso considerable, de tal manera que podemos hacer una diferenciación entre el derecho internacional clásico y el contemporáneo: el derecho internacional clásico sólo protegía a los individuos en la medida que eran extranjeros y de conformidad con un catálogo de derechos mínimos que el Estado tenía la obligación de respetar; en cambio, el

¹⁶⁷ González, Nuria, “Comentario al artículo 33”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, 18a. ed., México, 2004, t. II, p. 35.

¹⁶⁸ Por ejemplo, véase: Martínez Ramírez, Evencio Nicolás, “El artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su necesaria reforma”, Jus Semper Loquitur, Revista del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, núm. 30, octubre-diciembre de 2000.

¹⁶⁹ Véase Gómez Robledo, Juan Manuel, “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia)”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, México, pp. 173-220.

trato a los nacionales era una cuestión prohibida al escrutinio de los demás Estados por considerarse un asunto estrictamente de la soberanía interna de los Estados. El derecho internacional contemporáneo, sin embargo, da pasos más definitivos en la protección de los derechos humanos, en la conformación de un marco jurídico que en algunos casos parece explosivo¹⁷⁰ y además tiene por característica importante que se protege indistintamente al nacional como al extranjero.

Es explorado por la doctrina que interpreta la normatividad internacional, que las características torales de reconocimiento y protección de los derechos humanos son: la universalidad, que están aceptadas y respetadas por todos los Estados; además son imperativas, no se excusa su cumplimiento; la indivisibilidad, es decir, que todos estos derechos constituyen en esencia una unidad, son indivisibles e interdependientes.¹⁷¹

El derecho convencional internacional, impulsado en el siglo pasado a través de la Carta de Naciones Unidas (preámbulo y artículos 13, 55 y 56 confiere competencias a la Asamblea General y al ECOSOC), además la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, son elementos fundamentales de la codificación del derecho internacional de derechos humanos que está compuesto de más de un centenar de tratados internacionales, regionales o de vocación universal con normas y mecanismos procesales e institucionales para su protección.

Después de la Declaración Universal la ONU ha impulsado la adopción de dos instrumentos torales, de vocación universal, nos referimos a los pactos internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos de 1966 que están en vigor desde 1976.

¹⁷⁰ La gran cantidad de tratados internacionales que tienen que ver con la protección sustantiva de los derechos humanos, así como normas adjetivas en algunos casos parece que excede la capacidad de la comunidad internacional de vigilar su observancia, lo que de alguna manera hace difícil su cumplimiento.

¹⁷¹ Remiro Brotons, Antonio, *Derecho internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 1021.

En el ámbito regional, nos encontramos con la Convención Americana de Derechos Humanos que es la piedra angular del Sistema Interamericano. Pero, en este marco jurídico, la postura mexicana, en relación con el artículo 33 de la Constitución es bastante endeble.

En efecto, la posición mexicana no soporta ningún análisis de derecho internacional como lo podemos ver a continuación con algunos tratados que nuestro país ha suscrito y que sistemáticamente se ha sustraído vía las reservas al cumplimiento de algunos de sus artículos para dejar íntegro, “proteger” el artículo 33.

Nuestro primer ejemplo es la Convención sobre Condición de los Extranjeros. Esta Convención fue adoptada en La Habana el 20 de febrero de 1928 y cobró vigencia a partir del 29 de agosto de 1929.¹⁷² El gobierno de México formuló dos reservas, a saber, una al artículo 5 y otra al artículo 6 de esta Convención. Por referirse a nuestro tema de análisis vemos que dice el artículo 6:

“Artículo 6. Los Estados pueden, por motivos de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por sus territorios”.

A pesar de que es bastante amplia esta disposición, el gobierno mexicano quiso “curarse en salud” e interpuso una reserva, bastante general, abstracta, pero que es comprensible a que se refiere:

“II. El gobierno mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo 6 de la Convención, dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con las

¹⁷² Nuestro país la ratificó el 28 de marzo de 1931, entrando en vigor para éste en la misma fecha; se publicó en el *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1931.

extensiones establecidas por su ley constitucional”.

Ahora bien, por lo que se refiere al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto) al igual que su instrumento gemelo, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, también fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor para los Estados ya ratificantes el 23 de marzo de 1976; curiosamente, México depositó su instrumento de adhesión otro 23 de marzo, pero cinco años más tarde, en 1981, cobrando vigencia para nuestro país a partir del 23 de junio del mismo año¹⁷³.

El Pacto contiene una disposición que a nuestro juicio es clara y contundente sobre los derechos que tiene el Estado de expulsar a un extranjero, y éste de defenderse. El artículo 13 establece:

“Artículo 13. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá al extranjero, exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente, o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”.

El artículo 13 del Pacto deja claros los siguientes puntos:

- El Estado tiene facultad de expulsar a un extranjero, aún cuando se halle legalmente en territorio del Estado que expulsa, lo cual es innegable en el derecho consuetudinario internacional.
- La decisión de expulsión debe ser adoptada conforme a la ley.

¹⁷³ Publicado en el *Diario Oficial*, 23 de junio de 1981.

- Al extranjero se le permitirá defenderse y recurrir tal decisión de expulsión.
- Al extranjero también se le permitirá tener representante ante la autoridad correspondiente.
- A menos que haya “razones imperiosas de seguridad nacional” estos dos últimos derechos se pueden obviar. Es comprensible, dado que estamos hablando de una excepción, que el gobierno que expulsa debe de sustentar tal caso.

Como lo hace el gobierno mexicano, sistemáticamente, interpone una reserva a este tipo de disposiciones, el gobierno de México hizo reserva de este artículo, visto el texto del artículo 33 de la Constitución. Sin embargo, tal reserva es bastante cuestionable, aunque no hubo oposición de los demás Estados. El cuestionamiento se deriva de la esencia misma de las reservas, como sabemos, una norma de derecho consuetudinario internacional, establece que para que la reserva opere, tenga validez se requiere que no se contraponga “con el objeto y fin” del respectivo tratado, como se establece en la Opinión Consultiva del 28 de mayo de 1951 de la Corte Internacional de Justicia en relación a las reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Ahora bien, el Pacto establece también claramente uno de los objetivos del Pacto cuando establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Es decir, por contravenir el objeto y fin -garantizar a todos los individuos sin excepción los derechos reconocidos en el Pacto- del Pacto la reserva interpuesta por México no debe ser válida, sin embargo nos encontramos aquí con que los Estados aceptaron la reserva y en consecuencia es válida, aunque los

extranjeros, es decir, los individuos, se vean afectados.

Después tenemos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Convención, también denominada “Pacto de San José de Costa Rica” fue adoptada en dicha ciudad el 22 de noviembre de 1969; entró en vigor para los Estados ya ratificantes el 18 de julio de 1978; México depositó su instrumento de adhesión el 24 de marzo de 1981; entró en vigor para nuestro país a partir de esta última fecha.¹⁷⁴

En principio, lo interesante en este caso es que México no hizo ninguna reserva a la Convención Americana, como es su costumbre y a pesar de que contiene disposiciones claras en contra de las cuales se opone el artículo 33 de la Constitución. ¿Qué pasó?, ¿el negociador mexicano y el Senado se durmieron?, habiendo dentro de la Convención Americana garantías claras a favor de los extranjeros, que impiden su expulsión arbitraria:

Artículo 8. Garantía judiciales: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”...

Y el artículo 22-6 a su vez establece:

“Derecho de circulación y de residencia.

...

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley”.

¹⁷⁴ Fue publicada en el *Diario Oficial* del 7 de mayo de 1981.

De tal manera que cuando México hace la declaratoria mediante la cual reconoce como obligatoria la competencia de la Corte Interamericana, posteriormente en la década de los años noventa, e interpone la reserva: “a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución”, lo que está haciendo es una reserva encubierta que no tiene validez en el derecho internacional,¹⁷⁵ ya que la reserva debió haber sido hecha cuando se firmó la Convención Americana, que ya vimos fue hecho en la década de 1980.

También México adoptó la Convención de Ginebra de 1951 sobre Derecho de los Refugiados. Esta Convención contiene el artículo 32 que textualmente dice:

1. Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes.

A no ser que se oponga a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente...”

El tratamiento que le dió el gobierno mexicano a esta disposición clara también fue el mismo de la interposición de una reserva contra el artículo 32 para darle cabida a la integridad del artículo 33 de la Constitución.

¹⁷⁵ Véase Becerra Ramírez, Manuel, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco, México, UNAM, 2000, pp. 77-89.

Estos ejemplos de responsabilidad de México, derivada de tratados internacionales, a pesar de que se interpongan reservas, no lo eximen de tener una postura bastante incongruente con su discurso de respeto de los derechos humanos y bastante retrógrada en relación con la clara evolución de los mismos derechos humanos, y sobre todo esta actitud pone en peligro a México de ser sujeto de responsabilidad internacional por causas de denegación de justicia e incumplimiento de sus obligaciones internacionales derivadas de los tratados internacionales. En efecto, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, en su proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, establece en su artículo 2:

“Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

- a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional.
- b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado.”

Como vimos, tomando en cuenta el Protocolo de 1966 a que nos referimos anteriormente, México tiene la obligación de “respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Sin embargo, no existe tal obligatoriedad en el supuesto de que los extranjeros pretendan interferir en los asuntos políticos del país.

Las voces para que se dé una transformación del artículo 33 son variadas y fundamentalmente vienen de los “especialistas,” y los sectores encargados de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, la posición del Estado, debe ser congruente al mandato constitucional

CAPITULO 3. LA OBSERVACION ELECTORAL POR EXTRANJEROS.

3.1. Sistemas electorales en otras naciones.

Una referencia obligada de análisis son los sistemas electorales de otras naciones, en este caso se han seleccionado cuatro de las naciones que tienen los sistemas electorales más modernos; dos de América, y dos de la Unión Europea.

Se analizarán los sistemas electorales del Canadá, los Estados Unidos, Francia e Inglaterra. No obstante, la modernidad y su declaración internacional de defensores de la democracia, ninguno de ellos incorpora de ninguna forma, en su derecho electoral, siquiera la posibilidad de que se lleve a cabo una observación electoral internacional de sus procesos internos, hecho importante para nuestra investigación que retomaremos más adelante.

3.1.1. Canadá.

Canadá ha sido formado por la estructura cambiante que ha sufrido en los últimos años aunado a las exigencias de una sociedad civil tanto de origen anglosajón como de origen francés que exigen mayor satisfacción de sus necesidades democráticas.

En la actualidad, Canadá cuenta con un sistema de monarquía parlamentaria, y con una forma federal de gobierno, repartiendo el poder entre el gobierno central y las provincias. A pesar de estas innovaciones constitucionales en la actualidad se vive una crisis constitucional debido al carácter bicomunal de su conformación étnica; en otras palabras, la integración del país por dos grupos distintos: anglosajones mayoritarios y franceses minoritarios, que han sido constantes rivales, desde que, en siglo XVIII, Francia perdió su colonia en beneficio de la Gran Bretaña.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. Diccionario de Derecho Electoral. Porrúa, México, 2000.

Este país¹⁷⁷, al igual que Australia y Nueva Zelanda, tienen en común el reconocimiento que hacen a la Corona como jefatura de Estado y a Isabel como su actual titular. Canadá heredó de la Gran Bretaña el régimen democrático y representativo. El parlamento canadiense es, por tanto, un órgano compuesto por la Corona, representada por el “Gobernador General,” por la Cámara de los Comunes y por el Senado.

La Cámara de los Comunes es elegida por el pueblo y constituye la parte representativa del Parlamento y la que legitima su gobierno ante el pueblo. Está integrada por 282 diputados representantes de circunscripciones distritales con un número de pobladores que resulta de dividir la población nacional entre el número de ellas, agregándose, además los representantes de los territorios, con lo que la composición asciende a 295 diputados. El período de duración es de 5 años. Los poderes formales de la Cámara de los Comunes tienen gran importancia y establecen un equilibrio en el poder político no solamente en el parlamento, sino entre el Primer Ministro, el gabinete y el partido mayoritario.

El Senado se encuentra integrado por miembros que ejercen representación territorial de las regiones que componen al país. El número total de senadores es de 104; sin embargo, la constitución contempla la posibilidad de incrementar temporalmente su número hasta 112, quedando esto sujeto a que el Primer Ministro lo autorice. La edad mínima de los senadores es 30 años y deben poseer bienes inmuebles en su provincia por un valor determinado. Los senadores no son electos, son designados por el gobernador general, de acuerdo con la opinión del primer ministro. El cargo de senador es renunciable. Recientemente se eliminó el derecho de veto al Senado en contra de los cambios constitucionales.

Constitucionalmente existe la Suprema Corte de Canadá, que se compone cuando menos de un tercio de jueces nombrados por el Colegio de Abogados

¹⁷⁷ La provincia de Québec no ha jurado la Constitución actual a pesar de los constantes esfuerzos del resto del país por integrarla, esta actitud se debe en parte a las exigencias que estipula de reconocimiento de sus características especiales en relación con el resto del país, llegando inclusive a buscar la separación de la federación.

Civiles de Québec, el método de nombramiento de jueces debe señalar la participación provincial; pero debe existir una fórmula eficaz para resolver estancamientos en caso de que los gobiernos provinciales y federal no puedan llegar a un acuerdo sobre algún nombramiento a la Suprema Corte.

En el referendo del 26 de octubre del año 1992¹⁷⁸ se pidió a los canadienses que votaran en favor de un acuerdo político al que habían llegado los diez primeros ministros provinciales, los dos jefes de gobierno territoriales, cinco representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y el primer ministro. El texto se intitulaba "Informe sobre el consenso acerca de la Constitución, Charlettetown, Texto Definitivo". Este acuerdo hacía referencia a reformas a la Constitución, a través de los medios aplicados por la antigua Constitución de 1867; sin embargo, se pidió a los canadienses que lo aprobaran mediante referendo. Ésta es la manera de expresión de la sociedad en forma de democracia directa sobre un asunto sometido a su consulta.

Este referendo aunque no parecía legalmente obligatorio para el gobierno parecía obligatorio para la sociedad. Desafortunadamente no se aprobó y, actualmente, dentro de las enormes divisiones existentes dentro de esa sociedad, se sigue debatiendo la reforma constitucional en foros y debates. Sólo podrían efectuarse cambios si se aceptaba que una provincia o el gobierno federal habían sido designados para celebrar audiencias legislativas abiertas y se acordara invitar a los grupos interesados a exponer sus puntos de vista.

Hacia mayo de 1993, se estableció la Ley Electoral de Canadá destacando, entre otros lineamientos legales el sufragio universal a todos los ciudadanos canadienses mayores de 18 años; es menester señalar que los súbditos británicos que hayan residido en Canadá durante los doce meses que preceden a la elección podrán ejercer este derecho.

¹⁷⁸ Bobbio, Norberto; y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Tr. Crisafio Raúl y Tula Jorge. Siglo XXI, 4ª ed., México, 1985.

Constitucionalmente en la actualidad, basta la aprobación del Parlamento y de siete legislaturas provinciales que representen 50 por ciento de la población canadiense para adoptar las reformas constitucionales, si bien se requiere de la unanimidad en algunos casos mientras que el parlamento puede actuar sólo en otros.

Las elecciones no ocurren en un estado natural. Suceden dentro de una red de instituciones y un conjunto de reglas que influyen en los cálculos de los votantes, los partidos y los líderes al interactuar unos con otros y en base a la revisión permanente de la ley electoral en base a experiencias adquiridas destacándose: participación, registro, votación y funcionamiento electoral.

Enmarcado en una forma de gobierno de monarquía parlamentaria, por los antecedentes anteriormente expuestos, el sistema electoral canadiense se encuentra actualmente en un proceso de transformación; sin embargo, es importante señalar que entre sus principales características vigentes es que se constituye como un sistema electoral de pluralidad individual y un sistema de partidos multipartidista, a pesar de que la configuración política militante se ha mantenido conforme a las prácticas de los sistemas en que predominan dos partidos, lo que no excluye la posibilidad de existencia de partidos menores. Los principales partidos son el Partido Liberal y el Partido Conservador. Asimismo, coexisten partidos menores que tienen influencia regional como el Partido de Québec, el Partido Nacionalista de Québec, Partido de la Reforma; la Unión Nación, el Partido del Crédito Social y el Nuevo Partido Democrático.

Los partidos políticos fueron inexistentes desde el punto de vista jurídico hasta 1970, en que se les incorporo al régimen de Derecho privado condición que guardan hasta la fecha.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos canadienses, este

tiene dos modalidades: privado y público indirecto. El financiamiento privado es aquel que toda persona física u organización puede efectuar con contribuciones por cualquier monto a partidos o candidatos registrados, en efectivo, bienes y servicios. Los candidatos pueden recibir contribuciones sólo durante las campañas. El financiamiento público indirecto es aquel mediante el cual los contribuyentes a los partidos políticos y candidatos pueden recibir créditos fiscales. Para hacer efectivo el crédito fiscal (500 dólares canadienses como máximo) se debe obtener un recibo oficial que solo puede ser emitido por el agente oficial del partido o del candidato. No se proveen fondos públicos a los partidos ni a los candidatos para gastos de campana, esto es que Canadá no cuenta con una política de financiamiento público directo en beneficio de estos. Existe un sistema de reembolso donde se reembolsa el 50% a los candidatos por gastos de elección siempre y cuando reciban por lo menos 15% de los votos.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos y los candidatos, estos deben rendir un informe anual de gastos y erogaciones que incluya el total de contribuciones recibidas y la identidad de las personas y organizaciones, con las copias de las facturas y recibos respectivos. Este informe es publicado por el Oficial Electoral en Jefe en los periódicos donde se llevo a cabo la elección y estará disponible para su consulta por un término de seis meses después de haberse presentado. Estos reportes pueden ser inspeccionados por cualquier ciudadano que lo solicite ante la máxima autoridad electoral¹⁷⁹.

El sistema electoral canadiense se divide en circunscripciones electorales, actualmente son 295. El parlamento canadiense es el encargado de hacer la distribución de los distritos en cada provincia. La organización de las elecciones es llevada a cabo por un organismo independiente "Elecciones Canadá" que se encuentra en coordinación con el parlamento siendo independiente del gobierno y los partidos políticos. Las provincias canadienses tienen autonomía en cuanto a la organización de las elecciones locales. El resultado de las elecciones puede ser

¹⁷⁹ Alemán Velasco, Miguel. Op. Cit. Pág. 98.

apelado únicamente ante la Suprema Corte de Canadá.

Podemos resaltar la importancia del debate sobre reformas constitucionales y reformas al sistema electoral en que actualmente se encuentra Canadá, con el propósito de lograr una mejor convivencia entre su sociedad.

3.1.2. Estados Unidos de Norteamérica.

Constitucionalmente los Estados Unidos de Norteamérica se componen de un sistema federal compuesto por un presidente, un congreso bicameral, una Corte Suprema y 50 estados libres y soberanos que cuentan, cada uno con: propia Constitución, asamblea, elección de gobernadores y Suprema Corte.

La Constitución en su artículo 11, atribuye al presidente la titularidad del poder ejecutivo, precisando que cuidará de la plena observancia de las leyes. En particular, no sólo coinciden en esta figura constitucional tanto la función de jefe del estado como la de ejecutivo, además debe reconocérsele, en el plano político, una posición de marcado predominio en la determinación de la orientación del gobierno en virtud del hecho de no haber sido elegido por el parlamento, puesto que goza de una directa investidura nacional del cuerpo electoral¹⁸⁰.

El presidente y el vicepresidente son elegidos por un mandato de cuatro años. Actualmente, según la enmienda 22 de 1951, se ha establecido la ineligibilidad por más de dos veces¹⁸¹.

Sin embargo, como los dos grandes partidos tanto el Republicano como el Demócrata, ya han señalado antes a sus respectivos candidatos, en el momento en que los electores votan a los electores presidenciales saben ya que estos últimos, en la sucesiva votación, se limitarán a elegir a los candidatos propuestos

¹⁸⁰ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo I. Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997.

¹⁸¹ Se elige siguiendo un procedimiento que sólo formalmente es de doble grado. En cada estado se eligen los electores "presidenciales," tantos cuantos diputados y senadores hay en cada estado, los cuales sucesivamente designan al presidente y al vicepresidente.

por los respectivos partidos. En cuanto jefe del ejecutivo, el presidente, del que depende toda la administración federal, se surte de sus propios funcionarios que no pueden ser miembros del Congreso ni participar en sus reuniones y que son colocados, con la aprobación del senado, al frente de los departamentos administrativos.

La reunión periódica de estos colaboradores presidenciales, entre los cuales tiene cierto relieve el Secretario de Estado y encargado de las relaciones exteriores, se celebra en el nivel de gabinete, pero debe precisarse que éste no constituye un órgano formal dotado de autonomía propia ni jurídica, ni siquiera política, dado que la titularidad de la función ejecutiva es exclusiva y personal del presidente; además, dispone éste último de la facultad de revocar de sus cargos a todos sus colaboradores. El presidente se sirve de un órgano ejecutivo: Executive Office of the President, integrado por una serie variable de órganos consultivos permanentes, con competencias sectoriales, entre los cuales ha adquirido significado especial el Consejo de Seguridad Nacional. Cabe señalar que constitucionalmente, el presidente es el que ejerce el mando de las fuerzas armadas. Esta atribución ha fortalecido su posición en cuestiones de política exterior, sin embargo el Congreso es el único que cuenta con la competencia formal de declaración de guerra a otro estado.

La Constitución Federal reconoce al presidente un instrumento formal que condiciona al Congreso, atribuyéndole un poder de veto suspensivo de las leyes aprobadas por el parlamento, quien puede superar la oposición presidencial mediante una votación con mayoría de dos tercios.¹⁸²

Cabe destacar, que el Presidente de los Estados Unidos es elegido de manera indirecta por medio de un Colegio Electoral. A través de la historia ha existido gran variedad de reglas que regulan el método por el cual los electores del Colegio Electoral son escogidos. En el siglo XIX tres distintos métodos fueron

¹⁸² Herring. Patrick. Presidential Leadership, the political relations of Congress and the Chief Executive. Edil. New York Press. Estados Unidos, 1962, p. 61.

frecuentemente utilizados: a) Voto popular en total; b) Voto popular por distrito; y c) Designación por la legislatura estatal.

Desde 1836, y con algunas ligeras excepciones hasta 1860, la legislatura de Carolina del Sur seleccionó a sus electores, todos los electores presidenciales han sido designados de formas similares. Esto es, que los electores son escogidos por un voto popular y el candidato que gana la pluralidad del voto en un estado gana todos sus electores. Generalmente este método es el aplicado por cada estado de la nación con la excepción del Estado de Maine.

Actualmente, y siguiendo una popular tradición del colegio electoral, en noviembre, estos electores presidenciales se reúnen en sus capitolios estatales donde emiten sus votos; hay que señalar que esta costumbre es una mera formalidad en la práctica, ya que sólo en casos excepcionales estos electores no respetan el voto del pueblo. Si ningún candidato presidencial obtiene mayoría absoluta en el colegio, la responsabilidad de la elección depende de la Cámara de Representantes la cual escoge entre los tres candidatos con el más alto número de votos en el Colegio Electoral. Estos casos sólo se han observado en dos ocasiones, en 1801 y en 1825.

La Constitución confiere el poder legislativo federal a un órgano parlamentario, denominado Congreso, de naturaleza bicameral. El parlamento en este país; United States Congress, está integrado por la Cámara de Representantes y el Senado. El artículo 1 de la Constitución establece lo relacionado con el Congreso y sus poderes. El Senado está formado por dos representantes por cada estado miembro, originariamente elegidos por las asambleas legislativas locales y luego, tras la aprobación de la enmienda diecisiete en 1913, por el cuerpo electoral del estado, que se renuevan cada dos años. Esta Cámara se compone de 100 miembros cuyo período dura seis años. Normalmente, la preside el vicepresidente de los Estados Unidos, pero está también previsto el nombramiento de un presidente pro-tempore, que puede

sustituirle en casos de ausencia o si el vicepresidente asume el cargo presidencial.

Comúnmente los Senadores son electos individualmente por un voto plural, excepto en un pequeño número de estados que emplean otra votación. Para ser Senador se requiere: tener, como mínimo, treinta años de edad, poseer la ciudadanía de los Estados Unidos por lo menos durante nueve años y residir en el estado donde vaya a ser elegido.

La Cámara de Representantes se integra con 435 miembros que son electos cada dos años y representan distritos que tienen una cantidad de población semejante. Debido a que existe la reelección en este país, se contempla la alternativa de reelección para los representantes en varias ocasiones. La Constitución establece que para ser representante se necesitan los siguientes requisitos: haber alcanzado la edad de veinticinco años, tener durante siete años la condición legal de ciudadano de los Estados Unidos, y ser residente del estado al momento de la elección.

La Cámara de Representantes la preside un Speaker y está compuesta sobre base nacional de modo proporcional a la población de los estados, por diputados con mandato de dos años. Aquí podemos comentar que desde el punto de vista de su composición, se nota la marcada diferencia del Senado respecto de la Cámara de Representantes, que mientras el primero está más conectado con los estados miembros de la federación y por otra parte la Cámara de Representantes se conecta más con los intereses generales de la población. Ambas Cámaras tienen la prerrogativa de iniciativa de ley, teniendo la Cámara de Representantes sólo la prerrogativa de la iniciativa de la ley sobre la imposición de tributos, salvando en esta materia la facultad del Senado de proponer enmiendas y de concurrir a su aprobación final.

Los miembros de la Cámara de Representantes se encuentran en contacto con los habitantes de un área local que, en términos cuantitativos, es

pequeña y cuya responsabilidad ante ella es considerable, ya que es erigido en portavoz de sus problemas y opiniones políticas para hacerlos llegar al seno de la asamblea federal. De ahí que su campo de acción esté constituido fundamentalmente por los asuntos de interés nacional y por los específicos de quienes los eligieron, procurando responder a la confianza en ellos depositada y ganar así el derecho a la reelección.¹⁸³

Las dos cámaras del Congreso coparticipan en la función constitucional del órgano de la llamada justicia política, pudiendo sólo la Cámara de Representantes promover el procedimiento de impeachment y acusar así, al presidente que será juzgado exclusivamente por el Senado, el cual, en tal supuesto lo preside el Presidente del Tribunal Supremo.

Una comisión intercameral cumple la tarea de resolver los contrastes acerca de la aprobación de textos de ley; Committee of Conference.

Las exigencias particulares de coordinación y uniformidad propia de la estructura federal del ordenamiento estadounidense, han determinado la creación de un poder judicial articulado en órganos jurisdiccionales de primera y segunda instancia en todo el territorio federal y unificado en el vértice de la Corte Suprema artículo 11, que sirve también de cúspide del sistema de tribunales de estados miembros en lo relativo a cuestiones de derecho federal que surgen frente a los jueces estatales.

Esta última está formada por ocho jueces y un presidente; Chief of Justice, todos designados por el Presidente de los Estados Unidos, con el consentimiento del Senado y nombrados con carácter vitalicio para garantizar así su independencia del poder político.

¹⁸³ Berlin Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. cit., p.209.

La Corte Suprema que actúa como jurisdicción de apelación tanto en los fundamentos de derecho como en los de hecho, respecto a los tribunales federales que le están subordinados, tiene competencia exclusiva en diversos casos, entre ellos la resolución de conflictos de competencia entre los estados y entre estos y el Estado Federal.

La Corte Suprema ha desarrollado, si bien fuera de una atribución explícita de este poder por la Constitución, una importante función de control de constitucionalidad de las leyes, contribuyendo de modo determinante, mediante sus propias sentencias que en virtud del principio del stare decisi vinculan a todo el sistema jurisdiccional, a la evolución del ordenamiento, sobre todo en el sentido de una constante adecuación de la Constitución originaria a las exigencias de una sociedad en proceso de transformación.¹⁸⁴

En cuanto a los estados, éstos son cincuenta y cuenta cada uno con su propia Constitución y directamente eligen a su gobernador y cuentan con un congreso bicameral con la excepción del estado de Nebraska que sólo tiene una Cámara. Cada estado tiene sus propias reglas que varían ligeramente en los términos y métodos de elección de funcionarios. La mayoría de los gobernadores son electos por voto plural para un término de cuatro años.

Un aspecto interesante de los procesos electorales estatales es el uso de la democracia directa. En la mayoría de los estados así como en muchos municipios, se permiten las iniciativas de leyes presentados por ciudadanos o por referendos populares. Cabe mencionar al respecto que las iniciativas ciudadanas después de obtener un porcentaje específico de firmas de votantes pueden ser propuestas para su votación.

Es importante señalar que debido a la forma de gobierno constitucional,

¹⁸⁴ Koenig, L.W. Congress and the President. Edit. Glenview. Estados Unidos, 1965, pp.530-560.

esto es, a la separación rígida de los Poderes, propia de la forma presidencialista, la función controladora del Congreso sobre la actividad del Ejecutivo, no puede, producir los efectos que presupone el concepto tradicional de control en el sistema parlamentario.

Al no existir una responsabilidad política que pueda materializarse, tampoco es posible aplicar una renovación del gobierno que no goce ya del apoyo de una mayoría en el Congreso. El ejercicio de poderes de control al no concluir con la sustitución del gobierno en cargo tiende a condicionar la política presidencial y a provocar una actitud hostil hacia la política del presidente en turno, lo cual puede ser manipulado de manera desfavorable al partido del Presidente. A este respecto cabe señalar que este sistema tiene como consecuencias la división del gobierno en turno, ya que esto ocurre cuando el partido del Presidente, debido al sistema imperante, no cuenta con la mayoría en el Congreso. Éste es sólo producto de una interacción única de un sistema electoral único y un sistema de partidos único. Se puede agregar como característica especial a este sistema que a pesar de ser presidencialista, impone por su funcionalidad, fuertes problemas de gobernabilidad al presidente en turno, esto se refleja en el hecho que de 1789 a 1947 el partido presidencial ha carecido de mayoría en el Congreso. Cabe expresar que también existen argumentos sobre este sistema que señalan que el tener un gobierno dividido es menos tendiente a rendir cuentas, que un gobierno donde el partido del Presidente controla el gobierno.

La justificación de esta costumbre se debe a las preferencias del electorado que se supone que ante las escasas alternativas de votación ya sea por Republicanos o Demócratas, prefiere votar de diferente manera para la votación de Presidente y para la votación del Congreso, asimismo se manifiesta que de esta manera se logra un mejor equilibrio y desarrollo democrático. Esta afirmación se basa en la teoría de que el votante individual parece incapaz de satisfacer los requerimientos de un sistema democrático de gobierno, tal como

fueron establecidos por los teóricos políticos.¹⁸⁵ Asimismo, es importante mencionar que la labor cotidiana es llevada a cabo bajo especial consideración de los mecanismos de conexión entre el gobierno y la opinión, el principal de los cuales es el proceso electoral. También es importante señalar la consideración del rol de la opinión pública la cual cuestiona, analiza, enriquece y estimula el sistema electoral. En la actualidad se ha logrado comprobar que los votantes norteamericanos buscan un gobierno dividido.

Respecto al sistema electoral en si podríamos clasificarlo como mayoritario a una vuelta, por distrito uninominal y en el ámbito local, mayoritario a dos vueltas, los distritos plurinominales y de manera menor el sistema proporcional. El sistema electoral vigente para la elección del Presidente y del Congreso ya fue abordado íntegramente en el inciso anterior.

En cuanto al sistema de partidos, éste es el más viejo del mundo, y probablemente el más desgastado, ya que a pesar de sólo ser dos partidos, en la actualidad, con la declinación de estos como interlocutores de los intereses de la sociedad, el electorado ha perdido interés y adquieren mayor importancia relativa los grupos de interés organizados, o si se prefiere, los grupos formados por cabilderos, los cuales han aumentado notablemente.

A pesar de que los partidos políticos existen en los niveles nacional, estatal y local, en cada nivel existe una organización separada y casi totalmente independiente, que hace en buena medida lo que desea, en tanto que en muchos condados y ciudades, no aparece organización alguna. En el papel, los partidos nacionales Demócrata y Republicano se asemejan mucho, en ambos partidos la autoridad final se encuentra en manos de la "Convención Nacional" que se reúne cada cuatro años para designar al candidato presidencial.

¹⁸⁵ Elster, Jon. Explaining Technical Change. Studies in Rationality and Social Change. Edit. Cambridge University Press. Londres. Inglaterra, 1990, p.54.

Asimismo, cabe señalar que las actitudes y las tradiciones de los votantes norteamericanos refuerzan los factores institucionales.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, en virtud de ser estos sujetos de Derecho privado, el financiamiento es preferentemente privado y eventualmente público. Por lo que a éste respecta, se orienta a las campañas electorales y no al sostenimiento normal de los partidos. El financiamiento público norteamericano se entrega únicamente a los candidatos presidenciales. Es menester señalar que los candidatos presidenciales, independientemente de este financiamiento público generalmente además de respaldarse en los partidos, crean sus propias organizaciones de apoyo para fortalecer sus campañas, en cuyo mantenimiento las contribuciones individuales han desempeñado desde siempre un papel trascendental.¹⁸⁶ Por otra parte, el financiamiento público tiene tres aplicaciones, de las cuales dos son para los candidatos presidenciales, elecciones primarias y generales respectivamente y una para los partidos políticos; aunque no para el sostenimiento de éstos, sino sólo para la realización de sus convenciones nacionales. El candidato a las elecciones presidenciales que se beneficia con este tipo de financiamiento no puede gastar más de 50,000 dólares de su patrimonio personal. En cambio, si rechaza los fondos públicos, puede recibir aportaciones privadas ilimitadas y hacer gastos ilimitados. La limitación a gastos de campaña de elecciones presidenciales ha tenido varias modificaciones, en 1971, 1974, 1976 y en 1980, donde se ha tratado de establecer limitaciones legales para reducir la influencia del dinero en el éxito de las elecciones, sin embargo en la actualidad y de acuerdo a la última modificación de 1980, si los candidatos aceptan el beneficio del financiamiento público o fondos compensables, matching funds, están obligados a respetar el límite legal a sus gastos de campaña, y si al contrario, lo rechazan, quedan liberados de dichas restricciones y sin límites de gastos de campaña.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. p. 100.

¹⁸⁷ IBID Pág. 105.

El financiamiento privado de los partidos políticos norteamericanos ha sido la forma tradicional para financiar las campañas electorales. Dicho financiamiento se expresa a través de varias modalidades destacándose; donativos de personas físicas a los candidatos; donativos de personas físicas a los comités nacionales de los partidos; donativos de personas físicas o morales a los Comités de Acción Política de asociaciones, sindicatos y empresas y los donativos de personas físicas o morales a los Comités Estatales o Locales de los partidos políticos.

Los límites a la aportación privada se concentran en prohibiciones legales a los bancos, empresas y sindicatos que entreguen contribuciones a los candidatos o a los partidos para sostener campañas electorales y a los candidatos y partidos que acepten fondos del extranjero. Solo las personas físicas están autorizadas para hacer donativos a los candidatos o a los comités de los partidos, pero sujetos a un tope máximo de 1,000 dólares anuales si se entrega a un candidato. Si las aportaciones se hacen al comité local del partido, el límite aumenta a 5,000 dólares, y si se hacen al Comité Nacional, a 20,000 dólares. El total de estas contribuciones, no puede sobrepasar de 25,000 dólares anuales. Cada uno de los cónyuges es considerado como donador personal. En virtud de estas limitaciones, y de acuerdo a la prohibición legal de que personas morales, específicamente, empresas y bancos, pudieran hacer contribuciones, tras el escándalo Watergate se comprobó una extensa gama de práctica ilegales realizadas por empresas para apoyar la campaña del presidente Nixon, es por lo anterior que en 1971, se legalizó la participación de empresas y sindicatos en el financiamiento de las campañas políticas imponiéndoseles restricciones y requisitos a través de los Comités de Acción Política (Political Actions Comites, PACS). A pesar de estos límites, existen mecanismos legales como la autorización de gastos independientes a favor o en contra de los candidatos, a través los PACS que se ha convertido en una vía para evadir los techos de gastos de campaña, así como superar la prohibición de la contribución empresarial y sindical en los gastos electorales.

Además de las anteriores contribuciones privadas, existe la del dinero suave ó soft money que consiste en las contribuciones a los partidos a nivel local, no a los candidatos y tiene como fin el doble propósito de fortalecer y descentralizar a dichas agrupaciones. Los límites establecidos por la ley federal pueden ser evadidos si los donativos se hacen conforme a las leyes de algunos Estados de la Unión Americana.¹⁸⁸ Esta opción de financiamiento privado ha contribuido en gran medida al incremento de dinero en campañas electorales.

Finalmente, en cuanto a la contabilidad y gastos de los candidatos de los partidos políticos norteamericanos, en campañas electorales, estos son sujetos a la rendición de cuentas ante la Comisión Federal Electoral, organismo compuesto por ocho miembros, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y confirmados por el Senado. Dicha comisión se encarga de vigilar posibles violaciones o infracciones a la ley.

En el umbral del siglo XXI, Estados Unidos de Norteamérica lucha contra algo que es evidente a nivel mundial: la crisis de los partidos políticos como interlocutores de los intereses de la sociedad civil ante el gobierno. El fenómeno del candidato independiente Ross Perot, demostró ésta crisis de partidos, aunque el temor al cambio, aunado a la débil oferta política del candidato provocaron que no se diera un cambio en las preferencias electorales de los norteamericanos. Es importante mencionar que no obstante el desarrollo democrático alcanzado en Norteamérica, numerosas personalidades del mundo académico y político de este país sostienen la necesidad de renovar su sistema de partidos y su sistema electoral a fin de ofrecer más opciones políticas a sus ciudadanos y hacer más clara y transparente su sistema electoral.

¹⁸⁸ Alemán Velasco, Miguel Op. cit. p. 110.

3.1.3. Inglaterra.

La Constitución del Reino Unido es diferente a las constituciones rígidas y escritas de Estados Unidos, Francia y otros países. El pensamiento inglés, digno de tomarse en cuenta, afirma que el sistema de constitución escrita y rígida ofrece más desventajas que provechos, pues equivale a una promesa de ser completo, perfecto y de proveer a todo y prevenirlo todo.

Características de la Constitución británica son su flexibilidad y continuidad, para comprenderla es necesario observarla como el proceso histórico del sentimiento nacional y característico del pueblo inglés. Las fuentes donde se ha nutrido el derecho constitucional inglés son: el derecho consuetudinario (Common) y la aquiescencia más antigua de los poderes y la opinión, así es que los conflictos constitucionales encuentran su solución no en la Constitución sino en los archivos parlamentarios o judiciales.

Los caracteres de la Constitución británica, son: primero, no revolucionaria; segundo, no escrita, tercero, histórica por excelencia. La Constitución británica tiene orígenes revolucionarios y tiene parte escrita legislada en pactos, tratados y estatutos.

En virtud de lo anterior es necesario mencionar que las revoluciones en Gran Bretaña han tenido un significado histórico distinto del que tuvieron en Francia, por ejemplo, no implicaron la afirmación de principios abstractos sino la confirmación de una tradición violada; asimismo la parte no escrita y consuetudinaria de la constitución británica tiene mayor alcance que en otros países ya que es esencialmente flexible y en ella el elemento histórico adquiere proporciones tan amplias como en ninguna otra.

Gran Bretaña es el país donde apareció por vez primera la forma de gobierno parlamentario. Hacia finales del siglo XVIII, se consolidó el principio que los ministros, y en particular su presidente; el Primer Ministro, deberían gozar de la

confianza de la Cámara de los Comunes (1782). La actual forma de gobierno inglesa se caracteriza por un predominio neto del gobierno de modo que figura dentro del esquema del llamado parlamentarismo mayoritario ligada a la tradición, la constitución inglesa, cuenta con una naturaleza eminentemente consuetudinaria y ha mantenido el carácter monárquico del Estado. La Corona es símbolo de la identidad nacional y los poderes reconocidos a sus titulares son esencialmente formales, pues los ejerce el gobierno. El consejo privado de la corona (Private Council) es el órgano donde el soberano adopta formalmente ciertas previsiones normativas que, en realidad, decide el gobierno. El gobierno, se considera, formalmente, según la tradición constitucional, un comité interno del Private Council.¹⁸⁹

El gobierno inglés entraña una distinción entre el gabinete ministerial (Cabinet), presidido por el primer ministro y el gobierno (Government), que comprende numerosos ministros ajenos al gabinete y que, por tanto, no discuten ni deliberan sobre la orientación política.

Los ministros se distinguen en ministros miembros del Cabinet y ministros ajenos al mismo. La calificación formal de los ministros varía, a veces se denominan ministros (Ministers) cuando dirigen un ministerio, a veces secretarios de Estado (secretaries) cuando dirigen un oficio, según la terminología tradicional. La elección del primer ministro la hace el soberano que consuetudinariamente debe nombrar al líder del partido que ganó las elecciones. Sólo cuando éstas no constituyen una mayoría el soberano dispone de cierta discrecionalidad. El nombramiento de los ministros se hace luego a propuesta del nuevo primer ministro.

El primer ministro ocupa una posición de clara hegemonía y preeminencia sobre los miembros del gobierno y de la mayoría parlamentaria. Cada año, al

¹⁸⁹ Hardie. F. *The Political Influence of the British Monarchy (1902-1945)*. Edit. Oxford University Press. Londres, Inglaterra. 1970, pp. 25-75.

comienzo de la sesión de la Cámara de los Comunes, el soberano lee un discurso que en realidad ha sido preparado por el gobierno y contiene el programa gubernamental. Tal programa se aplica puntualmente mediante la aprobación, por parte de la mayoría, de las propuestas del gobierno. Este dispone plenamente del orden del día de la Cámara de los Comunes de suerte que puede prefijar los tiempos precisos en que deben contenerse los debates y efectuar las votaciones.

Existe una profunda homogeneidad política entre el gobierno y la mayoría, siendo el primer ministro al mismo tiempo, por lo general, el líder del partido mayoritario.. Asimismo corresponde al gobierno la facultad de disolver anticipadamente la cámara electiva cuando la gravedad de la situación política pone en peligro la estabilidad de la mayoría parlamentaria y del gobierno.

El parlamento, según la tradición constitucional, está compuesto por la Corona y las dos cámaras. Empero, la función de La Corona está hoy ligada a actos formales, mientras que el papel de los lores, como indicaremos, se ha ido reduciendo.

El parlamento es bicameral y se funda esencialmente en la Cámara de los Comunes, que se elige cada cinco años, sobre la base de colegios uninominales con sistema mayoritario a una sola vuelta. Originariamente esta Cámara fue la encargada de representar a la burguesía. La Cámara de los Comunes (house of Commons) se forma por 650 miembros. Los diputados eligen a un presidente (speaker). Los trabajos parlamentarios se desarrollan según las costumbres y reglamentos actualizados. El speaker distribuye el trabajo entre comisiones permanentes (Eanding committees) que, no obstante, carecen de previa competencia sectorial. Para discutir el presupuesto y leyes muy importantes subsiste el procedimiento de la "Comisión de toda la Cámara" que en realidad es un expediente que implica la discusión con la presencia potencial de todos los diputados, pero simplificando los complejos procedimientos ordinarios previstos por el reglamento parlamentario para los trabajos en pleno.

La Cámara de los Comunes, por ser sus miembros electos por el pueblo, constituye el elemento dominante del parlamento inglés, su representación es todavía, aristocrática, aunque en menor proporción que en otras épocas, lo que da lugar a que no corresponda exactamente a la composición social de la nación.¹⁹⁰

La función del gobierno en las iniciativas legislativas es relevante ya que los proyectos de ley públicos (public bills) son, por lo regular, presentados por los ministros con el apoyo del gabinete y raramente por los parlamentarios sin responsabilidad de gobierno, en cuanto que el procedimiento parlamentario dificulta muchísimo esta facultad.

La Cámara de los Lores es la segunda del Parlamento, originalmente asumió la representación de la aristocracia y la nobleza y aún esta formada por miembros hereditarios y por miembros vitalicios nombrados por el soberano a propuesta del gobierno. Algunos miembros cumplen funciones judiciales (law lords) en la medida que un comité de la cámara constituye la más alta jurisdicción de apelación en materia civil y penal hoy regulada por una ley de 1876 y por sus modificaciones. En general, la Cámara desempeña en la actualidad funciones de estudio y debate e irrelevantes atribuciones de control del gobierno. Esta Cámara de lores se compone de 1,200 miembros aproximadamente, sin embargo, debido a su origen, algunos participan ocasionalmente.

Formalmente, la competencia legislativa de la Cámara de los lores para aprobar las leyes es equivalente a la Cámara de los Comunes. Cabe mencionar que la iniciativa de las leyes del presupuesto y fiscales corresponde sólo a la Cámara de los Comunes y es necesario el asentimiento de la Cámara de los Lores para aprobar las leyes que a juicio del speaker de la Cámara de los Comunes conciernen a tasas o cuestiones conexas de suerte que son votadas por una sola

¹⁹⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. cit., p. 204.

cámara.

En las demás leyes el asentimiento a los proyectos votados por la Cámara de los Comunes siempre se da, aun sin la sanción de la Cámara de los Lores.

En el marco de una forma de gobierno tradicional de monarquía parlamentaria, Gran Bretaña es el ejemplo clásico del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.¹⁹¹ La Cámara de los Comunes se constituye de 651 representantes electos en distritos uninominales en votación a una sola vuelta y bajo el principio de mayoría simple. Esta mayoría relativa es parte componente y condición funcional de un sistema que se ha elevado a modelo de la forma parlamentaria de gobierno. El sistema electoral, el sistema bipartidista la formación de mayorías partidistas, la alternancia en el ejercicio de las funciones de gobierno son algunos de los componentes del sistema británico.

Esta concepción se encuentra avalada por algunos autores destacándose Dieter Nohlen y S.E. Finer,¹⁹² que considera que el sistema británico es un sistema bipartidista ya que entre 1945 y 1974 dos grandes partidos son los que se han disputado todas las elecciones. Cabe hacer mención que para Finer en este sistema el ganador se lleva todo, gracias a una mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, el partido ganador controla las decisiones de este cuerpo colegiado y el líder del partido mayoritario se convierte en el primer ministro, quien escoge a personalidades dentro de su partido para encabezar los ministerios y grandes departamentos del gobierno.

Mientras este equipo ministerial sea capaz de conservar y mantener la confianza y apoyo de sus colegas miembros del Parlamento podrá legislar en la forma que desee.¹⁹³

¹⁹¹ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit., p. 154.

¹⁹² Finer S.E. *La política de adversarios y la reforma electoral*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1988 p. 15.

¹⁹³ Finer, S.E. *Op. cit.*, p. 15.

Este sistema no sólo coloca a un partido a cargo del gobierno e impide al otro cualquier participación en la toma de decisiones sino que también garantiza que el equipo ministerial y el resto de los miembros del partido mayoritario se mantengan unidos, ya que de lo contrario el gobierno perdería la mayoría y el partido siguiente más fuerte sería "amado" a formar un nuevo ministerio ahora de minoría y tendría que convocar a elecciones generales y en ellas este partido, por lo pronto minoritario, enfrentaría a las dos facciones del que fuera antes mayoritario, lo cual sería una garantía de triunfo para el partido que permaneció unido, recordando el caso del Partido Laborista en 1931¹⁹⁴.

Históricamente, la división de circunscripciones en el país para la realización de procesos electorales con anterioridad a 1832, era en circunscripciones binominales. Con la reforma de este año, 1832, se supuso un nuevo reparto parcial de los escaños de la Cámara de los Comunes en favor de las regiones urbanas e industriales, la eliminación de la representación territorial y una cuidadosa extensión del sufragio a las capas burguesas, se crearon circunscripciones pequeñas de diversas magnitudes.

Paralelamente a las circunscripciones uninominales, continuó existiendo la mayoría de las circunscripciones binominales. De igual forma, existían algunas trinominales y la ciudad de Londres tenía una circunscripción tetranominal. En las circunscripciones con más de dos escaños, el elector tenía, desde 1867, un voto menos que escaños por adjudicar; es decir voto limitado. A partir de la reforma de 1884-1885, la tercera Reform Act, implantó el predominio de las circunscripciones uninominales y sólo quedaron 25 circunscripciones plurinominales. El voto limitado quedó abolido.

En 1918 se implanto el sufragio universal masculino con voto plural para

¹⁹⁴ Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Título original: Les partis politiques, Tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, 15ª reimpresión, México, 1996.

los propietarios de casas, tierras, y negocios y para los titulados universitarios, en virtud de esto sólo quedaron trece circunscripciones binominales además de las circunscripciones universitarias. En 1950 se estableció la circunscripción uninominal con carácter general para todo el país. Como criterio para la distribución de las circunscripciones se utilizó primeramente una cuota nacional referida no a la población sino al número de electores en la circunscripción. Todas las circunscripciones debían tener el mismo número de electores, existiendo en la actualidad 630 y únicamente se permiten variaciones del 25 por ciento frente a la cuota, esto es, frente al valor medio de la cifra de electores referida a la totalidad del país. Existe una Boundary Commission que se encarga de la distribución de estas circunscripciones y a partir de 1970, se ha realizado una reforma de acuerdo a las recomendaciones de esta comisión. En la actualidad, la extensión del sufragio es de carácter universal, a los mayores de 18 años.

La duración máxima del parlamento no puede exceder de 5 años, sin embargo este término puede ser flexible y compete exclusivamente al Primer Ministro la facultad de convocar a elecciones.

Un aspecto importante es el financiamiento a los partidos políticos, que por ser sujetos de Derecho privado únicamente el financiamiento para sus actividades políticas y electorales es de carácter privado, no existe financiamiento público. Sin embargo existe una asistencia financiera muy limitada para los partidos de oposición representados en el parlamento. Este financiamiento electoral privado establece un tope impuesto a los gastos de campañas electorales de los candidatos vigente desde el siglo pasado. Sin embargo, a partir de 1918, las campañas genéricas, a nivel central, no están sujetas a restricciones. "Dícese que los candidatos no traspasan los límites fijados debido a la gratuidad de la propaganda por televisión a los partidos, a nivel central, desde 1951. Así, pues, el grueso del gasto lo realizan los partidos y éstos no están sometidos a ninguna limitación."¹⁹⁵ Los candidatos o sus representantes deben nombrar a un

¹⁹⁵ Alemán Velasco, Miguel. Op. cito p. 61.

agente electoral, que se constituye como una figura jurídica especial de la legislación electoral británica o pueden actuar como sus propios agentes. Desde 1918, la Ley prohibió cualquier tipo de gastos a favor de un candidato, no autorizados por escrito por éste o por su agente electoral, sin embargo, dejó planteada la posibilidad de hacerlos a nivel central para llevar a cabo campañas de tipo genérico, no sujetas a restricciones económicas. En virtud de las inconsistencias de este sistema de financiamiento, se presentó el informe Houghton en 1975, que formuló en términos generales las siguientes recomendaciones: a) introducir un sistema de financiamiento público a los partidos políticos bajo la forma de un subsidio anual, cuyos fondos serían pagados a la organización central de los partidos políticos, más un reembolso limitado de gastos electorales a nivel local; b) para recibir el financiamiento público, los partidos tendrían que haber ahorrado depósitos de la elección previa en por lo menos seis distritos electorales, o haber tenido al menos dos candidatos electos, o un candidato electo y al menos 150,000 votos. El monto del financiamiento sería calculado sobre la base de cuatro peniques por voto en promedio.¹⁹⁶ A pesar de estas recomendaciones la mayoría conservadora en el parlamento no apoyó la aplicación de las recomendaciones de este informe.

El sistema inglés de partidos está tradicionalmente dominado por dos de ellos, aunque existen otros con relieve. Primero fueron los Whigs y los Tories y luego los sustituyeron conservadores y liberales. Desde el comienzo de este siglo entraron en escena los laboristas, quienes marginaron a los liberales. Actualmente los conservadores y los laboristas alternan en las funciones del gobierno y de la oposición. El sistema de partidos puede clasificarse como predominantemente bipartidista.

La Constitución prevé alternancia de dos sistemas mayoritarios, ya que el líder del partido de oposición goza del reconocimiento formal de la legislación

¹⁹⁶ Ibid., p. 63.

estatal y está destinado a ser elegido primer ministro, mientras que el gabinete ministerial se constituirá con ministros que antes fueron colaboradores del líder de la oposición. Es importante señalar que el partido de oposición inglesa encabeza el Shadow Cabinet o Gabinete en la sombra que preside el líder de la oposición parlamentaria a quien se considera en la práctica política, órgano de gobierno de la oposición. Al líder de la oposición se le considera Shadow Primer Minister o Primer Ministro en la Sombra ya que concentra los máximos poderes de formación del gabinete en la sombra. El gabinete gubernamental y toda la estructura del Government tienden a ser una fiel reproducción del gabinete en la sombra de todo el Government de la oposición.

Dieter Nohlen¹⁹⁷ apunta que más de 25 por ciento de los electores no da su voto a ninguno de los dos partidos grandes. La exclusión de este 25 por ciento del electorado, a causa del sistema electoral va mas allá de los límites tolerables para una representación justa; de igual forma se argumenta que este sistema tiene como deficiencia que el 40 por ciento de los electores puede imponerse al restante 60 por ciento, esto no solamente supone distorsión de la representación, sino también un menoscabo de los derechos civiles elementales.

Otro factor de deficiencia y debate es el hecho que el sistema electoral británico favorece a los terceros partidos regionalmente concentrados y además la estructura geográfica electoral de Gran Bretaña va minando en forma creciente la capacidad de constituir mayorías del sistema electoral, ya que beneficia el efecto desproporcional del sistema electoral de conservadores y laboristas a costa de los pequeños partidos con electorados geográficamente dispersos; sin embargo, el partido más fuerte tiene sólo una ventaja moderada frente al segundo partido mas fuerte. Asimismo cabe mencionar que existe enorme descontento hacia este sistema electoral ya que estadísticamente uno de cuatro electores no vota por los partidos favorecidos por el sistema electoral.

¹⁹⁷ Nohlen, Dieter. Sistemas Electorales y Pedidos Políticos. cito . p. 171.

Finer considera que el sistema electoral británico es un sistema plural de mayoría-simple uninominal, o más coloquialmente, el sistema del "que primero llega a la meta" ya que el candidato que obtiene el mayor número de votos, por pequeña que sea la fracción frente a los que le siguen en la circunscripción uninominal, logra el escaño.¹⁹⁸ Este sistema produce efectos de discriminación de aquellos partidos, como el Liberal, cuyo electorado se halla más o menos proporcionalmente distribuido entre las circunscripciones, de tal suerte que, a pesar de reunir casi un quinto de la votación total, se encuentra siempre en las circunscripciones muy por debajo de los dos partidos principales.¹⁹⁹

También cabe mencionar que en la medida en que las elecciones tienden a ser disputadas casi exclusivamente por los partidos Conservador y Laborista, el sistema plural trae como consecuencia el exagerar la representación en términos de escaños en favor del partido triunfador, en comparación con el porcentaje que obtiene en la votación total.

En síntesis, se puede afirmar que a pesar de que Gran Bretaña se clasifica como una democracia europea occidental la sociedad civil inglesa aboga por una reforma electoral que compense el considerable efecto desproporcional del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales y que por un cambio pequeño en la dirección del voto produce como resultado de la misma desproporción entre sufragios logrados y escaños conquistados la salida del partido en el gobierno y su sustitución por el oponente.

3.1.4. Francia.

La Constitución de 1958, después de 1962, ha funcionado en favor del sistema semi presidencial, enfocándose en todo momento a la función de orientación del Ejecutivo, el Parlamento y el Consejo Nacional. El Ejecutivo se encuentra constituido por el Presidente de la República y el Primer Ministro. El

¹⁹⁸ Finer, S.E. Op. cit. , p. 16. 211 *Ibidem*, p. 17.

¹⁹⁹ *Ibid* ref 23, Pág. 18

Presidente es la principal figura del Ejecutivo derivado del proceso evolutivo histórico de Francia y -a la legitimidad directa que le da el procedimiento de elección directa. Asimismo el Presidente se encarga del nombramiento del Primer Ministro y de los Ministros, a propuesta de éste.

Dentro de las facultades constitucionales del Presidente destacamos: representación de la nación, promulgación de leyes, nombramiento de empleados civiles y militares, ejercicio del derecho de indulto, etc.

Es menester señalar que, durante muchos años, el presidente, independientemente de las atribuciones constitucionales que tenía, contaba con el liderazgo sobre la mayoría de la Asamblea Nacional y con una coalición de partidos políticos²⁰⁰ a su favor. A pesar de lo anterior, la presidencia de Giscard D'Estaing, aprecio propiciar la revalorización del parlamento. El 29 de octubre de 1974, se promulgó la Ley de Revisión Constitucional que reconoció a los parlamentarios el derecho a recurrir al Consejo Constitucional para comprobar la inconstitucionalidad de la ley. En este contexto, la promulgación de la ley y la debilidad de la mayoría presidencialista en el parlamento, con las elecciones legislativas de 1978, se volvió a reforzar la posición centrista y presidencia lista de la Constitución.

De acuerdo con las últimas reformas de 1978 y 1982 realizadas a la Constitución de 1958, Francia es una república indivisible, laica, democrática y social. La soberanía nacional radica en el pueblo francés. Esta es ejercida por los diputados a la Asamblea Nacional, reelectos mediante sufragio universal directo y secreto. De acuerdo al artículo 3, son electores los que reúnan las condiciones marcadas por la ley, todos los nacionales y residentes franceses mayores de 18 años.

²⁰⁰ Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Título original: Les partis politiques, Tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, 15ª reimpresión, México, 1996.

Anteriormente el presidente de la república era electo por el Colegio de Electores, por un periodo de siete años. La República Francesa reconocía la existencia de las colectividades territoriales, estas últimas administradas por sus consejos, elegidos por sufragio universal. La elección del presidente se realizaba por un colegio de ochenta mil electores, parlamentarios, miembros de los consejos de los departamentos y de las asambleas de los territorios de ultramar y delegados de los consejos municipales, sin embargo la reforma de 1962 vigente, se introdujo la elección popular directa a doble vuelta con una segunda votación entre los dos candidatos más votados, si en la primera votación ninguno hubiese obtenido la mayoría absoluta, arto 5 y 6 constitucionales, desvinculando la elección de cualquier investidura parlamentaria y acentuando la independencia y la preeminencia del poder presidencial que se convertía en expresión inmediata de la soberanía popular.

El artículo 5 de la Constitución establece que el presidente de la república es el árbitro destinado a salvaguardar el funcionamiento regular de los poderes públicos; pero, semejante calificación expresa de modo aproximado la importancia del poder que se concentra en el jefe de Estado.

El presidente, puede nombrar al primer ministro, preside el Consejo de Ministros, promulga las leyes y puede pedir su re-examen al parlamento, convoca al referendo, puede disolver la Asamblea Nacional después de oír al primer ministro y a los presidentes de las dos cámaras, firma los decretos y las ordenanzas adoptadas por el Consejo de Ministros, nombra a los funcionarios más altos del estado, manda las fuerzas armadas y desempeña un papel importante en las relaciones internacionales. En caso de grave emergencia asume por propia iniciativa poderes excepcionales, concentrando en si los de los otros órganos constitucionales, pero no puede disolver la Asamblea Nacional de acuerdo al artículo 16. Muchos de sus importantes actos de gobierno pueden adaptarse sin refrendo ministerial, en tanto que el presidente no es políticamente responsable

ante el parlamento.²⁰¹

La Constitución establece que el gobierno determina y desarrolla la política nacional, dirige la administración civil y militar y es responsable ante la Asamblea Nacional. El artículo 21 de la Constitución, faculta al primer ministro para dirigir la acción gubernamental. Sin embargo, la Constitución establece la incompatibilidad entre la función de parlamentario y la de miembro del gobierno. La Constitución establece también de manera general, la preeminencia del jefe de estado a través del presidente.

El parlamento es bicameral (art. 24 constitucional). La Asamblea Nacional es elegida para cinco años mediante colegios uninominales con sistema mayoritario a dos vueltas.

El bicameralismo en este país tiene una tradición que data de mucho tiempo y constituye una de las características de su sistema de gobierno.²⁰² Su parlamento consta de dos cámaras: la Asamblea Nacional (L'Assamble Nationale) y el Senado (Senat). El bicameralismo en Francia se explica en virtud de la calificación de régimen semi presidencial que algunos tratadistas aplican a su sistema de gobierno.²⁰³

Maurice Duverger conceptualiza al régimen semi presidencial como; las instituciones de una democracia de Occidente que reúne los dos elementos siguientes: 1) un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios; y 2) un Primer Ministro y un gobierno responsable ante los diputados. Las instituciones así definidas son en parte presidenciales, en parte parlamentarias por lo que se ubican como regímenes semi presidenciales.²⁰⁴

²⁰¹ Massot, J. La presidence de la republique. Edil. Press Universitaires de Francia. París, Francia. 1977, p. 39.

²⁰² Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. cit. p. 211.

²⁰³ ibídem. p.210.

²⁰⁴ ibídem. p.212.

La Asamblea Nacional es el órgano que desempeña las funciones más relevantes y se compone de 577 miembros electos por sufragio directo para mandar por cinco años. De acuerdo con lo dispuesto en la ordenanza del 13 de octubre de 1958, los diputados son elegidos a través del sistema de escrutinio uninominal, para determinar mayoría decisiva en dos vueltas lo que significa que para triunfar en la primera vuelta un candidato necesita obtener la mayoría absoluta, que es la mitad más uno de los votos emitidos, debiendo esos votos representar cuando menos 25 por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral²⁰⁵.

Si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, se celebra una segunda votación en la cual será triunfador quien tenga mayoría relativa de los votos. El Senado representa a unidades territoriales y se elige para nueve años renovándose un tercio cada tres años, con un procedimiento en dos fases: la primera, en colegios coincidentes con los departamentos y posteriormente por un colegio electoral formado por los diputados, los miembros de los consejos de departamento y por delegados de los consejos municipales. La estructura interna del Senado es similar a la de la Asamblea y la edad requerida para formar parte de esta cámara es de 35 años. Anteriormente el número de senadores era de 283, aunque se ha aumentado a más de 300, sumando representantes de Francia y de posesiones de ultramar. En el control político del gobierno prevalece la Asamblea Nacional e igualmente en casos de conflicto para la aprobación de un texto legislativo. Dada la tendencia constitucional, el peso político de las cámaras cede ante el predominio del ejecutivo la legislación parlamentaria queda limitada a los sectores previstos por la Constitución según el art. 34, entendiéndose que en los restantes interviene el gobierno con sus reglamentos, art. 37. La Constitución ha incidido en la autonomía parlamentaria estableciendo controles a través del consejo constitucional; las comisiones permanentes se reducen a seis y sus

²⁰⁵ Dowse, Robert E.; y Hughes, John A. Sociología política. Versión española de Rolland Quintanilla, José María, Alianza Universidad, 3ª ed., España, 1979.

prerrogativas se limitan a proponer enmiendas a la asamblea sin poder hacer propuestas sustantivas. El artículo 49 establece la relación entre el parlamento y el gobierno, que manifiesta que el gobierno ha de dimitir si prospera una moción de censura propuesta contra él por lo menos por una décima parte de los diputados y aprobada por mayoría absoluta de los miembros de la asamblea. Este sistema presidencia lista limita al parlamento, por la facultad reconocida al presidente para convocar a referendo sobre proyectos de organización de los poderes públicos de acuerdo al artículo 11 constitucional.

De igual forma la Constitución establece en su artículo 56, un consejo constitucional formado por nueve miembros, designados por terceras partes, por el presidente, por la Asamblea Nacional y por el Senado, que duran en el cargo nueve años y a quienes se suman los ex presidentes de la república²⁰⁶.

Enmarcado dentro de un contexto de forma de gobierno semi presidencial, como ya se ha mencionado en el inciso anterior, el sistema electoral francés se caracteriza por la utilización los sistemas mayoritario, proporcional, voto directo y el indirecto. En la elección presidencial, esta se rige por medio de sufragio universal directo por mayoría absoluta a dos vueltas en circunscripción nacional. En la elección de la Asamblea Nacional, se aplica el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas y el sufragio universal directo. En la primera vuelta de la elección, resultan electos los candidatos de mayoría absoluta. En las circunscripciones que ningún candidato obtiene esta mayoría se realiza la segunda vuelta. En las elecciones del senado se aplica el sistema de sufragio indirecto que favorece a las áreas rurales en detrimento. de las urbanas. El procedimiento electoral presupone la preparación de la elección, el escrutinio y el contencioso electoral previsto para impugnaciones presentadas ante el Consejo Constitucional.

²⁰⁶ El Consejo tiene atribuciones de garantía constitucional como el control de elecciones parlamentarias, y de la votación del referendo, dictamen previo acerca de la adopción por el presidente de poderes excepcionales y la adopción de leyes o de los reglamentos parlamentarios.

Como complemento a lo anterior, es importante mencionar el marcado y fuerte predominio presidencial sobre el sistema político, mismo que está sustentado en la Constitución. El contrapeso del parlamento en este sistema presidencialista opera de manera relativa. A pesar de lo anterior, el Dr. Maurice Duverger clasifica al sistema político francés como un sistema semi presidencial, ya que reúne en principio al Presidente de la República y a un Primer Ministro y un gobierno responsable ante los diputados, esta singularidad en parte presidencial y en parte parlamentaria determina la clasificación de Maurice Duverger.²⁰⁷

Es importante señalar que, dentro de las democracias occidentales, Francia es un buen ejemplo de sistema de representación por mayoría absoluta. En el ha ocurrido un gran número de cambios desde 1848, destacando la variación entre los sistemas de mayoría y de representación proporcional, numerosas transformaciones en el sistema electoral.²⁰⁸

A partir de 1958 se impulsó en Francia un sistema de mayoría absoluta y únicamente los republicanos populares y los comunistas eran contrarios a ese sistema. El manejo de la mayoría absoluta por la mayoría de derecha, en ventaja propia, fundamentó las demandas de los partidos de izquierda para implantar representación proporcional.

La posibilidad de que el sistema electoral vigente, con la modificación de las relaciones de fuerza según los votos, pudiera repercutir, en beneficio de los partidos de izquierda, ha hecho que tanto políticos conservadores como publicistas propugnen también la representación proporcional.²⁰⁹ El sistema proporcional tuvo algunas cualidades para fomentar la formación de mayorías, a las cuales se adaptaron tanto los partidos cuanto el electorado.

²⁰⁷ Duverger, Maurice. *Les Régimes semi-présidentiels*. Edit. Press Universitaires de Francia. París, Francia. 1986, pp. 7-8.

²⁰⁸ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit.. p. 178.

²⁰⁹ *ibídem*. p. 188.

Según el antiguo sistema de mayoría: los 577 escaños totales fueron asignados exclusivamente a más de 100 circunscripciones electorales de diferentes tamaños, 100 departamentos, la ciudad de París y territorios de ultramar. Por cada 108,000 habitantes se atribuirá un escaño, cada departamento obtenía un mínimo de dos escaños. En la práctica casi las dos terceras partes de todos los departamentos alcanzaron solo entre dos y cinco escaños. De ese modo tienen el 36.8 por ciento del total de los escaños por asignar, refiriéndose a Francia sin contar a los 22 diputados de los territorios de ultramar. Otro elemento para la formación de mayoría fue la introducción de una barrera legal de un 5 por ciento. Asimismo el procedimiento del cociente electoral siempre para la conversión de votos en escaños produce un efecto de desproporción en el sistema electoral.

En resumen el procedimiento favorece a los partidos más fuertes en votos, en perjuicio de los partidos pequeños, con lo cual la distorsión disminuye cuando se va aumentando el tamaño de la circunscripción, o sea el número de escaños por asignar.

El sistema de partidos es pluripartidista con frecuente introducción de partidos políticos que representan a las diversas corrientes ideológicas de la sociedad. En los últimos años hubo predominio de el Partido Socialista (PS), que tenía como líder a Francois Mitterrand, asimismo se cuentan otros partidos de izquierda como el PCE; existen, también en la actualidad partidos políticos que provienen de componentes gaullistas (UDR y luego RPR) y también partidos políticos que encabezan corrientes ideológicas o movimientos ciudadanos (FN) y Diverse Droite.

A pesar de la enorme trayectoria histórica del sistema de partidos francés, éste beneficia de manera predominante a los dos partidos mayores (PCF y PS) el resto de los partidos políticos obtiene sólo una pequeña representación.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, en virtud de que estos tienen personalidad jurídica como sujetos de derecho privado reconocidos constitucionalmente, el financiamiento, tradicionalmente era público y privado.

Derivado de que existían diversas inconsistencias en su funcionamiento, el 11 de marzo de 1988 se promulgo una ley para dar firme base moral al sistema de financiamiento de la vida política, en la que se estableció además un sistema de financiamiento público para el sostenimiento normal de los partidos políticos y el principio de que los miembros electos deben declarar sus bienes.²¹⁰ En 1990 se reformó la ley a fin de limitar el incremento de los gastos en las campañas electorales; prevenir la gran disparidad entre los partidos y candidatos en las elecciones; permitir a los partidos y candidatos obtener recursos por medios legales y asegurar una mayor transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y el sostenimiento de los partidos políticos. Esta nueva reforma se bifurca en 2 grandes áreas: el financiamiento de partidos políticos y el financiamiento a las campañas electorales generales y a la presidencial.

Los fondos a los partidos políticos pueden recibir fondos proporcionalmente al número de escaños que tienen en la Asamblea, no sujetos a control financiero normal, asimismo se establecen límites al financiamiento privado en sus donaciones. Los individuos no pueden hacer contribuciones a los partidos que excedan de 50,000 francos²¹¹ ni las corporaciones de 500,000, las donaciones de los cuerpos corporativos sujetos al Derecho Público están prohibidas, también lo están aquellas corporaciones de Derecho Privado cuya mayoría de acciones pertenece a un cuerpo gobernado por el Derecho público, como casinos, corporaciones en el extranjero o empresas de un Estado extranjero. Los partidos políticos, en esta inteligencia, reciben un financiamiento predominantemente de carácter público con donaciones privadas limitadas y deben conservar su contabilidad ya que sus cuentas anuales son certificadas por

²¹⁰ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. pp. 76-78.

²¹¹ Actualmente son los montos equivalentes en Euros.

dos auditores y depositadas en la Comisión Nacional de Fondos de Campaña y Financiamiento Público.

En cuanto a los fondos para campañas electorales se establece que los candidatos pueden recibir fondos solamente por intermedio de una asociación financiera electoral o de un individuo nombrado por él como agente financiero. Las asociaciones y agentes deben abrir una cuenta bancaria para transacciones financieras, misma que es cerrada meses después del fin de la campaña electoral.

Se establecen límites a los gastos de las campañas electorales: para diputados es de 500,000 francos por candidato; para elecciones presidenciales, el techo para gastos de campaña es de 120 millones de francos por candidato en primera vuelta y 140 millones para cada uno de los dos candidatos que juegan aún por la presidencia en la segunda vuelta. Se maneja también la figura del reembolso que se otorga cuando los candidatos a diputados que reciben el 5% de los votos en la primera vuelta. En las elecciones presidenciales el promedio del reembolso es equivalente a una veintava parte del límite para todos los candidatos. Esta cantidad se eleva a un cuarto del límite para aquéllos que obtienen más del 5% de los votos en la primera vuelta.

Para concluir lo relativo al financiamiento de partidos políticos en Francia, es importante destacar que el 14 de mayo de 1991, la Asamblea Nacional decidió formar un comité de investigación sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

El sistema de gobierno de Francia se ha sido caracterizado como de ejecutivo dominante o fuerte, por ser el presidente la figura principal que encauza y dirige el proceso político, por lo que el parlamento en sus dos cámaras, la Asamblea Nacional y el senado, tiene un papel secundario frente al titular del poder ejecutivo, reconociéndose que de las dos cámaras, es la primera la que tiene preponderancia.

Indudablemente el sistema electoral francés presenta rasgos de disfuncionalidad en algunos rubros, su sistema semi presidencialista implícitamente provoca la concentración de funciones en una sola oficina lo que genera radicalismo en la toma de decisiones y las deficiencias inherentes a los gobiernos presidencialistas.

3.2. Normas de observación electoral internacionales.

La Segunda Guerra Mundial constituyó un parte aguas para el derecho internacional. A partir de entonces, se marcó una evolución radical de la disciplina, pasando de un derecho del conflicto a un derecho de la cooperación. Quedó atrás el conjunto de normas prohibitivas, inhibitorias de comportamientos, para abrir espacios a normas de promoción, generadoras de conductas.

Cuando se alude al derecho internacional clásico, aquel donde el Estado representaba al sujeto exclusivo de la normatividad internacional, poco o nada interesaban las cuestiones vinculadas al bienestar social y la democracia. Tal como lo sostiene Wolfgang Friedmann, el derecho internacional basado predominantemente en el sistema de relaciones internacionales originado en la época de Grocio y Gentili, tenía como principal preocupación, dar forma y establecer en la diplomacia internacional reglas de conductas generalmente aceptables. “En la etapa formativa del derecho internacional, antes del nacimiento de la democracia y el liberalismo, los temas relevantes se relacionaban con la condición legal de los océanos, la reglamentación de la guerra y la neutralidad, el reconocimiento de estados y gobiernos y la protección de los súbditos de un soberano en el territorio de otros”.²¹²

Al pasar a un derecho de cooperación, una vez concluida la segunda

²¹² Friedmann Wolfgang. La nueva estructura del derecho internacional. Editorial Trillas. México 1967, Primera Edición, p.17.

conflagración mundial, las organizaciones internacionales, como instancias que armonizan los esfuerzos encaminados a la asistencia económica, social, cultural y humanitaria, realizan valiosas contribuciones a la comunidad mundial, ganándose a pulso el reconocimiento como actores sobresalientes en la trama del intercambio internacional.

Aspecto adicional al papel que actualmente juegan los organismos internacionales, es la expansión en el número de miembros que componen la comunidad internacional. Aunado a lo anterior, la desaparición de los bloques antagónicos de la posguerra, imprime a las relaciones internacionales un nuevo sello. Efectivamente, los cambios trascendentales ocurridos en las dos últimas décadas, modificaron sustancialmente la estructura del derecho internacional, suscitando nuevos principios para el llamado derecho internacional moderno. A raíz de esa transformación, una vez surgida la globalización, la vinculación entre democracia y derecho internacional cobró nuevo significado.

Intentando profundizar en la relación democracia-derecho internacional, conviene señalar que, además de la globalización de los mercados, esta impulsa por lo menos, otras dos universalizaciones. La de los derechos humanos como valores globales y la de la democracia como sistema político de legitimidad planetaria, constituyendo las dimensiones ético-políticas de la globalización.

Economía de mercado, derechos humanos y democracia son las nuevas condiciones globales del sistema internacional.²¹³

Conforme al derecho internacional de nuestros días, se exige que todos los Estados asuman o se aproximen a estándares mínimos de mercados abiertos, respeto a los derechos humanos y vida democrática.

²¹³ Rodríguez Cuadros Manuel. El derecho humano a la democracia. Editorial Paídos, Barcelona 1998, Primera Edición, p.1

Cualquier opción que se sitúe debajo de esos estándares se estima disfuncional y recibe distintos grados de recriminación, sanción o presión. Indudablemente, se trata de un proceso donde no todas las situaciones se miden de la misma manera, pues aún existen reacciones selectivas. No obstante, lo relevante es la tendencia a la consolidación planetaria de valores, regímenes económicos y sistemas políticos. En cuanto a éste último aspecto, se favorece la instauración de estados y sociedades democráticas.

3.2.1. Derechos humanos.

Tratándose de los derechos humanos, en un consenso aceptado por la gran mayoría de los Estados, la comunidad internacional ha asumido la obligación y responsabilidad de actuar, en cualquier parte del mundo, a favor del respeto a las libertades y prerrogativas fundamentales del hombre. Hoy en día, se sostiene que las violaciones a los derechos humanos no pueden considerarse como asuntos internos. El derecho internacional de los derechos humanos es enfático al señalar que, cuando los derechos humanos son violados, la comunidad internacional tiene el derecho y el deber de reaccionar y dar asistencia a las víctimas.

Esta dimensión del derecho internacional, cuyos cimientos se ubican desde 1948, se ha ido ampliando al impulso de los cambios sociales, políticos y económicos.

Los derechos humanos han sido definidos y consagrados según el desarrollo histórico de la sociedad, de la organización del Estado y, por supuesto, la evolución de los regímenes políticos. En nuestros días, asistimos a la individualización de un nuevo derecho: el derecho humano a la democracia.

En la posguerra, cuando la confrontación entre los bloques no daba muestras de distensión, se suscitaba la dicotomía democracia socialista versus democracia capitalista. Ante tal escenario, no existían las bases políticas,

conceptuales y axiológicas para la universalización de la democracia representativa. Seguramente por ello, al discutirse la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no se pudo consagrar la democracia como una prerrogativa básica. La rigidez ideológica de la Guerra Fría lo impidió, optándose por descomponer las garantías que definen el constitucionalismo democrático en derechos específicos: la libertad de opinión y expresión; la libertad de asociación y reunión; el derecho a participar en el gobierno; el derecho de acceso a las funciones públicas y las elecciones auténticas como expresión de la voluntad popular y la base de la autoridad del poder público.

Dada la naturaleza jurídica de la Declaración, era necesario dotar de obligatoriedad a los derechos elementales consagrados en ella. Sin embargo, al discutirse los pactos de derechos humanos en el año de 1966, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aquella confrontación entre los bloques volvió a relucir. Ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, se utiliza el término democracia, situación que revela la correlación de fuerzas políticas e ideológicas propias de la Guerra Fría.

Con el colapso socialista, finalizada la confrontación bipolar y la desaparición de los regímenes autoritarios de la Europa Oriental, se crearon nuevas condiciones para la universalización de los derechos humanos. Desde ese momento, el cambio social en el sistema político mundial está caracterizado por la irrupción de corrientes democratizadoras en todo el mundo. Como sostiene Antonio Cancado Trindade, “Hace poco más de medio siglo, se establecían las bases de la internacionalización de la protección a los derechos humanos. Actualmente, es posible que estemos ante la etapa inicial de la formación de otro fenómeno, igualmente alentador, el de la promoción internacional de la democracia y el estado de derecho”.²¹⁴

²¹⁴ Cancado Trindade Antonio. Foro Internacional sobre Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y el estado de derecho. México 2000, Primera Edición, p. 18.

Insistiendo en la nueva estructura del derecho internacional, marcada por la instrumentación de mecanismos de cooperación, las políticas de asistencia para el desarrollo están interrelacionadas con estándares democráticos.

En la Unión Europea, como lo sustenta el Tratado de Maastricht, son principios vertebrales la protección a los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia del régimen. Todo el proyecto comunitario corresponde a una visión democrática del Estado y la sociedad.

Efectivamente, reconocida como un “club de democracias”, en el instrumento constitutivo de la Unión Europea se destaca el compromiso decidido a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales previstos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros. En el preámbulo de la versión consolidada del Tratado de Maastricht, se establece la adhesión a los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y del estado de derecho.

Nada improvisado es el compromiso europeo con la democracia. En la historia de la Comunidad Europea, sobresalen ejemplos de instrumentos jurídicos con vocación democrática. Este germen, brotó lo suficiente para generalizar la expresión “Europa de los ciudadanos” como superación y en detrimento de la “Europa de los Estados”. La apreciación de esta nueva susceptibilidad, llevaría implícita una serie de caminos para avanzar en pos de esa “ciudadanía”. Desde entonces, se ha considerado que los derechos humanos y la democracia son parte elemental de los compromisos europeos, así lo evidencia la Declaración sobre la Democracia de 1977 y la Declaración sobre Derechos Humanos de 1986.²¹⁵

²¹⁵ Arlucea Ruiz Esteban. El sistema de derechos y su protección en la Unión Europea. La protección de los derechos fundamentales en Europa. Editorial Dykinson. Madrid 2002, Primera Edición, p.243.

También en el sistema interamericano se han generado avances en la lucha contra el autoritarismo y la tentación antidemocrática. En 1991, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Resolución 1080 que establece un nuevo mecanismo de consulta urgente y acción colectiva para defender la institucionalidad democrática de la zona.

Se suma a lo anterior, otro documento de significado especial para la democracia en América Latina, la Carta Democrática Interamericana, aprobada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima, Perú. Dirigida a destacar como elemento esencial de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en diversos artículos de la Carta, se hace alusión a la importancia de las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal.

Íntimamente ligada con la protección de los derechos políticos, en el artículo 7º de la Carta se establece que “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

Merece señalarse que diversos acuerdos de naturaleza comercial y económica, funcionan con cláusula de pertenencia democrática. Distintos tratados de libre comercio, incorporan el compromiso de los Estados partes para fortalecer un régimen democrático. En el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del 2000, se destaca como fundamento el respeto a los principios democráticos y a los derechos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Expresamente, en el artículo 3º , relativo al Diálogo Político, las Partes acuerdan institucionalizar un diálogo más intenso basado en el respeto

a los principios democráticos, que incluya todas las cuestiones bilaterales y multilaterales de interés común y dé lugar a consultas más estrechas, dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que pertenecen.

Conforme a lo expuesto, no cabe duda que en el mundo globalizado, la democracia ha llegado a convertirse en un valor universal. Se le considera un derecho de finalidad y, al mismo tiempo, un derecho subjetivo, individual, exigible al Estado. De finalidad, en el sentido que se proclama la democracia como un valor de interés universal, al cual deben procurar todas las sociedades en el marco de sus condiciones culturales y nacionales. En cuanto al modo de ejercicio, es un derecho individual, traducido en la oportunidad de elegir o acceder a la función pública. “La democracia presenta como sujeto pasivo del derecho al Estado y en cuanto a su titularidad al individuo”.²¹⁶

Elementos constitutivos del derecho a la democracia, en el derecho internacional se han desarrollado un sin número de instrumentos jurídicos que pretenden garantizar el respeto a: las libertades de opinión, expresión, pensamiento, conciencia, religión, asociación y reunión; al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión; al imperio de la ley; a la eficacia, autonomía y prontitud en la administración de justicia; al derecho al sufragio universal en condiciones de igualdad, incluyendo la realización de elecciones periódicas, libres y justas; a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos; al derecho a instituciones de gobiernos transparentes y el derecho de acceso a la función pública.

Mientras que en el derecho internacional clásico el tema de la democracia pasaba inadvertido, en el moderno derecho internacional su importancia es incuestionable. En su gira por Sudamérica, el canciller de México, Luís Ernesto

²¹⁶ Rodríguez Cuadros Manuel. Op cit, p.3

Derbez Bautista reconoció, por primera vez de manera explícita, que el pilar fundamental de la política exterior mexicana, el principio de no intervención “está cambiando”. Al iniciar en Brasilia una visita por las cuatro naciones integrantes del Mercado Común del Sur, durante una conferencia de prensa, manifestó la necesidad de adecuar la *Doctrina Estrada*. Señaló que la postura de nuestro país, es velar por la democracia desde todos los ámbitos.

En ese sentido, destacó que “la defensa de los derechos humanos y la democracia debe ser instrumento que aglutine la nueva estrategia de integración en América Latina”.²¹⁷

El planteamiento anterior, y los esfuerzos de integración económica no se presentan aislados de los compromisos multilaterales a favor de la democracia. De cierto modo, o de otro, se expresa por la mayoría de los gobiernos, la intención de fortalecer los regímenes democráticos, ambición plenamente recogida por el derecho internacional contemporáneo.

A ningún país le parece agradable ser cuestionado sobre la legitimidad de su régimen político. Prácticamente en todo el mundo, se estiman inaceptables los señalamientos respecto a la ausencia de vocación democrática de un gobierno.

Suelen no admitirse las críticas respecto al carácter antidemocrático y autoritario de una sucesión gubernamental. Durante varias décadas, nuestra nación no fue la excepción, debido a la permanencia en el poder de un partido político hegemónico.

Ciertamente, a lo largo de varios años, México se mostró renuente a consentir la aprobación y ratificación de instrumentos jurídicos internacionales en el terreno político.

²¹⁷ Derbez Bautista Luís Ernesto, Canciller de México reconoce el Principio de no Intervención esta cambiando. Periódico Excelsior, martes 13 de abril de 2004, p.1^a

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la manifestación del consentimiento en obligarse omitió hacerlo respecto al Protocolo Facultativo de dicho tratado, negándonos, sistemáticamente, a la presencia de observadores electorales extranjeros que pudieran emitir un juicio severo sobre la carencia de transparencia en nuestro proceso electoral.

Al igual que en el caso mexicano, muchos otros países se resistían a comprometer que su renovación presidencial y legislativa fuese motivo de calificación por instancias internacionales, en el más grave de los supuestos, la negativa alcanzaba cualquier propuesta para hablar de democracia. Sin embargo, como quedó asentado en el primer inciso, la resistencia inicial fue perdiendo terreno, avanzando irreductiblemente el compromiso democrático. Hoy en día, un gran número de naciones, entre ellas la nuestra, no sólo debate sobre democracia, acaso más, acepta sin menoscabo la observación y asistencia electoral.

Consolidada la relación democracia-derecho internacional, la estructuración de todo un sistema sobre el tema se hizo realidad. Un importante número de acuerdos internacionales y la constitución de organismos e institutos multilaterales, evidencian que los logros alcanzados son irreversibles. Para presentar un panorama más claro, el presente inciso analizará el alcance de algunos instrumentos significativos.

En la Carta de la Organización de los Estados Americanos, se reconoce que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la zona, de tal suerte, teniendo en cuenta el compromiso de los gobiernos de las Americas con la promoción y consolidación de la democracia, en el mes de junio del año 2003, durante la cuarta sesión plenaria, se aprobó el Programa de Gobernabilidad Democrática en las Americas.

A través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), órgano

principal de la Secretaría General de la OEA, creada en 1990 para proveer asistencia y soporte a los estados miembros, se elaboró un análisis sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mismo que fue presentado al Consejo Permanente de la Organización, el cual, una vez dictaminado, se sometió a la Asamblea General.

Concentrado en tres campos sustantivos y estratégicos, temas cruciales del sistema político democrático, derivados de diversas cumbres presidenciales interamericanas, el Programa pretende impulsar una promoción más amplia de los valores y prácticas democráticas en la región, contribuyendo específicamente a la formación de una conciencia democrática entre los ciudadanos; a) fortalecimiento de las instituciones legislativas; b) fortalecimiento de sistemas y procesos electorales; y c) promoción de liderazgo y ciudadanía democráticos

En el primero de ellos, se preparan diagnósticos sub regionales que incluyen investigaciones y compilación de leyes nacionales relacionadas con la aplicabilidad y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Dichos diagnósticos, proporcionan una base de información actualizada para orientar decisiones políticas y legislativas sobre la adecuación normativa y estrategias de acción regionales.

Asimismo, se profundiza en el nivel de relacionamiento y metodología de trabajo conjunto entre procuradurías y parlamentos, permitiendo conocer las particularidades y características de esa relación y su impacto sobre la eficacia y buen término del trabajo.

Respecto al Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales, se ha destacado la necesidad de respaldar la transparencia y responsabilidad pública de los sistemas electorales, como también la independencia de los organismos responsables de conducir y verificar elecciones libres, justas y regulares. En ese contexto, los Estados miembros dirigen esfuerzos a consolidar sus sistemas y

procesos electorales, enfocando en particular el desarrollo de políticas efectivas de educación cívico-electoral y promoción de la participación, y la elaboración e instrumentación de reformas electorales.

Por cuanto a la Promoción de Liderazgo y Ciudadanía Democráticas, se insiste en la difusión de los principios, valores y prácticas básicas de la cultura política democrática en las sociedades americanas, así como la formación, capacitación y actualización de líderes inmersos y comprometidos con dicha cultura.

A través de un “Manual de Formación de Liderazgos Democráticos” se intentará alimentar a instituciones, a fin de tener una masa crítica de individuos comprometidos con esta tarea. Igualmente, se estudia la posibilidad de establecer una red de instituciones en la región, dedicadas a la formación de un liderazgo democrático juvenil, para compartir técnicas y prácticas exitosas en este campo.²¹⁸

Más allá del Programa de Gobernabilidad Democrática, la OEA continúa desarrollando actividades dirigidas a fortalecer la cultura democrática en el hemisferio. En el artículo 27 de la Carta Democrática Interamericana, se insta al Organismo a prestar especial atención a la educación de la niñez y la juventud, como forma de asegurar la permanencia de valores democráticos. En distintos mandatos emanados de la Asamblea General, como aquellos provenientes de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, se puntualiza el compromiso en torno a la consolidación de la democracia.

Otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales también han participado activamente en favor de la democracia. El Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace años.

²¹⁸ Organización de Estados Americanos. Asamblea General. Programa de Gobernabilidad Democrática 2003.

El Consejo de Europa, requiere que sus miembros celebren elecciones por voto secreto a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la elección de sus gobiernos. Como consecuencia de ese requerimiento, el Consejo participa frecuentemente en actividades de observación electoral, relacionadas con los pedidos de membresía que se le realizan. Luego del colapso de la Unión Soviética, el Consejo de Europa observó elecciones en Hungría, Rumania, Bulgaria, Albania, Polonia, Croacia, Estonia, Lituania y Eslovenia.

Previendo mecanismos de control y salvaguarda ante situaciones de violación grave y persistente de los principios de libertad, democracia, estado de derecho y respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la Unión Europea se constituye en un organismo con claro dictado democrático. En su instrumento constitutivo, se destaca la posibilidad de suspender los derechos y privilegios a los Estados miembros que se aparten, grave y manifiestamente, de los principios básicos contemplados. Definida como un “club de las democracias” la UE tiene entre sus objetivos reforzar la protección de los derechos y prerrogativas fundamentales, elemento primordial de una sociedad fundamentada en los principios de la democracia representativa.

Por su parte, la OSCE, creada en 1973, considera a la democracia como único sistema válido de gobierno para sus países miembros. Congruente con ese principio, se estableció la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, conocida por ODIHR, según las siglas en inglés, instancia que ha desarrollado trascendentes actividades de observación y asistencia electoral, con un papel de liderazgo en el caso de los países del Este de Europa y de la Mancomunidad de Estados Independientes.²¹⁹

²¹⁹ Observación electoral internacional. Actores e historia. www.auswaertiges-art.de/htm

La constitución de organismos e institutos partidarios del impulso internacional a la democracia, se ha conseguido la concertación de acuerdos vinculados para los Estados partes. Sin duda alguna, uno de los instrumentos más valiosos lo constituye la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, adoptada mediante la histórica resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1960.

Consciente de la necesidad de crear condiciones de estabilidad, bienestar y relaciones pacíficas y amistosas, basadas en el respeto a los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de todos los pueblos.

Considerando el importante papel que corresponde a las Naciones Unidas en pro de la independencia en los territorios no autónomos, la Asamblea General proclamó la necesidad de poner fin, rápida e incondicionalmente, al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones. Para dicho efecto, en el segundo punto de la Declaración, manifestó que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Aún cuando el texto de la Declaración se refiere a la lucha por la independencia de los pueblos y territorios no autónomos, constituye un baluarte para los compromisos políticos de índole internacional vinculados con la democracia.

Efectivamente, representa una piedra de toque en el tema, pues a partir de ella, el empuje del derecho internacional para el avance democrático cobró notoriedad. En todos los casos, los pueblos y territorios independientes debían tener a la democracia representativa como referencia. Generando un infrenable deseo por extender los logros del derecho internacional en el ámbito político, la Declaración suscitó una nueva actitud de los gobiernos. A raíz de ella, el cúmulo de tratados en aras a la apertura democrática se incrementó sensiblemente. Hoy

en día, no sorprende la disposición de los estados para suscribir acuerdos en torno a la cooperación política. De cierto modo, se ha vencido la resistencia para comprometerse en favor de la democracia y la asistencia electoral.

3.2.2. Normas internacionales de derechos humanos relativas a las elecciones.

Las Naciones Unidas promueve un conjunto de derechos para que se garantice: el derecho de todo ciudadano a participar en el gobierno de su país; el derecho a la igualdad y no discriminación por motivos de raza, género, opinión, idioma, religión, o cualquier otra condición social. Son derechos cada vez más conectados internacionalmente, que los Estados deben garantizar en la relación con sus pobladores. A continuación se hace un breve resumen las principales normas internacionales.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS:²²⁰

Artículo 2

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

²²⁰ Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS²²¹

Artículo 2

1. Cada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que

²²¹ Aprobado el 16 de diciembre de 1966 por la Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; y c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones intencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL²²²

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los siguientes derechos:

...

c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;

...

²²² Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965. Entra en vigor el 4 de enero de 1969.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER²²³

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER²²⁴

Artículo I

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III

²²³ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979.

²²⁴ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1952.

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS²²⁵

Artículo 1

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

...

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión;

...

Artículo 73

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan:

...

b) a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las

²²⁵ Firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de 50 países, en San Francisco.

aspiraciones políticas de los pueblos y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;

...

Artículo 76

Los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 de esta Carta, serán:

...

b) promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiera en cada acuerdo sobre administración fiduciaria;

c) promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo;

...

DECLARACIÓN SOBRE LA CONCESIÓN DE LA INDEPENDENCIA A LOS PAÍSES Y PUEBLOS COLONIALES²²⁶

Artículo 2

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

²²⁶ Emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960.

Artículo 5

En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES²²⁷

Texto común del artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Proyecto de principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de derechos políticos²²⁸

Resumen

Naciones Unidas ha definido un conjunto de principios generales que buscan garantizar derechos a las naciones y a los individuos, como son: el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, los derechos políticos de los nacionales, la libertad de opinión y asociación, el sufragio universal, la igualdad del voto, el carácter secreto del sufragio, la periodicidad de las elecciones, la autenticidad de las elecciones y demás consultas populares, el acceso a cargos

²²⁷ Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966.

²²⁸ Anexo de la resolución 1 (XIV), aprobada por el Subcomité de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en su 14° período de sesiones, en 1962; véase el informe de su 14° período de sesiones (E/CN.4/1830E/CN.4/Sub.2/1218), párr. 159.

públicos electivos y no electivos, las medidas que no deben considerarse discriminatorias, el recurso a los tribunales independientes. Este conjunto de derechos se busca que sean incorporados a las Constituciones Nacionales, para su mejor garantía.

PREÁMBULO

Considerando que los pueblos del mundo han proclamado en la Carta de las Naciones Unidas su resolución de reafirmar la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, y se han declarado asimismo resueltos a promover el progreso social y elevar los niveles de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Considerando que la Carta enuncia, entre los propósitos de las Naciones Unidas, el de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos, desarrollando el principio de la no discriminación, proclama que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción por ningún motivo, incluidas las opiniones políticas, y prescribe que no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona.

Considerando que, en vista de que los intereses de los más son a menudo olvidados cuando el poder político se encuentra en manos de los menos, el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país es condición indispensable para el goce efectivo de todos los demás derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

Considerando que el ejercicio de los derechos políticos se halla

directamente relacionado con la existencia de la libertad de opinión y expresión y de la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Considerando que estos derechos sólo pueden garantizarse eficazmente en un mundo en que tengan plena aplicación los principios de la Carta, en particular el de la libre determinación, y los principios proclamados en la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, contenida en la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960.

Se proclaman los siguientes principios generales con miras a asegurar el reconocimiento del derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y los demás derechos políticos con él relacionados, y a prevenir la discriminación en el goce de esos derechos:

I. El derecho de todos los pueblos a la libre determinación

Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

II. Derechos políticos de los nacionales

a) Todos los nacionales de un país gozarán en ese país de los mismos derechos políticos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

b) A nadie se negará o retirará la nacionalidad, como medida para privarle de los derechos políticos.

c) La edad, el tiempo de residencia y demás condiciones prescritas por la ley para el ejercicio de un derecho político determinado serán los mismos para todos los nacionales de un país o habitantes de una división política, según el caso.

III. Libertad de opinión y de asociación

La libertad de opinión y de expresión y la libertad de reunión y de asociación pacíficas son esenciales para el goce de los derechos políticos. Estas libertades, así como las facilidades y los medios para su ejercicio deberán estar garantizados a todas las personas en todo momento.

IV. Sufragio universal

Todo nacional tendrá derecho a votar en las elecciones, referéndums y plebiscitos nacionales que se celebren en su país, y en cualquiera de tales consultas públicas que se efectúen en la división política y administrativa del mismo donde resida. El derecho de voto no dependerá del alfabetismo u otros requisitos de instrucción.

V. Sufragio igual

a) Todo nacional tendrá derecho a votar en condiciones de igualdad en cualquier elección u otra consulta pública en la que se hallare calificado para ello, y cada voto tendrá el mismo peso.

b) Cuando la votación se realice a base del sistema de distritos electorales, estos distritos deberán formarse de una manera justa a fin de que el resultado refleje en la forma más exacta y completa posible la voluntad de todos los votantes.

c) En toda elección o consulta pública celebrada por votación directa habrá una lista general de electores y todos los nacionales calificados figurarán en esa lista.

VI. Voto secreto

a) Todo elector podrá votar de tal manera que no implique revelar la forma en que ha votado o se propone hacerlo.

b) No se exigirá de ningún elector que declare, en actuaciones judiciales o de otro tipo, la forma en que ha votado o se propone hacerlo, y nadie tratará de

obtener de un elector, directamente o de otra manera, información sobre la forma en que ha votado o se propone hacerlo.

VII. Periodicidad de las elecciones

Las elecciones para todos los cargos públicos electivos se celebrarán a intervalos razonables, para así asegurar que la voluntad del pueblo sea en todo momento la base de la autoridad del poder público.

VIII. Autenticidad de las elecciones y demás consultas populares

a) Todo elector tendrá libertad para votar a favor del candidato o la lista de candidatos que sea de su preferencia en cualquier elección para cargos públicos y no será obligado a votar a favor de un candidato determinado o de una lista dada de candidatos.

b) Todo elector tendrá libertad para votar a favor o en contra de cualquier propuesta presentada en un plebiscito, referéndum u otra consulta pública.

c) Las elecciones y demás consultas públicas, incluidas la preparación y la revisión periódica de la lista electoral, serán fiscalizadas por autoridades cuya independencia e imparcialidad estén garantizadas y de cuyas decisiones pueda apelarse ante la autoridad judicial o ante cualquier otra institución independiente e imparcial.

d) Se garantizará plena libertad para la expresión pacífica de la oposición política, así como para la organización y el libre funcionamiento de los partidos políticos y el derecho de presentar candidatos a las elecciones.

IX. Acceso a cargos públicos electivos

a) Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones en las elecciones para cualquier cargo público electivo en su país, o en cualquier división política o administrativa del mismo donde resida.

b) La ley determinará la medida en que habrán de aplicarse este principio a aquellos nacionales cuya elección pudiere crear un conflicto entre sus deberes e intereses personales y los intereses de la colectividad en general.

X. Acceso a cargos públicos no electivos

- a) Todo nacional será elegible en igualdad de condiciones para desempeñar cualquier cargo público no electivo en su país, o en cualquier división política o administrativa del mismo donde resida.
- b) La ley determinará la medida en que habrán de aplicarse estos principios a aquellos nacionales cuyo nombramiento o designación para un cargo público no electivo pudiere crear un conflicto entre sus deberes o intereses personales y los intereses de la colectividad en general.
- c) Todos los nombramientos para la carrera de administración pública de un país se harán sobre bases objetivas e imparciales.

XI. Medidas que no se han de considerar discriminatorias

No se considerarán discriminatorias las siguientes medidas prescritas por ley o reglamento:

- a) las que fijen condiciones razonables para el ejercicio del derecho de voto o del derecho de acceso a los cargos públicos electivos;
- b) las que, en el caso de nombramientos para cargos públicos, requieran calificaciones razonables propias de las funciones del cargo;
- c) las que fijen un plazo previo razonable para el ejercicio de los derechos políticos por los naturalizados, siempre que se combinen con una política liberal de naturalización;
- d) las que, siempre que rijan únicamente mientras sean necesarias y sólo en la extensión precisa, se adopten con carácter especial para garantizar:
 - i) la debida representación de un elemento de la población de un país cuyos miembros, por circunstancias políticas, económicas, religiosas, sociales, históricas o culturales, se vieren de hecho impedidos de gozar de igualdad con el resto de la población en materia de derechos políticos;
 - ii) la representación equilibrada de los diversos elementos de la población de un país.

XII. Limitaciones

Los derechos y las libertades anteriormente enunciados no serán en ningún caso ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Estarán solamente sujetos a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias del orden público, la moral y el bienestar general en una sociedad democrática. Toda limitación que se impusiere habrá de ser compatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

XIII. Garantía constitucional

La mejor forma de garantizar los derechos y libertades proclamados anteriormente consiste en incorporarlos a la Constitución o a otra ley fundamental, no sujetas a derogación o alteración por el procedimiento legislativo ordinario.

XIV. Recurso a tribunales independientes

El agraviado tendrá derecho a recurrir a tribunales independientes e imparciales contra toda negación o violación de estos derechos y libertades.

XV. Aplicación de los principios

Estos principios se aplicarán a todos los países independientes y a los que se hallan bajo dominio extranjero.

[Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas: marco para futuros esfuerzos](#)²²⁹

Resumen

Las elecciones auténticas y periódicas en un país otorgan el carácter de

²²⁹ Resolución 1989/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de marzo de 1989, Anexo [Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento N° 2 (EII 98W20), cap. II, sección A].

legitimidad a las autoridades y representaciones públicas que de ellas derivan. Naciones Unidas busca que las elecciones garanticen derechos para los ciudadanos, como sujetos de la construcción de la autoridad pública; derechos para los candidatos, en términos de libertad de opinión, movimiento y equidad en la competencia política; derechos para todos, a partir de que las autoridades nacionales garanticen la imparcialidad de la institución que organiza las elecciones. Adicionalmente, para realizar sus elecciones, los Estados pueden buscar el apoyo de la comunidad internacional para recibir observadores, asesoría o ayuda directa en el proceso.

LA VOLUNTAD DEL PUEBLO EXPRESADA MEDIANTE ELECCIONES PERIÓDICAS Y AUTÉNTICAS COMO BASE DE LA AUTORIDAD DEL PODER PÚBLICO

- A. Sufragio universal e igual.
- B. El derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- C. El derecho de toda persona de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- D. La necesidad de voto secreto u otro procedimiento equivalente de votación libre, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- E. La importancia del derecho a la libertad de reunión pacífica.
- F. La importancia del derecho a la libertad de asociación.
- G. La importancia del derecho a la libertad de opinión y de expresión, incluida la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.
- H. El derecho de los ciudadanos de un Estado a cambiar su sistema de gobierno por medios constitucionales apropiados.

II. Las actividades de los candidatos a cargos públicos

A. Igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.

B. El derecho de los candidatos a exponer sus opiniones políticas, en forma individual y en cooperación con otros.

III. Aspectos operacionales: instituciones nacionales

Las instituciones nacionales deberían garantizar el sufragio universal e igual, así como una administración imparcial. Se necesitan en particular una supervisión independiente, una inscripción apropiada de los votantes, unos procedimientos fiables de votación y métodos para impedir el fraude electoral y solucionar las controversias.

IV. Actividades cooperativas de la comunidad internacional

Es posible que el país huésped desee invitar a observadores o recabar servicios de asesoramiento, elementos ambos que podrá obtener de organizaciones regionales o del sistema de las Naciones Unidas.

Disposición de algunos instrumentos regionales sobre derechos humanos

Resumen

Existen diferentes instrumentos regionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, que norman: el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno; el derecho de todo individuo a la igualdad y a no ser discriminado; y el derecho de toda Nación a su libre determinación.

El derecho a participar en el gobierno

CARTA AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS²³⁰

Artículo 2

²³⁰ Documento de la Organización para la Unidad Africana, Nairobi, 26 de junio de 1981.

Todos los individuos tendrán derecho al goce de los derechos y libertades que se reconocen y garantizan en la presente Carta sin distinción de clase alguna por motivos de raza, grupo étnico, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra condición.

Artículo 3

1. Todas las personas serán iguales ante la ley.
2. Todas las personas tendrán derecho a la misma protección de la ley.

Artículo 13

1. Todos los ciudadanos tendrán derecho a participar libremente en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones de la ley.
2. Todos los ciudadanos tendrán el derecho de acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas de su país.
3. Todos los individuos tendrán el derecho de acceso a los bienes y servicios públicos en estricta igualdad de todas las personas ante la ley.

Artículo 19

Todos los pueblos serán iguales; recibirán el mismo respeto y disfrutarán de los mismos derechos. Nada justificará la dominación de un pueblo por otro.

Artículo 20

1. Todos los pueblos tendrán el derecho a la existencia. Dispondrán del derecho incuestionable e inalienable de libre determinación. Establecerán libremente su régimen político y procurarán su desarrollo económico y social de conformidad con la política que hayan escogido libremente.
2. Los pueblos colonizados u oprimidos tendrán derecho a liberarse de los vínculos de dominación recurriendo a cualquier medio reconocido por la comunidad internacional.

3. Todos los pueblos tendrán derecho a la asistencia de los Estados partes en la presente Carta para su lucha por la liberación contra la dominación extranjera, sea política, económica o cultural.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS: “PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA”²³¹

Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 23. Derechos políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

²³¹ Documento de la Organización de Estados Americanos, San José, 22 de Noviembre de 1969.

Artículo 24. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

PRIMER PROTOCOLO AL CONVENIO EUROPEO SOBRE DERECHOS HUMANOS²³²

Artículo 3

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar en intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones tales que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en cuanto a la elección del cuerpo legislativo.

Artículo 14

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

3.3. Organizaciones civiles internacionales.

Dado el avance de la democracia en el plano internacional, aunado a la disminución de la resistencia para discutir temas políticos, durante la década pasada, hemos sido testigos de la mayor ola de elecciones multipartidistas en la historia. Al mismo tiempo, asistimos al surgimiento de un nuevo debate en las diversas preocupaciones de la cooperación entre Estados, la asistencia electoral.

La cooperación política ya forma parte del intercambio entre las naciones.

²³² Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El surgimiento de foros para discutir el acercamiento a la democracia y canalizar los esfuerzos encaminados a la cooperación política, propicia un nuevo compromiso de los gobiernos, participar en la asistencia y observación electoral, temas que anteriormente enfrentaban mayor oposición.

Aunque el campo de estudio sobre este tipo de organizaciones no ha sido explorado a profundidad, los estudios que se han realizado sobre este tema, coinciden en que la presencia de los actores no gubernamentales, -ya sea individuos o agrupaciones-, ha podido encontrarse en regiones diferentes y siglos anteriores. Con el paso de los años y las transformaciones mundiales, estas organizaciones han sobresalido y ganado terreno en distintas áreas que en un principio eran de la competencia exclusiva de los Estados.²³³ No obstante, dichos actores por lo general han tenido que enfrentar los obstáculos de no ser aceptados y reconocidos fácilmente.

En la década de los 50's e inicio de los 70's los actores no gubernamentales eran vistos como intrusos por los gobiernos, toda vez que en esos años los principios internacionales estaban fuertemente influenciados por el concepto de Estado-Nación como un ente autónomo, que se cuidaba al máximo de no permitir la injerencia a su soberanía por otro Estado, de tal manera que la actuación de las Organizaciones No Gubernamentales, también conocidas como ONG's-, se limitaba en la mayoría de los casos a ser simples espectadores de lo que acontecía en el escenario internacional.

Actualmente estos principios permanecen vigentes, sin embargo, en la medida que los problemas han sobrepasado las fronteras afectando no a uno, sino a gran parte de los países, dichos principios han tenido que adecuarse y modificarse a las nuevas circunstancias que demandan no sólo la participación de

²³³ Para mayor información sobre la existencia de las ONG's en años anteriores, consúltese a: M.R. Berman y J.E. Johnson, *Diplomáticos sin Embajada. Una ayuda para el mundo*. Ed. Tres Tiempos, Argentina, 1979, p.p 22-37

los Estados y sus gobiernos, sino también de las organizaciones internacionales, de las ONG's nacionales e internacionales, de las sociedades y de los individuos.

En este sentido, las naciones se han ido abriendo paulatinamente a la interacción y cooperación con otros actores internacionales en temas como el medio ambiente, población, narcotráfico, alimentación, entre otros. No obstante que aún existe cierto rechazo por la presencia no gubernamental.

A continuación analizamos qué son estas organizaciones, sus principales características y campos de acción para poder entender cómo es que han ido sobresaliendo en los asuntos internacionales.

Uno de los primeros intentos por definir a estas organizaciones fue realizado a principios de los 50's por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en su resolución 288 (X), en donde se señala que "cualquier organización internacional que no haya sido establecida por un acuerdo inter-gubernamental será considerada como una organización no gubernamental".²³⁴ Sin embargo, este concepto ha sido rebasado, y de la misma forma en que unos las llaman asociaciones privadas o instituciones no lucrativas, otros prefieren llamarlas organizaciones transnacionales. También ha llegado el caso en que se les ha denominado como "grupos de presión", no obstante, como la politóloga Arme Feraru menciona en un artículo,²³⁵ los grupos de presión son "aquéllos que tienen la capacidad o el deseo de influir en el curso de las relaciones internacionales" y menciona como ejemplos representativos a las empresas comerciales internacionales, a las iglesias y a los movimientos nacionales. Y como las ONG's que analizaremos tienen una representación y objetivos distintos a los de estos grupos, descartaremos la última denominación.

En este sentido, la misma autora se refiere a las asociaciones

²³⁴ Kjell Skelsbaek, "The Growth of International Nongovernmental Organizations in the Twentieth Century" en *International Organizations*, Vol. XXV. No. 3, United States. Summer 1971, p.422

²³⁵ Arme Thompson Feraru, "Transnational Political Interest and the Global Environment" on *International Organization*, Vol. XXVIII, No. 1, United States. Winter 1974, p.33

transnacionales como organizaciones no gubernamentales que pueden tener o no un carácter consultivo con el ECOSOC o con cualquier agencia u órgano de la ONU, con la característica de que son asociaciones sin fines de lucro y que mantienen interacciones transnacionales.

Los profesores Joseph S. Nye Jr. y Robert O. Keohane²³⁶ han desarrollado el término "interacción transnacional" como el "movimiento de objetos tangibles o intangibles a través de las fronteras y cuando al menos uno de los actores (que participan) no sea un agente del gobierno o de una organización internacional". Estos objetos tangibles o intangibles pueden ser doctrinas, ideas, información, dinero, personas o mercancías.

De tal forma que los protagonistas transnacionales pueden ser tan diferentes como las fundaciones, instituciones privadas o como las asociaciones profesionales, la diferencia radica en los objetivos y actividades que lleven a cabo cada una de ellas.

Un ensayo del Banco Mundial (BM) comenta que aunque la extensión del concepto ONG es muy amplio, porque varía la terminología de país en país y abarque a numerosos grupos e instituciones que se encuentran fuera de la esfera gubernamental, es posible identificarlas por las actividades de tipo humanitario y de cooperación que la mayoría de ellas realizan, sin comprometerse con un interés comercial en particular.

En este sentido, el BM define a las ONG's como "organizaciones privadas que realizan actividades para abatir el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente o para comprometerse con el desarrollo de una comunidad".²³⁷ Bajo esta filosofía varios estudiosos han intentado situar el origen y la naturaleza de las organizaciones no gubernamentales. Tal es el caso

²³⁶ Joseph S. Nye Jr. And Roben O. Keohane. "Transnational Relations and World Politics" on International Organization, Vol. XXV, No. 3, United States, Summer 1971, p.332

²³⁷ Michael M. Cemea, Nongovernmental Organizations and Local Development. The World Bank, Washington D.C., 1988, p.43

de investigadores de los Estados Unidos que se han enfocado en distinguir las diferencias entre las ONG's y las Organizaciones Privadas Voluntarias (OPV's). Para estos estudiosos las ONG's están más vinculadas con la Organización de Naciones Unidas y los trabajos de investigación sobre asuntos internacionales, y "las OPV's están más orientadas hacia la acción y el servicio"²³⁸ internacional.

Asimismo, destacan que el término OPV fue inventado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de la cual nos referiremos más adelante, para denominar aquéllas agencias no gubernamentales que recibían donaciones de la AID para llevar a cabo programas de asistencia a nivel internacional.

Si bien resultaría una tarea difícil de comprobar que efectivamente todas las OPV's están financiadas por agencias gubernamentales como la AID, no lo sería en el aspecto de que se les ha reconocido como las organizaciones privadas sin fines de lucro más antiguas interesadas en prestar sus servicios en el extranjero, ya sea en casos de emergencia o para ser el conducto entre las políticas gubernamentales estadounidenses y los gobiernos de otros países, organizaciones internacionales y otras ONG's.

De acuerdo a las definiciones anteriores, dichas características pueden resumirse de la siguiente manera: a) Son organizaciones que no pertenecen al gobierno, b) Pueden tener o no un estatus consultivo con la ONU, c) Son organizaciones sin fines de lucro, es decir, que dentro de sus objetivos primordiales no está el de obtener beneficios económicos tanto para la organización en si como para los miembros que la integran, d) Interactúan con varios actores internacionales: los gobiernos de otros países, organizaciones internacionales y otras ONG's principalmente, e) Su financiamiento puede basarse en donaciones y contribuciones realizadas por organizaciones mundiales, agencias gubernamentales o fundaciones, f) Son organizaciones que prestan un

²³⁸ Landrum R. Bolling with Craig Smith, *Private Foreign Aid. U.S. Philanthropy for Relief and Development*, Westview Press, Boulder, Colorado. 1982, p.153

servicio de tipo social en otros países. Por ejemplo, a través de diferentes proyectos auspiciados por el BM se han realizado programas educativos, de salud, nutrición o sobre población en países como Ghana, Nigeria, Perú, Jamaica, entre otros y g) En algunos casos sirven como medio de comunicación entre los gobiernos, organizaciones internacionales y ONG's.

No obstante estas características señaladas, los estudiosos también han hecho mención sobre la integración, actividades, principios, alcances y limitaciones de estas organizaciones privadas. Sobre el primer aspecto, los autores Berman y Johnson, así como Michael M. Cernea, coinciden en afirmar que las ONG's son integradas por nacionales de distintos países, que generalmente cuentan con una especialización en diversas áreas.

Kjell Skelsbaek, miembro del Instituto de Investigación para la paz²³⁹ destaca que para que una organización sea transnacional: "Por lo menos dos países diferentes deben estar representados en una organización, de los cuales uno no debe ser agente del gobierno,"²⁴⁰ además de llevar a cabo funciones encaminadas a la elaboración de trabajos de investigación y análisis; en proveer asistencia técnica y en efectuar tareas de capacitación cívica y educativa en rubros como la salud, vivienda, medio ambiente, etc., en regiones y poblaciones con una evidente escasez de recursos económicos.

Actividades que según M.R. Berman y J.E. Jonson, autores de la obra "Diplomáticos sin Embajada. Una ayuda para el mundo", se convienen en servicios y se ofrecen tanto a los gobiernos como a las organizaciones internacionales.

Asimismo, estas organizaciones pueden ser intermediarias o mediadoras entre dos o más naciones que se encuentren en conflicto y que no hayan podido solucionar sus diferencias a través de las vías diplomáticas tradicionales. Para este efecto, dichas ONG's llevan a cabo reuniones privadas desprovistas de todo

²³⁹ Institución que se dedica al estudio de los problemas sobre desarme y control armamentista.

²⁴⁰ Kjell Skjelsbaek, op. cit. p.422.

formulismo oficial, que proporcionan un foro importante donde políticos y particulares pueden intercambiar libremente información, ideas y opiniones que auxiliasen en la solución de controversias, sin que se vean comprometidos por la posición de sus gobiernos.

Por otra parte, estas agrupaciones pueden fungir como promotoras, supervisoras o como organizadoras en distintos eventos internacionales.²⁴¹

Generalmente, las ONG's para poder desarrollar las funciones ya mencionadas, se sustentan en una serie de principios, entre los que sobresalen "las cualidades básicas de imparcialidad e independencia",²⁴² así como el de no favorecer a ninguna organización o entidad política.

Por otra parte, el profesor de Ciencias Políticas, Karl Kaiser, señala en su ensayo titulado "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process", publicado en 1971, que también estas organizaciones tienen sus propias políticas a seguir con respecto a las relaciones internacionales. Actitud que les ha ayudado para convertirse en un factor cada vez más importante dentro de la política internacional en los últimos años, aunado al prestigio que han alcanzado en ciertos rubros:²⁴³

Prestigio que entre otras cosas han obtenido por la calidad de sus miembros, ya sea porque pudieron haber ocupado un cargo en el gobierno o porque se han desempeñado con responsabilidad en sus labores. Al respecto, se ha mencionado que "establecer contactos, tener prestigio y merecer confianza, son requisitos indispensables para el éxito de las gestiones privadas."²⁴⁴ Sin embargo, estas organizaciones cuentan con limitaciones, como son el no poder

²⁴¹ Son numerosos los casos en que estas organizaciones efectúan este tipo de actividades. En el Cap. II y III de esta investigación se verán algunos ejemplos, sin embargo, en Anne Feraru, obra citada, se reflejan claramente estas función es en el marco de la Conferencia Mundial del Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972.

²⁴² M.R. Berman, op. cit. p.83

²⁴³ En los últimos años han destacado en asuntos electorales, participando como observadores electorales internacionales o para ofrecer sus servicios de asistencia técnica o de capacitación electoral.

²⁴⁴ Ibid. p.17

realizar promesas y amenazas ante una situación determinada, o el no poder obligar a que una solución o alternativa sea impuesta ante algún problema internacional.

A partir de esta serie de características mencionadas se puede definir a las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI) como:

“Organizaciones autónomas e imparciales, sin fines de lucro, que están Integradas principalmente por profesionales y especialistas de varias nacionalidades, cuyo interés común y rector es la promoción y la transferencia de información, tecnología, y conocimientos para el bienestar y entendimiento entre las naciones y sus pueblos.”

Actualmente las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales operan en una amplia gama de actividades sin importar el campo de interés que tenga cada una de ellas. De la misma forma en que una ONG interesada sobre los derechos de la mujer en el mundo participa en una conferencia internacional sobre este tema, también lo puede hacer una ONG especializada en asuntos religiosos, del medio ambiente o sobre otros tópicos; ya sea como organizadora, como consultora, como expositora o simplemente como observadora.

Algunos de los autores que se han citado en esta primera parte coinciden en que uno de los problemas que se presenta al estudiar a las ONG's es precisamente determinar su clasificación, toda vez que como ya se mencionó una organización privada puede aparecer en más de una actividad. Sin embargo, con frecuencia han sido ubicadas por su origen y naturaleza de la siguiente manera: 1) de tipo humanitario, 2) ambientalistas, 3) filantrópicas, 4) investigadoras, y 5) de desarrollo.

Este último es un término que se relaciona con la asistencia que estos organismos dan a los sectores más pobres del mundo, sin embargo, la definición

ha ido evolucionando y abarcando nuevos rubros como el electoral en el que se promueven los valores y principios democráticos a nivel internacional.

Es importante señalar que después de la Segunda Guerra Mundial, la presencia de las ONG's se desarrolló en ámbitos vinculados con el desarme y control armamentista entre las potencias que dominaban el escenario mundial.

Asimismo, cabe recordar que durante esta época, específicamente en los 60's y principios de los 70's, la política internacional se guiaba fundamentalmente por una competencia interestatal basada en temas de seguridad nacional militar como el dominio e integridad territorial, el predominio ideológico, militar y la autonomía política.²⁴⁵

Las sesiones de Pugwash (1955), de Darmouth (1969) y de Bilderberg (1954) son algunos ejemplos de las reuniones privadas que la "diplomacia oficiosa"²⁴⁶ promovió y fomentó para que funcionarios gubernamentales, investigadores y científicos de los Estados Unidos y la Unión Soviética principalmente, discutieran en un ambiente libre y seguro los problemas relacionados con el conflicto Este-Oeste, se eliminaran fricciones y llegaran a acuerdos favorables sobre la no proliferación nuclear.

Sin embargo, durante los últimos años, los objetivos de seguridad militar han sido remplazados por otros que se han enfocado más sobre aspectos económicos, sociales e intelectuales. Lo que quiere decir que aunque los asuntos de integridad territorial y autonomía política permanezcan en el esquema de política exterior de cada país, éstos han pasado a segundo plano ante las nuevas demandas de la sociedad, que son el obtener una mejor educación, habitación, salud, empleo, entre otras cosas.

²⁴⁵ Autores como Donald J. Puchala y Stuart I. Fagan llaman a esta política de seguridad Racional militar como "the security politics paradigm" (el paradigma de la política de seguridad).

²⁴⁶ Berman y Johnson, obra ya citada, denominan "diplomacia oficiosa" a las relaciones internacionales privadas entre ciudadanos, funcionarios y grupos de otros países. p.15

Los profesores Puchala y Fagan comentan en un artículo: "Hoy la mayoría de los gobiernos continúan buscando estos objetivos tradicionales. Pero también buscan otros objetivos, más mundanos y más prácticos; tales como el empleo y educación para su población, estabilidad para sus monedas, capital y tecnología para sus industrias, depuración de su medio ambiente natural y físico, y una adecuada alimentación."²⁴⁷

A la política que los gobiernos empezaron a implementar para ir a la búsqueda de estos elementos 'mundanos y prácticos' se le llamó de "bienestar,"²⁴⁸ término que en la actualidad permanece y que se aplica tanto a nivel nacional como internacional.

Estos mismos autores explican que este nuevo orden de prioridades se ha efectuado en la medida en que la política internacional ha cambiado en procedimiento, estructura y sustancia.

En estructura porque nuevos actores han surgido en el escenario internacional. No porque nunca hayan existido, sino porque las oportunidades para tomar parte en los asuntos internacionales se ha ampliado.

Los factores, los medios de comunicación y el transporte han favorecido y propiciado que individuos y organizaciones no gubernamentales de varios países participen activamente en la mayoría de las cuestiones internacionales.

Nuevos temas empezaron a ser discutidos en foros internacionales auspiciados por algún organismo internacional, un gobierno o gobiernos y algunas veces por ONG's. No obstante, que generalmente estas últimas se han limitado a ofrecer sus servicios y un lugar para realizarlos. Temas clasificados en lo que se

²⁴⁷ Donald J. Puchala and Stuart I. Fagan, "[International Politics in the 1970's: The Search for a Perspective" en *International Organizations*, Vol. 28, No. 2, United States, Spring 1974, p.262

²⁴⁸ *Ibidem*. p.p. 262 Y 263

llamó "la nueva política de la economía internacional"²⁴⁹ y que Donald Puchala y Stuart Fagan dividen en: a) Asuntos comerciales: como alimentos, petróleo, textiles, etc., b) Asuntos de asistencia: para proveer ayuda económica o moral, c) Asuntos financieros: sobre las tasas de interés, las reservas, las políticas monetarias internas, entre otros.

De conformidad con los factores mencionados, se puede señalar que la clasificación de las ONG's por actividad no puede establecerse de forma definitiva, en virtud de que no existe un límite para que estas organizaciones participen en más de una materia. Tal vez, la única forma en que podría darse esta tipología sería de la manera en que Michael M. Cernea lo menciona en un estudio del Banco Mundial, es decir, a través del origen y naturaleza ya señalados, y a la que se le podría agregar las de tipo académico.

No obstante, debe tomarse en cuenta que aún en esta tipología puede suceder que una organización privada humanitaria deje de serlo para dedicarse por completo a la investigación o incluso combinarse. Asimismo, debe prestarse atención a las ONG's que van surgiendo y que se van especializando en los nuevos temas de la agenda internacional; tal es el caso de los asuntos electorales en el que estas organizaciones han desarrollado y dominado la técnica de la observación electoral, la capacitación cívica y la, asistencia electoral.

3.3.1. Tipos de observación electoral.

Como uno de los pilares de la democracia, el perfeccionamiento de los procesos electorales es considerado abiertamente una prioridad común. Dicha apreciación, determina que las modalidades de la asistencia electoral se encaminan preferentemente a éste objetivo. De tal suerte, partiendo de la específica petición de los Estados, la ayuda en cuestiones electorales se mueve en los siguientes ámbitos: a) asistencia técnica; b) organización y manejo del proceso electoral; c) observación y verificación del proceso electoral; d)

²⁴⁹ Donald Puchala, .op. cit. p.263

coordinación y apoyo a los observadores internacionales; e) apoyo a los observadores electorales nacionales; f) observación limitada, solo seguimiento e informe; g) misiones electorales de gran envergadura o principales; y h) supervisión del proceso electoral.

Asistencia técnica: constituye la modalidad más demandada e implica proporcionar, a corto y largo plazo, apoyo a las autoridades electorales nacionales que tienen a su cargo la administración de las elecciones en sus respectivos países. Tradicionalmente, la asistencia técnica está enmarcada en cuatro componentes: 1) Apoyo al proceso de reforma electoral; 2) fortalecimiento y modernización institucional; 3) apoyo a Cartografía Electoral; y 4) Educación cívica y participación ciudadana.

En esta modalidad, se proporciona asesoría y asistencia en esferas como la administración y planeación electoral, registro de votantes, elaboración de presupuestos, revisión de las leyes y regulaciones electorales, capacitación de autoridades electorales, logística, educación cívica y electoral, adquisición de materiales para el sufragio y equipamientos, coordinación de la asistencia internacional, resolución de las disputas electorales, computarización de las listas de electores y distritalización, entre otros aspectos.²⁵⁰

Organización y manejo del proceso electoral: este tipo de asistencia es poco solicitado, se emplea en situaciones especiales posteriores a los conflictos bélicos. En el marco de las Naciones Unidas, cuando se recibe el mandato de organizar y manejar una elección o referéndum, la Organización asume el papel de autoridad que, en circunstancias normales, desempeñan las autoridades electorales nacionales.

Ante la insuficiente capacidad institucional y fragilidad coyuntural para

²⁵⁰ ONU. Modalidades de la asistencia electoral. www.cinu.org.mx./temas/asistelec./modalidades.htm

organizar una elección democrática, en aquellos países donde recién concluye una confrontación armada, es necesario asignar la administración del proceso electoral a una autoridad internacional. Ese mandato, implica el establecimiento de un sistema de leyes, procedimientos y medidas administrativas, indispensables para alcanzar elecciones libres y justas. Sin embargo, debido al costo, envergadura y tiempo de preparación, la modalidad es excepcionalmente requerida.

Observación y verificación del proceso electoral: modalidad común de la asistencia electoral, misma que será analizada detalladamente en la segunda mitad de éste inciso, consiste en desplegar por todo el territorio de un país a los observadores internacionales, a fin de dar seguimiento cercano a todos los aspectos del proceso electoral. Cuando la observación y verificación esté a cargo de las Naciones Unidas, el Representante Especial del Secretario General emitirá una declaración final.

Aún cuando el Gobierno solicitante ejerce un mayor nivel de responsabilidad sobre la organización y desarrollo del proceso electoral, pretendiendo lograr amplia cobertura de la contienda, la mecánica utilizada en esta alternativa intenta garantizar, de primera mano, la transparencia de las elecciones. A pesar de que las misiones de observación y verificación carecen de obligatoriedad legal, contribuyen al compromiso de observar y comprobar la legitimidad de las diversas fases del proceso, y el cumplimiento de la normatividad electoral a cargo de las autoridades nacionales.

Coordinación y apoyo a los observadores internacionales: opción que nace de la invitación hecha por un Estado para observar sus elecciones, la modalidad conlleva la intervención de organizaciones como las Naciones Unidas. En estos casos, se establece una pequeña secretaría técnica en el país solicitante, cuya principal misión es la coordinar y proporcionar apoyo logístico a los observadores internacionales, mismos que pueden pertenecer a delegaciones

intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, o bien, ser patrocinados por los Estados responsables del proceso electoral.

Altamente recomendable, es conveniente que esta forma de asistencia se inicie antes del registro de candidatos y continúe a lo largo del período de campaña, observando principalmente la jornada electoral. La presencia de observadores internacionales no compromete la soberanía estatal, al mismo tiempo, contribuye a la expresión del voto democrático y la legitimación de una situación política que propicia la concordia nacional. Por lo general, los grupos de observadores internacionales emiten una declaración conjunta e informes del seguimiento.

Apoyo a los observadores electorales nacionales: mediante el respaldo a las actividades auspiciadas por la sociedad civil, este tipo de modalidad persigue el objetivo de generar una capacidad nacional de observación electoral. La asistencia puede ser proporcionada a una red de grupos de observadores locales, patrocinados por organizaciones civiles nacionales no partidistas.

Eficaz en países con relativo desarrollo y pluralidad, que cuentan con una comunidad amplia de organizaciones civiles interesadas en vigilar la contienda electoral, la alternativa es bien vista por las autoridades electorales y gobiernos nacionales, al grado de estar contemplada en la normatividad electoral de distintos países.

Observación limitada: seguimiento e informe, en situaciones determinadas que así lo precisan, un pequeño equipo de observadores de Naciones Unidas, generalmente conformado por algunos oficiales de asuntos políticos de la ONU, es enviado a un país para dar seguimiento a la fase final del proceso electoral y elaborar un informe interno para el Secretario General.

A diferencia de las modalidades de *observación y verificación del proceso*

electoral y la de *coordinación y apoyo a los observadores internacionales*, esta alternativa es de menor envergadura y costo, se concreta a observar, específicamente, la etapa de la jornada electoral.

Misiones especiales de gran envergadura o principales: debido a su trascendencia, requieren del mandato de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Consideradas como actividades excepcionales de la Organización, constituyen una parte central de las operaciones de mantenimiento de la paz que, con bastante frecuencia, incluyen aspectos electorales.

Ligada a la alternativa de organización y manejo del proceso electoral, esta modalidad genera un amplio compromiso a Naciones Unidas, en estricto sentido, la hace corresponsable del éxito o fracaso de un proceso electoral en naciones con incipiente vocación democrática.

Supervisión del proceso electoral: modalidad poco común, principalmente adoptada en procesos de descolonización, su uso no resulta adecuada en el caso de Estados soberanos. En dicha alternativa, un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas certifica los resultados de las elecciones o referéndum, además de otras fases del proceso electoral, incluyendo los aspectos políticos coyunturales, para comprobar la imparcialidad y rectitud de la contienda electoral, elementos esenciales que deben ser salvaguardados desde el inicio del proceso.

Las distintas modalidades de la asistencia electoral, se dirigen a fortalecer la democracia a través de la instauración, limpieza y transparencia de los procesos electorales, así mismo, se pretende respaldar el trabajo de las autoridades nacionales. Si bien es cierto que cada una de las alternativas expuestas, corresponden al esquema de asistencia electoral previsto en el Sistema de las Naciones Unidas, también lo es que las opciones no le son privativas, pudiendo

llevarlas a cabo otros organismos e institutos internacionales.

Atendiendo tales enfoques, se podrá apreciar la finalidad que se pretende según la dimensión del proyecto. En ese sentido, deberá tenerse en cuenta el propósito de la observación en función de lo siguiente: 1) Evaluación cualitativa a cargo de un pequeño grupo de personas, profundamente familiarizadas con la situación política. Contexto necesario para arribar a una decisión sobre la viabilidad de la observación, para proveer de un marco de referencia que permita definir objetivos razonables para las restantes actividades electorales; 2) Evaluación cualitativa por un reducido grupo de expertos, cuyo análisis debe incluir la credibilidad de las instituciones electorales y su aceptación por parte de la oposición. En ocasiones, un marco legal inadecuado, de manifiesta parcialidad, puede sugerir la conveniencia de interrumpir los esfuerzos de observación; 3) Evaluación cualitativa por un pequeño equipo de especialistas sobre la compatibilidad entre los límites existentes y el principio de igualdad del sufragio, en los casos donde la cuestión es relevante; 4) Evaluación cualitativa del registro de votantes, mediante el análisis de expertos a los procedimientos de registro y la distribución regional de recursos, para asegurarse que no existen irregularidades graves. En esta alternativa se puede evaluar la participación de los partidos políticos; 5) Evaluación cualitativa de los requisitos legales y el procedimiento para registrar partidos políticos, coaliciones y candidatos; 6) Análisis cualitativo a cargo de un grupo de expertos, de los materiales utilizados en la educación electoral, así como la asignación de recursos a diferentes regiones y sectores, considerando la participación de la sociedad civil; 7) Observación directa de las campañas electorales y seguimiento de las denuncias y quejas presentadas ante las autoridades electorales; 8) Evaluación cuantitativa y cualitativa, por parte de un equipo de especialistas, sobre los procedimientos utilizados para la distribución del tiempo en los medios de comunicación propiedad del Estado y las condiciones de acceso a los medios privados; 8) Evaluación del financiamiento de las campañas y el uso de recursos públicos, que deberá incluir un seguimiento estrecho de las denuncias referidas al mal empleo de esos recursos; 9) Análisis a cargo de un

grupo de especialistas respecto a los preparativos de la elección. La incompetencia y mala organización de un proceso electoral puede existir aún en una elección libre y equitativa. Contar con la información adecuada, contribuye a distinguir entre irregularidades y fraude o manipulación; 10) Observación de la jornada electoral, ya sea mediante equipos de observadores que supervisen la apertura y cierre de la votación de manera directa, o indirecta, a través preguntas a las autoridades de las mesas directivas de casillas y a los representantes de los partidos políticos; 11) Observación directa del recuento de votos o la aplicación de análisis y controles al azar de los procedimientos utilizados para la transmisión de los resultados; y 12) Evaluación cualitativa de un reducido grupo de expertos sobre casos específicos de decisiones controversiales, atribuidas a las autoridades electorales.²⁵¹

Cada uno de los enfoques descritos, puede ser incorporado en las diferentes misiones de observación electoral, ya sea a cargo de grupos nacionales u organizaciones internacionales. Por supuesto, la magnitud de la misión dependerá de las solicitudes presentadas por los Estados interesados y la capacidad económica y organizativa de quien la lleva a cabo.

3.3.2. Organización de Estados Americanos.

En el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unidad para la Promoción Democrática (UPD), es la principal entidad a cargo de las actividades de apoyo a los procesos de consolidación democrática en los Estados miembros.

Creada con el objetivo prioritario de ofrecer una respuesta inmediata y efectiva a los países miembros que requieran de asistencia y asesoramiento en la modernización o fortalecimiento de sus instituciones y procesos democráticos, la UPD depende de la Secretaría General de la Organización. Entre otros de sus

²⁵¹ Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades. www.aceproject.org/main/espanol/po/pos.03.htm

objetivos se incluyen: promover el intercambio de información entre las instituciones y expertos en democracia de la región, responder a los requerimientos en materia de asistencia técnica electoral y observación de las elecciones, y apoyar los procesos de reconciliación nacional.²⁵²

Derivada de los mandatos que surgen de las Cumbres de las Américas, de la Asamblea General y del Consejo Permanente de la OEA, la UPD determina su agenda y lleva a cabo sus funciones, siendo las principales: 1) Apoyar a los cuerpos políticos de la Organización en sus deliberaciones; 2) Asistir a los Estados miembros para mejorar sus instituciones y procesos democráticos; 3) Respaldar a los Estados miembros en la generación, diseminación e intercambio de información sobre sistemas y valores políticos democráticos; 4) Proveer soporte técnico y conceptual para el diálogo y el intercambio de experiencias, al más alto nivel, entre instituciones y expertos en el hemisferio en áreas relacionadas con la promoción de la democracia; 5) Contribuir a la transparencia de los procesos electorales en la región a través de misiones de observación electoral; y 6) Apoyar la reconciliación nacional y los procesos de paz.

Con una estructura interna muy elemental, la UPD promueve la cooperación horizontal, constituida por iniciativas dirigidas a fortalecer las instituciones, valores y prácticas democráticas en el continente. A través de su área de Asistencia Técnica Electoral (ATE), ha desarrollado diversos proyectos y programas de apoyo para cubrir los requerimientos electorales de los Estados miembros, en aspectos como: Modernización y Automatización de procesos y procedimientos electorales, Promoción de la participación ciudadana, Modernización y Automatización de registros civiles y electorales, Fortalecimiento institucional.

De la experiencia de ATE en distintos procesos electorales, se puede

²⁵² Organización de Estados Americanos. Unidad para la Promoción de la Democracia. ¿Que es la UPD? www.upd.oas.org/espa/indexspa.htm

concluir que los países de la zona han avanzado en su legitimación y optimización; sin embargo, en la mayoría de los casos, dichos procesos aún resultan demasiado costosos y enfrentan problemas de capacidad técnica y tecnológica, siendo necesario trabajar en la simplificación y reducción de los mismos para abatir costos, condición exigida en la exitosa promoción de la participación ciudadana, una de las prioridades de la UPD.

Bajo la premisa de que los países del continente pueden maximizar las ventajas de las similitudes entre sus procesos electorales, la UPD/ATE propone el diseño y desarrollo de iniciativas de cooperación horizontal en materia electoral, utilizando la instrumentación de proyectos que permitan compartir y aprovechar las experiencias exitosas en este campo. Partiendo de la capacidad instalada en la gran mayoría de los Estados miembros, mediante proyectos de asistencia técnica y profesional mutua, pueden lograrse altos niveles de profesionalización en la planeación y conducción de los procesos electorales. Fomentarse de forma relativamente poco costosa la instalación y utilización de tecnología electoral de punta en los países que aún no la poseen, así como trabajar en la comparación legislativa y organizativa, con miras a optimizar el texto y aplicación de los instrumentos legales y la estructura y funcionamiento de los organismos electorales.²⁵³

Dentro de la Organización de Estados Americanos, la UPD/ATE constituye el espacio idóneo para el diseño, desarrollo y coordinación de las iniciativas de cooperación política-electoral, en virtud de la neutralidad y transparencia que suele distinguir a éstas opciones multilaterales. Así mismo, es oportuno destacar que el perfeccionamiento de los procesos electorales, uno de los pilares de la democracia representativa, identificado abiertamente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de miembros como una prioridad común, equivale a la columna vertebral de la cooperación horizontal desarrollada por la UPD,

²⁵³ UPD. Asistencia técnica electoral. www.oas.org/espa/asistencia-técnica-electoral.htm

alternativa considerada la forma menos costosa, más eficaz y apegada al espíritu democrático e integracionista de la OEA, para fortalecer la democracia en el continente.

Optar por un determinado sistema electoral, es una de las decisiones institucionales más importantes en una democracia, sin embargo, pocas veces es seleccionado a conciencia y después de una profunda deliberación. Por lo general, la selección se realiza accidentalmente y resulta de una inusual combinación de circunstancias, de una tendencia pasajera o de una situación históricamente peculiar.

Los efectos derivados del colonialismo y la proximidad de vecinos influyentes, son a menudo razones persuasivas en la selección de sistemas electorales. Toda nueva democracia debe elegir un sistema electoral, esa decisión tiene profundas consecuencias en la vida política del país, precisamente por ello, su selección y diseño habrá de presumir un minucioso análisis a las distintas opciones posibles. En ese tenor, el marco de referencia en la selección de un sistema electoral es tan importante como la selección misma. De hecho, la consideración de las ventajas políticas es casi siempre el factor determinante.

3.3.3. Organización de la Unidad Africana.

La construcción de una nueva institucionalidad política es una tarea sumamente difícil, no sólo para las nuevas democracias, sino también para aquellas ya establecidas, en el esquema de cooperación política internacional la modalidad ocupa un lugar trascendente. En diferentes países de África, la asistencia ofrecida por la Organización de la Unidad Africana (OUA) y otras instancias multilaterales, facilitó el diseño y reformas constitucionales en la materia: Djibouti en 1992, Leshoto en 1993, Sudáfrica y Malawi en 1994, son un claro ejemplo.²⁵⁴

²⁵⁴ ACE. Sistemas electorales. www.aceprojet.org/main/espanol/index.htm

3.3.4. Unión Europea.

Contribuir a definir una estrategia y una metodología relativa a la asistencia y observación electoral, en favor de terceros países, es parte de los compromisos colaterales a la membresía de la Unión Europea. En el contexto de la Unión, el apoyo a la democracia está contemplado en el artículo 6º del Tratado constitutivo.

Tal precepto, admite las misiones electorales como parte del mandato en el proyecto comunitario. Desde 1999, quedó definido el marco jurídico de las acciones dirigidas al apoyo y observación electoral.

A lo largo de los años, la experiencia europea adquirida en misiones de apoyo y observación electoral, revela la necesidad de adoptar algunas medidas antes de brindar la cooperación, entre ellas: a) precisar una estrategia coherente; b) realizar misiones exploratorias previas a decidir el envío de misiones de observación y apoyo; c) abarcar todas las etapas del proceso electoral; d) aplicar una política de financiación congruente y transparente; e) racionalizar y aclarar el procedimiento comunitario de toma de decisiones; y f) estrechar la coordinación con otros organismos internacionales.

Siendo una de las regiones donde la cooperación política se encuentra más arraigada, el continente europeo goza de enorme reputación en tareas de asistencia electoral. Dando muestra de su notable compromiso con el fortalecimiento de la democracia, ha consolidado una infraestructura que llama poderosamente la atención. Cuenta con órganos institucionalmente involucrados en actividades de apoyo y observación electoral.²⁵⁵

²⁵⁵ Unión Europea. Actividades de la Unión Europea. Estrategia global de asistencia y observación electoral. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lub/10105.htm>

3.3.5. Publicación Electrónica ACE.

Además de la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y la Unión Europea, existen otros organismos comprometidos con la cooperación política. Tres instituciones líderes en el terreno de la asistencia electoral, han trabajado de manera conjunta para producir la Publicación Electrónica ACE. Los socios del proyecto son la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Diseñada para el uso de una audiencia internacional, constituida por tomadores de decisiones, profesionales electorales, partidos políticos, representantes de medios de comunicación, instituciones multilaterales, académicos y estudiantes, organizaciones no gubernamentales, agencias donantes y todos aquellos que puedan beneficiarse de una amplia disponibilidad de información sobre distintos enfoques para organizar elecciones legítimas, la Publicación Electrónica ACE representa un esfuerzo sin precedente para ofrecer una fuente de información sobre administración electoral globalmente accesible. Brinda información de fácil consulta y bajo un enfoque operativo sobre opciones, procedimientos detallados e implicaciones administrativas y presupuestales asociadas con la organización de elecciones.²⁵⁶

Financiada por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el propio IDEA y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el objetivo principal de la Publicación Electrónica ACE es ampliar el rango de opciones disponibles para los tomadores de decisiones y administradores en materia electoral. La Publicación se esfuerza por ofrecer información electoral sistemática y completa a todos aquellos encargados de diseñar sistemas y

²⁵⁶ Administración y Costo de Elecciones. Publicación Electrónica ACE. www.idea.int/esp/ideas-work/01-electoral-ace.htm

procedimientos electorales, así como a quienes proveen asistencia especializada a los organismos electorales en todo el mundo. Analiza las diferencias entre las alternativas electorales, enfocándose en las implicaciones administrativas y presupuestales de cada una de ellas, y provee materiales muestra, así como estudios de caso innovadores y efectivos de carácter nacional para efectos comparativos.

3.3.6. La asistencia electoral desde el enfoque de las Naciones Unidas.

Desde su fundación en 1945, las Naciones Unidas se han visto involucradas en el campo de la asistencia electoral. Además de preverse en el artículo 2 de la Carta, el propósito de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la libre determinación de los pueblos, en el artículo 13, se hace mención expresa a la cooperación política:

“Artículo 13.

1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: a) fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación; b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

2. Los demás poderes, responsabilidades y funciones de la Asamblea General con relación a los asuntos que se mencionan en el inciso b del párrafo 1 precedente quedan enumerados en los Capítulos IX y X.”

Si bien es cierto que en el texto de la Carta no se hace referencia específica al avance democrático de los Estados, situación contemplada en el instrumento constitutivo de la Organización de Estados Americanos, si se indica el compromiso de armonizar los esfuerzos de las naciones por alcanzar el propósito

de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos. En el Capítulo IX, dedicado a la *Cooperación Internacional Económica y Social*, se destaca que la Organización promoverá: a). niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b). la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c). el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades.

Considerando que el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos comprende las prerrogativas de naturaleza política, toda vez que en los instrumentos jurídicos alusivos, se reconoce a la participación política como condición básica de los derechos individuales, la Organización extiende la cooperación al campo político, según se desprende de una interpretación sistemática al artículo 13 de la Carta relacionado con el artículo 55, cuando se alude a la solución de problemas internacionales conexos a los índole económico y social.

A mayor abundamiento, en la parte relativa al *Régimen Internacional de Administración Fiduciaria*, el artículo 76 de la Carta establece los objetivos básicos del mismo, entre ellos: “promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicomitidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria”.

Es claro que de una interpretación gramatical al texto de la Carta de las

Naciones Unidas, no se desprende mención específica sobre la asistencia electoral, sin embargo, al pretender ubicarla entre los objetivos de la ONU, debe partirse que la democracia constituye un apartado básico en el ámbito de los derechos políticos, reconocidos debidamente en diversos instrumentos jurídicos internacionales. Sin entrar al análisis de declaraciones y tratados sobre los derechos humanos, es prudente citar la Resolución 46/137 de la Asamblea General, adoptada en el año de 1991. En ella, se subraya la importancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se dispone que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas. En la misma resolución, se destaca la “convicción de que la celebración de elecciones auténticas y libres constituye un elemento necesario e indispensable en los esfuerzos constantes encaminados a proteger los derechos e intereses de los gobernados”.²⁵⁷

Continuando con el texto de la resolución, se precisa que para determinar la voluntad del pueblo se requiere de un proceso electoral que proporcione a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer sus opiniones políticas, de forma individual y en colaboración con otros, con arreglo a la legislación y constituciones nacionales. Además, considera que la comunidad internacional debe seguir estudiando, con suma atención, los medios necesarios para que las Naciones Unidas atiendan las solicitudes de los Estados Miembros que tratan de promover y reforzar sus instituciones y procedimientos electorales.

Según se desprende de un análisis de la Carta y la resolución citada, en un sentido amplio, la asistencia electoral en las Naciones Unidas incluye dos aspectos. Por un lado, el progreso del principio de autodeterminación de los pueblos a través del desarrollo de la autonomía y la descolonización, por otro, el

²⁵⁷ ONU. Contexto y objetivos de la asistencia electoral de las Naciones Unidas. www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/website5.htm

establecimiento y avance de los principios de la democracia y los derechos políticos. Aunque no se contenga en su instrumento constitutivo, la asistencia electoral es parte en la labor de la ONU, se asocia estrechamente con las operaciones del mantenimiento de la paz y una vasta gama de actividades de asistencia al desarrollo, las cuales apoyan los esfuerzos encaminados a la promoción de procesos electorales democráticos.

En la práctica, los objetivos de la asistencia electoral de las Naciones Unidas se dividen fundamentalmente en: 1) Asistir a los Estados Miembros en sus esfuerzos por llevar a cabo elecciones democráticas legítimas, de acuerdo con los criterios internacionales definidos por los mecanismos universales y regionales de derechos humanos; y 2) Contribuir a la construcción de la capacidad institucional de los países para organizar elecciones democráticas que sean genuinas y periódicas, que cuenten con la confianza total de los partidos contendientes y del electorado.²⁵⁸

Reconociendo que no hay un sistema político o un procedimiento electoral que se adapte a todas las naciones, a partir de la experiencia comparativa y los ejemplos para la construcción de instituciones democráticas, las estrategias de asistencia electoral de la ONU, en el marco de criterios internacionales, se determinan con base en las necesidades y circunstancias particulares del país que la solicita.

En materia de asistencia electoral, las actividades de las Naciones Unidas se realizan de conformidad con los principios básicos de igualdad soberana de los Estados y el respeto a su integridad territorial e independencia política, tal como se establece en el artículo 2º de la Carta. La asistencia electoral se presta exclusivamente a los Estados Miembros cuyos gobiernos la solicitan, pues no opera sin la petición gubernamental.

²⁵⁸ ONU. Principales tipos de asistencia electoral. www.un.org/spanish/depst/dpa/website3.htm

Existen dos categorías principales en que se divide la asistencia electoral de las Naciones Unidas: (i) normas de actividades de asistencia electoral, y (ii) principales misiones electorales, las cuales normalmente se conducen en el contexto de operaciones de mantenimiento de la paz.

Normas de actividades de asistencia electoral. Desde el establecimiento de la División de Asistencia Electoral, la experiencia ha demostrado la importancia de planear la asistencia con base en las necesidades particulares del país solicitante.

Aunque la atención internacional se ha dirigido principalmente al apoyo brindado en la ejecución de los aspectos electorales, incluidos en operaciones de mantenimiento de la paz, la mayor parte de la asistencia electoral provista por la ONU se realiza en proyectos de menor escala, a través de actividades de asistencia técnica que no requieren de un mandato específico por parte de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

Partiendo de la solicitud de un Estado Miembro, las normas de actividades de asistencia electoral pueden adaptarse para satisfacer necesidades particulares del solicitante. En esta categoría, se incluyen las modalidades de: asistencia técnica, coordinación y apoyo a los observadores internacionales, apoyo a los observadores electorales nacionales, observación limitada.

Al llevar a cabo la asistencia en la categoría de normas de actividades, existen dos grandes ventajas: las Naciones Unidas conservan su neutralidad, al proporcionar asistencia a un proceso político y se respeta la soberanía nacional, al mismo tiempo que brinda los beneficios de realizar una observación internacional coordinada.

Principales misiones electorales. Consideradas actividades excepcionales

de las Naciones Unidas, requieren del mandato de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad. Normalmente, constituyen una parte central de las operaciones de mantenimiento de la paz que incluyen aspectos electorales. Esta categoría comprende las modalidades de: organización y manejo del proceso electoral, supervisión del proceso electoral y verificación del proceso electoral.²⁵⁹

De enorme responsabilidad para el Organismo, si las Naciones Unidas reciben el mandato de organizar y manejar una elección, asumen el papel que correspondería a las autoridades electorales nacionales. A diferencia de la categoría anterior, la Organización se encuentra comprometida a garantizar la equidad y transparencia del proceso electoral.

Aún cuando existen diversas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales externas al Sistema de Naciones Unidas, de amplia participación en materia de asistencia electoral, es evidente que la cooperación política internacional adquirió un matiz distinto a raíz de la comprometida labor que lleva a cabo la ONU. De hecho, el impulso decidido de Naciones Unidas al proceso de descolonización, mediante la afamada Resolución 1514 del año 1960, significó un punto de partida para la asistencia electoral.

3.3.6.1. Estructura de las Naciones Unidas para la asistencia electoral.

Conforme al artículo 7º de la Carta, se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría. De acuerdo con el precepto, se podrán crear los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

Facultada para discutir cualquier asunto o cuestión dentro de los límites de la Carta o que se refieran a los poderes y funciones de los demás órganos creados, a la Asamblea General le atañe una gran responsabilidad. Precisamente

²⁵⁹ ONU. Asistencia electoral de la Organización de Naciones Unidas. www.cinu.org.mx/temas/asis-elec.htm

por ello, para el desempeño de sus funciones, el artículo 22 de ese ordenamiento le autoriza establecer los organismos subsidiarios que considere pertinentes. Entre los órganos principales de las Naciones Unidas, la Asamblea General dispone del mayor número de organismos subsidiarios.

Tomando en cuenta que el fomento de la cooperación internacional en el campo político es función de la Asamblea General, aunado a que desde 1989 el número de solicitudes de asistencia electoral recibidas por Naciones Unidas va en aumento, en el año de 1991 se emitió la resolución 46/137, para hacer frente a la creciente demanda. De acuerdo con la resolución, en abril de 1992 se estableció la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, órgano responsable de coordinar las actividades del Sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la asistencia electoral. La División brinda auxilio al Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos, quien actúa como Punto Focal de las actividades de la ONU en materia de asistencia electoral.

Siendo el brazo operacional del Departamento de Asuntos Políticos, la actividad primordial de la División se centra en llevar a buen término la asistencia electoral a cargo de la Organización. En el desempeño de sus funciones la División: a) Examina las peticiones de asistencia electoral dirigidas a las Naciones Unidas y asesora al Punto Focal en su ejecución; b) lleva a cabo misiones de evaluación para determinar las necesidades concretas de los países que solicitan asistencia electoral; c) colabora con otros organismos del Sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral, y en el desarrollo de estrategias para la ejecución de los aspectos electorales en operaciones de mantenimiento de la paz; d) coordina las solicitudes de asistencia electoral presentadas por los Estados Miembros, y las canaliza a los organismos especializados pertinentes; e) apoya y coordina las actividades de los observadores internacionales; f) respalda la capacidad de los países para monitorear sus elecciones, desde una base no partidista; g) proporciona asesoramiento y guía en asuntos electorales a los Estados Miembros que lo

soliciten; h) desarrolla y mantiene una lista de expertos internacionales que pueden proveer apoyo técnico, así como asesoramiento en la observación y/o verificación de los procesos electorales; i) asesora y presta asistencia al Punto Focal en la administración de los fondos fiduciarios destinados al apoyo de las actividades de la ONU en materia electoral; j) mantiene el contacto con organizaciones regionales intergubernamentales y no gubernamentales para establecer métodos de trabajo apropiados y aumentar su eficacia; k) apoya la creación de redes regionales compuestas por organizaciones electorales que impulsen la coordinación de actividades y el intercambio de conocimientos especializados; l) elabora el informe del Secretario General a la Asamblea General sobre las actividades encaminadas a fortalecer la eficacia del principio relativo a la celebración de elecciones auténticas y periódicas; m) establece una memoria institucional sobre la asistencia otorgada a los Estados Miembros que organizan elecciones; y n) organiza, con la colaboración de otras organizaciones, talleres, seminarios y cursos de capacitación en materia electoral.²⁶⁰

De personal reducido que se complementa, cuando así se requiere, con expertos electorales contratados temporalmente para atender necesidades específicas de un gobierno solicitante, la División trabaja en estrecha coordinación con otros organismos de la ONU y con organizaciones externas al Sistema, pretendiendo asegurar que las actividades de asistencia electoral sean complementarias y rentables.

Desde el establecimiento de la División, ha quedado demostrada su ductilidad y eficiencia, circunstancias necesarias para atender el incremento y diversidad de las peticiones de asistencia electoral. A lo largo de catorce años, Naciones Unidas ha proporcionado diversas modalidades de asistencia electoral a más de 70 Estados Miembros. Partiendo de esa experiencia, queda claro la importancia de planear la asistencia en función de los requerimientos específicos

²⁶⁰ ONU. División de Asistencia Electoral: misión y mandato. www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/website2.htm

del país que la solicita.

Columna vertebral para la asistencia electoral de las Naciones Unidas es el Departamento de Asuntos Políticos. De acuerdo con la resolución 46/137, se autoriza al Secretario General de la ONU a designar un funcionario superior para ejercer como Punto Focal las actividades de asistencia electoral, actualmente, el Secretario General Adjunto de ese Departamento desempeña dicha labor.

Básicamente conectado con el Consejo de Seguridad y la Secretaría General, el Departamento de Asuntos Políticos no es una instancia operativa, principalmente, se ocupa de funciones de asesoría, entre ellas: 1) apoyar al Secretario General de la Organización con los aspectos políticos relacionados al ejercicio de las responsabilidades mundiales en el mantenimiento y restablecimiento de la paz; 2) supervisar, analizar y evaluar la evolución política del mundo; 3) identificar los conflictos reales o potenciales en cuyo control y solución pueda contribuir la ONU; 4) recomendar las medidas necesarias al Secretario General en esos casos y ejecutar las políticas aprobadas; 5) asistir al Secretario General en la realización de las actividades y políticas decididas por ese funcionario; 6) asesorar al Secretario General sobre las peticiones de asistencia electoral que formulen los Estados Miembros y coordinar los programas establecidos en dicho sentido; y 7) asistir y apoyar al Secretario General con relación a los aspectos políticos de sus relaciones con los Estados Miembros.²⁶¹

Encargado de la coordinación de actividades en materia de consolidación de la paz, asistencia preventiva y asistencia electoral, el Departamento de Asuntos Políticos cumple con consultas y negociaciones relativas a la solución pacífica de controversias.

Requiriendo de gran sensibilidad, presta servicios al Consejo de Seguridad

²⁶¹ ONU. Departamento de Asuntos Políticos. www.un.org/spanish/depts/dpa/mission2.htm

y a sus órganos subsidiarios, así como al Comité Especial encargado de examinar la situación respecto a la aplicación de la *Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales*.

Si bien es una tarea que recae netamente en el Departamento de Asuntos Políticos, y su brazo operacional, la División de Asistencia Electoral, la asistencia electoral es una labor que agrupa las competencias y capacidades de diversos organismos del Sistema de la Naciones Unidas, tales como: i) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); ii) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); iii) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); iv) Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS); v) Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES); vi) Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU)

Al interior del Sistema de las Naciones Unidas y en cercana colaboración con la División de Asistencia Electoral, el PNUD cumple un importante papel al proporcionar apoyo técnico y asistencia en los procesos electorales. Durante el período entre elecciones, colabora con los países para respaldar el fortalecimiento de sus capacidades a largo plazo y en la construcción de sus instituciones electorales. Pieza clave en la coordinación de ayuda y asistencia durante la jornada electoral, la Oficina del PNUD en el país solicitante se desempeña como el sistema central de apoyo a la ONU en la materialización de la asistencia electoral.²⁶²

Utilizando la variedad de modalidades de ejecución de proyectos disponibles, el PNUD canaliza la asistencia electoral a través de distintas opciones: ejecución por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS),

²⁶² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asistencia electoral externa a las Naciones Unidas. www.pnud.org.ec/proyectos/ecu-03-040.htm

ejecución nacional o ejecución por otras agencias.

Corresponde al Coordinador Residente de la ONU o Representante Residente del PNUD en el país solicitante un papel instrumental, apoyar la organización y financiar las actividades de asistencia electoral en el terreno, incluyendo las facilidades que se prestan a las misiones de evaluación y a las actividades de asistencia técnica. Las oficinas regionales del PNUD proporcionan el apoyo a los países peticionarios a través del Coordinador Residente en las esferas de gobierno, democratización y asistencia electoral, siempre que sea oportuno. En todas aquellas operaciones y proyectos de asistencia donde el PNUD está involucrado, se trabaja en conjunto con la División de Asistencia Electoral.

Por lo que toca a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se involucra a través del fortalecimiento a los procesos de democratización, administración de justicia y reformas legales y constitucionales. De igual forma, proporciona asistencia postelectoral y contribuye a divulgar la cultura política mediante instrumentos como el “Manual en derechos humanos y elecciones”, con el que introduce normas y sistemas de evaluación en cuestiones electorales. Por su parte, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), participa en la capacitación de voluntarios que proporcionan asistencia técnica o intervienen en labores de observación electoral, de hecho, en las principales misiones de la ONU su intervención ha sido relevante, muestra de ello son los casos de Camboya, Sudáfrica, Mozambique, Eslovenia Oriental y Liberia.²⁶³

Es evidente que la estructura de las Naciones Unidas en torno a la asistencia electoral, al menos en su columna vertebral, representada por la División de Asistencia Electoral y el Departamento de Asuntos Políticos en cuanto

²⁶³ ONU. Asistencia electoral coordinada de las Naciones Unidas.. Una tarea conjunta de todo el Sistema de la ONU. www.cinu.org.mx/temas/asis-elec/sist-onu.htm

Punto Focal, se desarrolló en la medida que el debate sobre democracia vencía la resistencia inicial de los Estados Miembros. En efecto, vinculado con las declaraciones y pactos sobre los derechos políticos, el compromiso para fortalecer la democracia ha sido reconocido a nivel internacional.

Una vez que se fue consolidando el marco jurídico sobre las prerrogativas políticas y la vocación democrática en el plano mundial, cobró auge la labor de las Naciones Unidas respecto a la cooperación en el campo político. Hasta entonces, la asistencia electoral no era parte sustantiva en los planes y programas de la ONU. De hecho, como ha quedado advertido, la asistencia electoral representa un apartado reciente, pues es en la década de los años noventa cuando en la estructura del Organismo se incorporan instancias específicamente encargadas de brindar el apoyo en el terreno electoral a los países miembros.

Por otro lado, a pesar de ser reciente esa incorporación, la estructura de las Naciones Unidas ha respondido con creces a la demanda de asistencia electoral.

En menos de quince años, es notorio el despliegue de la Organización para satisfacer los requerimientos de cooperación en el ámbito electoral. Sin recurrir a una estructura compleja, plagada de organismos u órganos específicos, se han aprovechado de forma eficiente las bondades de un sistema flexible a través de la participación de los organismos especializados.

3.3.6.2. Programas de asistencia electoral auspiciados por la ONU.

Para que Naciones Unidas pueda proporcionar asistencia electoral, bajo cualquiera de sus modalidades, es necesario agotar los procedimientos y requisitos exigidos. En ningún caso, puede pasarse por alto el consentimiento del Estado interesado, expresado por conducto de una solicitud. En estricto sentido, el procedimiento habitual es el siguiente:

1. El Gobierno peticionario debe mandar al Punto Focal de las Naciones Unidas

(Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos) una petición oficial, por escrito, solicitando la asistencia electoral. Normalmente, las peticiones provienen de las autoridades electorales nacionales, de la Oficina del Jefe de Estado o Jefe de Gobierno o del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. Con tres meses de anticipación, cuando menos, a la celebración de las elecciones, la petición habrá de recibirse en la ONU. El plazo es con la finalidad de permitir a la Organización una participación eficaz.

3. La División de Asistencia Electoral, a quien corresponde analizar cuidadosamente las condiciones pre-electorales prevalecientes en el país peticionario, consulta a la división regional del Departamento de Asuntos Políticos y al Representante en ese país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acerca de las condiciones aludidas y evalúa si éstas se adecuan a los principios de las Naciones Unidas en materia de asistencia electoral.

4. Cuando el Punto Focal estima necesaria una valoración a profundidad de las condiciones pre-electorales, antes de decidir si se proporciona la asistencia solicitada, se procede a enviar una misión de evaluación a cargo de la División de Asistencia Electoral, a fin de determinar la situación política, material, institucional y de seguridad en el país solicitante. Las misiones de reconocimiento también deben valorar la pertinencia, necesidad e impacto potencial de la asistencia, e investigar si los principales partidos políticos y los representantes de la población civil apoyan la participación de la ONU.

5. Como la mayor parte de la asistencia electoral provista por la ONU, se lleva a cabo en proyectos de menor escala, a través de actividades de asistencia técnica que no requieren mandato específico de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, corresponde al Secretario General decidir sobre la ayuda solicitada, atendiendo las observaciones que hubiere manifestado el Punto Focal.

Esporádicamente, puede ocurrir que la coyuntura pre-electoral impida la asistencia de la Organización, en tal supuesto, la decisión final de no apoyar el requerimiento del país solicitante puede requerir de un fallo político por parte del Punto Focal, previa consulta con el Secretario General.

6. En el caso concreto de las misiones de paz a cargo de la ONU, tras la pacificación de un territorio, tanto la consolidación de las instituciones democráticas como los procesos electorales, requieren de una resolución de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

7. Dependiendo de las condiciones requeridas por la asistencia electoral, en cada caso, se involucra la participación de diversos órganos y organismos de las Naciones Unidas, por supuesto, la coordinación de la asistencia electoral envuelve principalmente a la División de Asistencia Electoral.²⁶⁴

Toda vez que no hay un sistema político o un procedimiento electoral que se adapte a todas las naciones, las estrategias de asistencia electoral deben determinarse por las necesidades y circunstancias particulares del país solicitante, y asumidas en el marco de los criterios internacionales. Las actividades de la ONU en materia de asistencia electoral, se realizan de conformidad con los principios básicos de igualdad soberana y respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados, tal como se establece en el artículo 2º de la Carta.

Diversos son los programas que en materia de asistencia electoral ha auspiciado la Organización de las Naciones Unidas. Con el propósito de enunciar y detallar los más relevantes, pretenderemos distinguirlos en función del órgano u organismo participante, así como en atención a la modalidad de asistencia electoral proporcionada.

²⁶⁴ NU. Procedimientos y requisitos para solicitar asistencia electoral a la ONU. www.cinu.org.mx/temas/asist-elec/proced.htm

Se ha destacado que uno de los tipos de asistencia electoral más solicitados, es el relacionado con el asesoramiento técnico y el respaldo en los ámbitos administrativo, jurídico y de derechos humanos, vinculados a la organización y realización de elecciones democráticas. El objetivo principal de la asistencia técnica, es contribuir a la construcción y capacidad operativa y legal de las instituciones nacionales, para crear las condiciones adecuadas y posibilitar la contienda electoral en un ambiente de confianza mutua entre los partidos contendientes y el electorado, con una menor dependencia del apoyo exterior.

Respondiendo a las numerosas peticiones, a través de sus órganos subsidiarios y en cercana colaboración con la autoridad electoral nacional, Naciones Unidas ha proporcionado asistencia técnica en prácticamente todas las áreas de la administración y planeación electoral, incluyendo las siguientes esferas: establecimiento de sistemas electorales, aplicación de la ley electoral, organización de elecciones y del presupuesto, ordenación por distritos, registro de votantes, educación cívica y electoral, aplicación de la tecnología informática, logística, adquisición de equipos y materiales para el sufragio, capacitación de funcionarios electorales, recuento de votos y encuestas, procedimientos de seguridad en la elección y uso de sistemas contra el fraude, resolución de las disputas electorales, coordinación de observadores internacionales.

A fin de hacer frente a la gran demanda de asistencia electoral en la modalidad técnica, la División de Asistencia Electoral mantiene una “lista de expertos internacionales” capaces de suministrar, en breve lapso, asistencia especializada a los gobiernos y organismos nacionales encargados de la gestión electoral.

Dichos expertos pueden ser reclutados para participar en misiones electorales que van, desde una semana a varios meses, dependiendo de las necesidades y condiciones de la asistencia en cada caso. Los expertos son contratados como consultores y retribuidos por Naciones Unidas, de acuerdo con

los lineamientos y reglamentos aplicados a su personal.²⁶⁵

Reconociendo la necesidad de afianzar los procesos democráticos, las instituciones electorales y la capacidad nacional responsable de administrar elecciones imparciales, así como dar mayor participación a los ciudadanos e impartir educación cívica en los países solicitantes, buscando consolidar y regularizar los logros de elecciones anteriores y prestar apoyo a elecciones ulteriores, la Asamblea General ha adoptado diversas resoluciones dirigidas al fortalecimiento de la función que corresponde a las Naciones Unidas, para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democracia.

Adicionalmente a ello, debido al número cada vez mayor de Estados Miembros que utilizan elecciones como medio pacífico de adoptar decisiones nacionales y fomentar la confianza ciudadana, se ha exhortado al Secretario General para que de seguimiento cabal a las actividades de la Organización en materia de asistencia electoral. En ese sentido, el Organismo no se ha limitado a la asistencia técnica, si bien es cierto es la más socorrida, en las otras modalidades se han implementados proyectos relevantes.

En cuanto al tipo de asistencia que comprende la *organización y manejo del proceso electoral*, la ONU ha cumplido exitosamente los mandatos de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, puede citarse la encomiable labor de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, responsable de la organización y celebración de elecciones nacionales en ese país, en mayo de 1993. De igual manera, la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslovenia del Este, Baranja y Srijem Occidental, fue requerida para organizar las elecciones gubernamentales en abril de 1997, en cooperación con las autoridades croatas. Por su parte, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del

²⁶⁵ ONU. Listado de expertos. www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/roster.htm

Sahara Occidental, en 1991, fue la encargada de la organización y realización de una consulta ciudadana sobre aspectos políticos sustantivos, atendiendo la resolución 690 del Consejo de Seguridad.

Respecto a la supervisión del proceso electoral, el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT) recibió el mandato de supervisar las elecciones que condujeran a la independencia de Namibia, la cual se alcanzó en noviembre de 1989 bajo la organización del poder administrativo de Sudáfrica. Por otro lado, los grupos de observadores internacionales que participan en la modalidad de *observación y verificación del proceso electoral*, quienes por lo general mantienen una postura de imparcialidad y transparencia, han actuado de manera sobresaliente en diversas situaciones, entre los cuales puede mencionarse: Etiopía y Kenia (1992), Níger (1993), Lesotho (1996), Malawi (1994), Tanzania (1995), Armenia (1995), Azerbaijón (1995), Sierra Leona (1996), Malí y Argelia (1997), Nigeria (1999), México (2000).²⁶⁶

Partidaria de la interdependencia entre democracia y derechos humanos, Naciones Unidas presta gran atención a la labor de sus diferentes órganos y organismos especializados. En ese contexto, mediante la resolución 2003/06, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, solicitar a las distintas instancias del Sistema, así como a otros órganos y organizaciones regionales, subregionales y de diverso tipo, sus informes y opiniones sobre la función que desempeñan en la promoción y consolidación de la democracia.

Atendiendo la resolución, el Departamento de Asuntos Políticos se refirió al marco jurídico internacional de derechos humanos, en el que se considera a las elecciones como elementos indispensables para el ejercicio del derecho básico a la participación política. Como centro de coordinación para la asistencia electoral,

²⁶⁶ ONU. Modalidades de la asistencia electoral. www.cinu.org.mx./temas/asistelec/modalidades.htm

con la colaboración de la División de Asistencia Electoral, el “Punto Focal”, a fin de mejorar la eficacia y coherencia de la asistencia electoral más allá de la labor de las Naciones Unidas, ha establecido sólidas relaciones con varias organizaciones gubernamentales, entre las cuales puede mencionarse a la Unidad Africana (UA), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Precisamente, dentro de la coordinación de las actividades del Sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia electoral, el Departamento apoya las Conferencias Internacionales de las Democracias Nuevas o Restauradas. Junto con el PNUD y la OACNUDH, se brindó respaldo en los preparativos de la Quinta Conferencia Internacional sobre “Democracia, buen gobierno y sociedad civil”, celebrada en noviembre del año 2003 en Mongolia, Ulanbatar. Acogiendo con beneplácito la Declaración y el Plan de Acción de Ulanbator, la Asamblea General alentó a las organizaciones competentes de las Naciones Unidas a contribuir activamente en el proceso de democratización.

Desde 1990, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha involucrado en aspectos relativos a los derechos humanos y la asistencia electoral, a través de su Programa de Cooperación Técnica. Las esferas principales de asistencia electoral en que participa la OACNUDH incluyen: análisis legal y asistencia legislativa en lo que respecta a la legislación electoral y leyes relacionadas; examen y recomendación de la situación prevaleciente de los derechos humanos y de las necesidades legales e instituciones relativas, así como las que son indispensables para llevar a cabo elecciones libres y justas; apoyo a los esfuerzos de educación cívica; entrenamiento a quienes desempeñan un papel fundamental en el proceso electoral. Adicionalmente, a partir de la publicación del “Manual en derechos humanos y elecciones”, se han desarrollado lineamientos para evaluar la situación de los derechos humanos en materia electoral. La OACNUDH también se

encuentra preparada para proporcionar asistencia postelectoral que consolide la democracia y fortalezca la administración de justicia.²⁶⁷

Cada día, es más amplia la cobertura que las Naciones Unidas ofrecen en el terreno de la asistencia electoral. Considerada como un sistema, a la labor de los órganos aludidos, debe agregarse la de organizaciones especializadas en tareas aparentemente distantes. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ha destacado por su asombrosa experiencia respecto a la participación popular en las zonas rurales. Esta Organización, ha impulsado la participación en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo y en su análisis, planificación, ejecución, vigilancia y evaluación.

Dicho con toda solvencia, es de justicia reconocer a las Naciones Unidas como la organización que ha dado impulso decidido a la democracia y la asistencia electoral. Es obvio que no constituyen la única instancia en hacerlo, sin embargo, por su carácter universal, merecen un sitio especial en el desarrollo del marco normativo internacional para la democratización.

3.3.7. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Dentro de la tendencia internacional de favorecer la democracia, se creó en el año de 1995 el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), establecido para nutrir, sostener y promover la democracia a nivel mundial. Inspirado en la necesidad de disponer de una organización global e independiente de intereses nacionales específicos, el Instituto busca la perdurabilidad de la democracia, mejorando y consolidando los procesos electorales. Ideado como un foro para la discusión y acción entre individuos y organizaciones comprometidas con la promoción de la democracia, el Instituto pretende ser una respuesta ágil y flexible a los requerimientos para extender el

²⁶⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la asistencia electoral. www.cinu.org.mx/temas/asist-elec/dh.htm

sufragio y la vocación democrática. Apoyado en la asistencia electoral, IDEA busca materializar la cooperación política internacional.²⁶⁸

Inicialmente constituido por 14 Estados, el Instituto es una organización intergubernamental con sede en Estocolmo, Suecia. Concebido en virtud del Acuerdo de Establecimiento del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, su mandato general es promover la democracia sostenible y prestar asistencia para la democratización en todo el mundo, mientras que sus objetivos específicos son: 1) Promover y fomentar la democracia sostenible; 2) Aumentar la comprensión de las normas, reglas y directrices que se aplican a los procesos democráticos y al pluralismo multipartidario, y promover su aplicación y difusión; 3) Fortalecer y apoyar las capacidades nacionales para elaborar una amplia gama de instrumentos democráticos; 4) Ofrecer un lugar de reunión para el intercambio de ideas entre los que participan en los procesos electorales, en el contexto de la creación de instituciones democráticas; 5) Aumentar los conocimientos y mejorar la enseñanza sobre los procesos electorales democráticos; y 6) Promover la transparencia y rendición de cuentas, el profesionalismo y la eficiencia en los procesos electorales, dentro del desarrollo democrático.

En el marco de su mandato general, pretendiendo agotar cabalmente los objetivos concretos, el Instituto se organiza actualmente en cuatro grupos de actividades: i) Programa de normas y directrices, cuyo objeto es establecer normas sobre prácticas democráticas; ii) Programa de creación de capacidades, procura desarrollar capacidades democráticas en países o regiones seleccionados; iii) Programa de investigaciones aplicadas, tiene por objeto establecer una vinculación entre el mundo académico y los especialistas, ofreciendo lugares de reunión así como la posibilidad de realizar actividades de investigación práctica en la esfera de competencia; iv) Programa de servicios de

²⁶⁸ IDEA. Presentación. www.idea.int/esp/institute/inst-intro.htm

información, relacionado con las cuestiones vinculadas a la democracia.²⁶⁹

Para que un proceso democrático perdure, deben resolverse muchas complicaciones, incluyendo consideraciones de tipo práctico y técnico como el funcionamiento del órgano legislativo, la normativa electoral, el papel de los medios de comunicación o los métodos para evaluar si unas elecciones son "libres y limpias", estimando esas circunstancias, en el mes de junio de 1999, la Junta Directiva adoptó los siguientes principios: a) Desde una perspectiva a largo plazo, el Instituto promueve la construcción y consolidación de instituciones democráticas y el fomento de la cultura democrática; b) Ayuda a desarrollar y difundir reglas y directrices que promuevan la transparencia, responsabilidad, profesionalidad, eficiencia e imparcialidad en la dirección de elecciones; c) Desarrolla redes globales de trabajo en la esfera electoral y organiza seminarios, talleres y cursos de capacitación sobre administración electoral, diseñados para diseminar las mejores prácticas en esta materia; d) Busca fortalecer la capacidad de desarrollar el conjunto total de instrumentos e instituciones necesarias para el gobierno democrático, tanto a nivel local como nacional; e) Facilita el diálogo entre los actores internos y publica evaluaciones sobre las perspectivas para el desarrollo democrático en países específicos; f) Es un foro de intercambio de ideas y experiencias entre académicos, gobernantes, políticos y practicantes ocupados en todos los aspectos del gobierno democrático; y g) A través de sus programas de investigación, información y proyección, aspira a incrementar el conocimiento en la búsqueda de la excelencia democrática.²⁷⁰

Según sus Estatutos fundacionales, el Instituto se dedica a una amplia variedad de actividades encaminadas a favorecer la democracia y mejorar la calidad del gobierno democrático, tanto nacional como internacionalmente. Orientado a la perdurabilidad de las estructuras electorales, el planteamiento básico de IDEA incluye el compromiso con: la calidad, consolidando la capacidad

²⁶⁹ IDEA. Objetivos. www.idea.int/esp/institute/1-01.htm

²⁷⁰ IDEA. Principios. www.idea.int/esp/institute/1-03.htm

y fiabilidad de los administradores electorales; la permanencia, mejorando el profesionalismo, eficiencia y la relación efectividad-costos del proceso electoral.

Característica importante en la tarea del Instituto, es su asociación con otras organizaciones internacionales, ya que en la esfera de la asistencia para la democratización, el proceso se encuentra estrechamente vinculado a la promoción de otras cuestiones de política sustantivas como los derechos humanos, la gestión de los conflictos, el desarrollo sostenible, la transparencia, la participación y representatividad. En ese contexto, IDEA ha concertado memorandos de entendimiento o acuerdos de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, la Unión Interparlamentaria, la Comisión Internacional de Juristas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización para la Unidad Africana, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Unión Europea y, por supuesto, con la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas.

Dada la trascendencia que se asigna a la labor con la sociedad civil, IDEA ha centrado la atención de su programa de trabajo en varios temas fundamentales, destacando la creación de capacidades sustantivas, por esa razón, se han aumentado los intercambios con otras opciones de la asistencia electoral. Si bien el Instituto ha trabajado conjuntamente con las Naciones Unidas, se considera conveniente consolidar y fortalecer los vínculos existentes, por lo cual se insiste en obtener la condición de observador en la Asamblea General.

A menos de diez años de su creación, IDEA se ha convertido en uno de los pilares de la asistencia electoral al nivel internacional. Por la flexibilidad de operación, las condiciones particulares de sus miembros y la dinámica de su programa de trabajo, constituye actualmente una de las mejores alternativas para materializar la cooperación política en favor de la democracia.

Según sus Estatutos, cualquier gobierno u organización intergubernamental puede ser miembro de IDEA. Actualmente, entre los países miembros pueden citarse: Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, India, Mauricio, Namibia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Sudáfrica, Suecia y Uruguay. Además, el Instituto acepta como miembros asociados a organizaciones internacionales no gubernamentales, entre las cuales se encuentran: la Federación Internacional de Periodistas, el Instituto Internacional de la Prensa, Parlamentarios para la Acción Global, el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos y Transparencia Internacional. Como ya se destacó, IDEA también coopera estrechamente con Suiza, la Comisión Internacional de Juristas, la Unión Interparlamentaria, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y la Unión Internacional de Autoridades Locales, teniendo suscritos acuerdos formales con todos ellos.²⁷¹

Persiguiendo la optimización de recursos, IDEA dispone de una estructura sencilla y ágil, basada en un reducido número de órganos principales y auxiliares, ellos son: 1) El *Consejo*, integrado por todos los miembros, se reúne periódicamente, proporcionando las directrices generales de trabajo del Instituto. Nombra a los miembros de la Junta Directiva; 2) La Junta Directiva, compuesta por trece destacadas personalidades, a la cabeza de la cual se encuentra un presidente, supervisa el desarrollo de la política del Instituto y aprueba tanto el programa anual de trabajo como el presupuesto del mismo. Nombra al *Secretario General*; 3) El *Secretario General*, el cual dirige el *Secretariado*, es designado por un mandato de cinco años; 4) El *Secretariado*, cuenta actualmente con 60 miembros en su plantilla provenientes de más de 30 países.

Está dividido en 4 divisiones funcionales: Reglas y Directrices;

²⁷¹ IDEA. Miembros. www.idea.int/esp/institute/1-00.htm

Fortalecimiento de la Democracia; Información; Administración y Finanzas²⁷²

Piedra angular en el trabajo de IDEA, es su metodología, sustentada en la permanente retroalimentación. A los pocos años de su creación, el Instituto ha logrado consolidarse como organización intergubernamental y llevar a cabo diversos proyectos de apoyo a la democratización mundial.

3.4. Órganos legislativos de otros países.

Desde la aparición del IFE, se han acreditado 3,073 observadores internacionales. En ocasión del proceso electoral federal de 1994 se aprobaron 943 solicitudes de acreditación de ciudadanos procedentes de 34 países; en el de 1997 fueron 397 solicitudes de 33 países; en el año 2000 la cifra ascendió a 860 solicitudes de 58 países de origen y en 2003 a 180 de 30 países, para un total agregado entre 1994 y 2003 de 2,380 visitantes extranjeros procedentes de 68 países.

Para las elecciones federales del 2006, se registraron un total de 693. De acuerdo al IFE, los países que tuvieron mayor participación fueron: los Estados Unidos con 219, España con 51, Venezuela quien envió a 36, Argentina con 33 observadores, misma cantidad de enviados del Canadá con 33, el Salvador con 23, 22 procedentes de Francia, 22 enviados de República Dominicana y 20 de Guatemala. En total se recibieron observadores de 60 países.

Es importante además, consignar que el perfil de los visitantes extranjeros que observaron las elecciones del 2006. Las categorías con mayor participación fue la de “otros” (sin especificación) con 146 y la correspondiente a cuerpos diplomáticos acreditados en el país con 143 representantes acreditados, y curiosamente la categoría con menor representación fue la de “Organismos especializados en democracia,” como se observa en el siguiente cuadro:

²⁷² IDEA. Órganos. www.idea.int/esp/institute/1-02.htm

Tipo de observador	Cantidad
Autoridades Electorales	72
Organismos especializados en democracia	45
ONG's	74
Partidos políticos	61
Parlamentos u Órganos Legislativos	75
Estudiantes, académicos e investigadores	77
Cuerpo diplomático	143
Otros	146
Total	693

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE. Informe de la Jornada Electoral del 2 de Julio de 2006.

En el caso de los observadores de Órganos Legislativos sumaron 75, procedentes de 17 países. En el siguiente cuadro se puede observar que el mayor número de visitantes los aportaron los parlamentos del área americana: 22 de Argentina, 13 de Venezuela, y 8 Guatemala, entre otros. La región europea sólo aportó 9 de los cuales 7 son de España y la región Africana solo aportó 3 procedentes de Nigeria. Por lo anterior, pareciera que el mayor interés por observar el proceso de las elecciones federales se presentó principalmente en países del área.

País	Cantidad
Estados Unidos de Norteamérica	1
España	7
Venezuela	13
Argentina	22
Canadá	3
El Salvador	4
Guatemala	8
Bélgica	2
Chile	2
Colombia	1
Nicaragua	2
Costa Rica	1
Nigeria	3
Perú	2
Honduras	1
Brasil	1
Haití	2
Total	75

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE. Informe de la Jornada Electoral del 2 de Julio de 2006.

El efecto observado es derivado de el proceso de vinculación que gradualmente ha desarrollado y consolidado el IFE con diversos organismos e instituciones de la comunidad internacional ha ido creando de manera casi natural espacios y condiciones propicias para pactar proyectos e iniciativas de colaboración en áreas de interés común que, en algunos casos, han llegado al punto de formalizarse a través de convenios de cooperación y asistencia técnica.

Existen algunas relaciones de vinculación y entendimiento que por su nivel de desarrollo o especificidad se han traducido en la suscripción de convenios formales, que no sólo han permitido fortalecer los procesos de vinculación interinstitucional, sino además imprimirle un mayor rigor e impulso al desarrollo de proyectos e iniciativas conjuntas en áreas de interés común.

En este sentido, es pertinente destacar los convenios suscritos por el IFE con las siguientes instituciones: 1) La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), desde 1994, 2) El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional de Colombia, desde 1996, 3) La Dirección General de Elecciones Canadá (EC), desde 1996, 4) El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), desde 1998, 5) Las autoridades electorales de España tal como el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central y la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, desde 1999, 6) El Jurado Nacional de Elecciones del Perú, desde 2003, 7) El Tribunal Electoral de Panamá, desde 2003 y 8) La Comisión Electoral Independiente de la India, desde 2004.

Bajo esta perspectiva, también influye el ingreso de las autoridades electorales federales mexicanas a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), formalizada en 1996, representa un momento culminante en el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional. En la UNIORE, constituida en 1991, se encuentran representados la gran mayoría de los

organismos electorales del continente, con el propósito de impulsar e incrementar sus niveles de intercambio y cooperación, así como de contribuir a la promoción de sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos.

Finalmente, es importante destacar que en abril de 1999, el IFE suscribe el convenio para la creación de la Alianza para el Desarrollo Democrático Electoral, de la que forman parte la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, IFES, IDEA Internacional y Elecciones Canadá, y que se concibe como una comunidad de esfuerzos para explorar y desarrollar iniciativas de fortalecimiento democrático y asistencia técnica electoral bajo una visión de mediano y largo plazos.

3.5. Partidos y organizaciones políticas.

La participación de visitantes extranjeros identificados como procedentes de partidos y organizaciones políticas como observadores en el proceso electoral del 2006 son 61. En el siguiente cuadro se analiza la procedencia de estos.

País	Cantidad
Estados Unidos de Norteamérica	8
Venezuela	10
Argentina	3
El Salvador	2
Republica Dominicana	17
Guatemala	5
Italia	1
Chile	5
Colombia	1
Costa Rica	1
Perú	2
Honduras	1
Brasil	2
Ecuador	1
Países Bajos	1
Cuba	1
Total	61

Fuente: Instituto Federal Electoral, IFE. Informe de la Jornada Electoral del 2 de Julio de 2006.

La participación mas baja de de la Comunidad Europea en donde sólo se tuvieron de dos países; de Italia y de los Países Bajos con un total de 2 visitantes. El resto de los 61 observadores son pertenecientes del área Americana. Cinco son los países que tienen la mayor participación, República Dominicana con 17, Venezuela con 10, los Estados Unidos de Norteamérica con 8 y Guatemala y Chile con 5 cada uno.

Desgraciadamente, el IFE no presenta información por pertenencia a los partidos políticos por lo que no se puede decir nada de la filiación política de estos.

3.6. Plan integral del proceso electoral federal (PIPEF) 2005-2006.

En octubre de 2005 dió comienzo legalmente el proceso para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal y renovar la representación popular en ambas cámaras del Congreso de la Unión. En el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005 -2006 (PIPEF) se da cuenta de lo que el órgano electoral se propuso hacer para asegurar la realización exitosa de elecciones confiables. Describe las estrategias y proyectos que, de manera coordinada se debieron cumplir en cada una de sus instancias organizativas para lograr los objetivos propuestos y para facilitar el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Los objetivos del PIPEF constituyen los ejes rectores de la actividad del Instituto del proceso electoral y se sustentaron en cuatro propósitos: organizar eficazmente las elecciones y robustecer la confianza en sus resultados; garantizar que la administración de los recursos se haga de manera eficiente y transparente; propiciar una amplia participación ciudadana, y establecer las bases para que la contienda electoral se desarrolle en condiciones de equidad.

3.6.1. Perspectiva del proceso electoral federal.

A partir de la experiencia acumulada en la organización de los anteriores

procesos electorales federales y con base en un diagnóstico de los retos a los que habría de hacer frente el IFE, se planteó una visión del proceso electoral federal 2005-2006 al que aspira el Instituto y que sirvió de guía para todos los esfuerzos realizados. Esta visión se definió así:

“El IFE conducirá de manera oportuna, coordinada y transparente todas las etapas del proceso electoral federal del 2005-2006, a partir del cumplimiento de la ley. Asimismo, propiciará una amplia participación ciudadana, infundiendo confianza en la preparación, la jornada electoral, los resultados y las declaraciones de validez de las próximas elecciones”²⁷³.

Para lograr lo anterior, se definieron cuatro prioridades y, consecuentemente, se plantearon los siguientes objetivos estratégicos:

1. Consolidar la confianza y credibilidad. Conservar y acrecentar la confianza y credibilidad en la organización de la elección federal y en sus resultados, garantizando el ejercicio del derecho de los partidos políticos a participar en su organización y vigilancia, así como acercando a la sociedad en la preparación y conducción del proceso electoral.

2. Organizar la elección de manera efectiva y transparente. Garantizar la adecuada realización de cada una de las etapas del proceso electoral observando los criterios de eficacia, eficiencia y transparencia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros a cargo del Instituto.

3. Incentivar y favorecer la participación electoral. Asegurar a los ciudadanos, en el ámbito de atribuciones del Instituto, el ejercicio de sus derechos político-electorales y promover su participación informada y razonada en todas las etapas del proceso electoral.

²⁷³ Ver “Elección Federal 2006. Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006” IFE.

4. Propiciar condiciones que garanticen una contienda en condiciones de equidad. Fortalecer el régimen de partidos políticos y garantizar la participación de éstos en la contienda electoral, proporcionándoles con toda oportunidad los recursos que la ley prevé para el desarrollo de sus actividades, a fin de que estén en posibilidad de desplegar su oferta política y contender en condiciones de equidad.

5. Garantizar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Hacer efectivo a los mexicanos residentes en el extranjero su derecho al sufragio libre y secreto en la elección presidencial, proporcionando con oportunidad y eficacia los instrumentos necesarios para hacerlo.

3.6.2. Estrategias y proyectos para el proceso electoral federal.

Para garantizar la atención de las prioridades institucionales y el cumplimiento de los objetivos estratégicos, se han establecido un número suficiente de estrategias, entendidas como los lineamientos generales de acción que establecen una dirección y constituyen las vías que el Instituto Federal Electoral ha elegido para cumplir con sus objetivos. De estas estrategias se desprenden los proyectos que habrán de llevar a cabo, de manera coordinada, las distintas áreas del Instituto y que agrupan a un conjunto de acciones estructuradas para el logro de un objetivo específico.

El IFE para el proceso electoral 2005-2006, ha definido cinco grandes objetivos: 1) Consolidar la confianza y la credibilidad, 2) Organizar la elección de manera efectiva y transparente, 3) Incentivar y favorecer la participación electoral, 4) Propiciar la condiciones que garanticen una contienda en condiciones de equidad y 5) Garantizar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

La observación extranjera de la elecciones esta comprendida en el primero de estos objetivos del IFE. Para la instrumentación de este objetivo, se

han planteado cuatro estrategias y sus correspondientes proyectos específicos:²⁷⁴

1) Acompañamiento ciudadano. Esta estrategia está dirigida a consolidar los vínculos del Instituto con los ciudadanos y organizaciones sociales y civiles a efecto de propiciar el conocimiento sobre las actividades que realiza el Instituto cotidianamente y, en específico, transparentar las actividades del proceso electoral federal 2005-2006. De esta estrategia se desprenden tres proyectos: a) Acompañamiento ciudadano, con el que se pretende potenciar la relación del IFE con la ciudadanía durante el Proceso Electoral Federal a través del acercamiento, retroalimentación e intercambio de información con grupos estratégicos; b) Observadores electorales. Cuya pretensión es preparar y ejecutar las actividades que permitan registrar, capacitar y acreditar a los ciudadanos que deseen fungir como observadores electorales en el proceso electoral; y c) Apoyo a la observación electoral. Con este proyecto se pretende fortalecer la colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para promover el ejercicio profesional de las actividades de observación electoral por parte de grupos nacionales.

2) Información del proceso electoral. Esta estrategia está dirigida a difundir de manera oportuna a los medios de comunicación nacionales, líderes de opinión, académicos, investigadores, grupos sociales y entidades públicas y privadas, las actividades permanentes del Instituto y las inherentes al proceso electoral federal 2005-2006. De esta estrategia se desprenden siete proyectos: a) Instrumentación y difusión de las campañas publicitarias y/o mensajes institucionales. Con este proyecto se pretende elaborar un plan nacional de medios impresos que incluya a los principales medios impresos de la República, así como atender y gestionar las solicitudes de difusión de campañas y/o

²⁷⁴ Los proyectos específicos del Instituto Federal Electoral, buscan la consolidación de la presencia internacional del IFE, fortalecer el prestigio y credibilidad de la autoridad electoral mexicana en el extranjero mediante la difusión de información del proceso electoral 2006, en la forma de productos informativos y acciones de cooperación internacional. Asimismo, consolidar la presencia internacional del IFE y fortalecer el prestigio y credibilidad de la autoridad electoral mexicana en el extranjero mediante la difusión de información relativa al proceso electoral 2006, en la forma de productos informativos y acciones de cooperación internacional.

mensajes institucionales; b) la Macrosala de prensa y asignación de espacios. El día de la jornada electoral se instalará una estructura en oficinas centrales con equipos de cómputo, pantallas, teléfonos, faxes, líneas de Internet, fotocopiado, traducción simultánea y sonorización, con la finalidad de que los comunicadores puedan realizar su labor en las mejores condiciones posibles; c) Acreditación a medios de comunicación. Con este proyecto se pretende acreditar a los representantes de los medios de comunicación que cubrirán la jornada electoral del 2 de julio del 2006; d) Producción y transmisión vía satélite de la jornada electoral. Con este proyecto se pretende difundir vía satélite la transmisión televisiva de la sesión permanente del Consejo General, así como los pormenores de la jornada; e) Seminarios de actualización electoral a medios. Se llevarán a cabo cursos de actualización que impartirán funcionarios del Instituto, con el fin de que los comunicadores actualicen sus conocimientos en materia electoral y cuenten con herramientas metodológicas para llevar a cabo la cobertura del proceso; f) Sitio y servicios web. Con este proyecto se pretende analizar, diseñar, desarrollar y poner en operación el sitio Web institucional del Proceso Electoral Federal 2005-2006, con el fin de difundir información a la ciudadanía de las acciones realizadas durante dicho Proceso; y g) Estrategia informativa sobre los procesos básicos del RFE. Con este proyecto se pretende instrumentar una estrategia informativa sobre la conformación del Padrón Electoral para concertar con los medios masivos de comunicación el establecimiento de canales multiplicadores de comunicación en radio y televisión, así como con los líderes de opinión que proyectan altos índices de credibilidad y penetración en los diversos segmentos de la población.

3) Fortalecimiento institucional en el ámbito internacional.²⁷⁵ Esta estrategia está dirigida a difundir ante la comunidad internacional, de manera oportuna, información relativa a los próximos comicios y estrechar los vínculos de cooperación e intercambio con instituciones y organismos internacionales para promover en el exterior una adecuada valoración del proceso electoral. De esta se

²⁷⁵ Los proyectos y acciones específicas están a cargo de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

desprenden los siguientes proyectos: a) Información sobre el proceso electoral 2006 entre la comunidad internacional. Con este proyecto se pretende preparar los productos informativos y las acciones de cooperación internacional que se emplearán como base para la promoción y acreditación del régimen electoral mexicano y de la organización y conducción del proceso electoral federal ante la comunidad internacional; b) Atención a visitantes extranjeros. Con este proyecto se pretende desarrollar las estrategias para la acreditación y atención de visitantes extranjeros interesados en conocer el desarrollo del proceso electoral federal de 2006 en sus distintas etapas.

4) Seguimiento y análisis de medios. Para informar a los funcionarios del Instituto sobre el tratamiento noticioso que los medios de comunicación registren en torno a las actividades institucionales y aquellas vinculadas al proceso electoral federal, así como de la percepción que la sociedad y los líderes de opinión tienen acerca de la Institución. Asimismo, dar cauce y seguimiento a la difusión de las campañas publicitarias institucionales. Los proyectos específicos son: a) Regulación de encuestas, sondeos de opinión y conteos rápidos. Con este proyecto se busca, en primer lugar, definir los criterios mínimos para que los estudios de opinión que miden las tendencias electorales durante del proceso y la jornada electoral sean consistentes con las normas y prácticas comúnmente aceptadas por la comunidad científica y profesional especializada en la realización de este tipo de estudios. En segundo lugar, dar seguimiento de todos los estudios que se publiquen y se presenten en los medios de comunicación, evaluando su metodología, contenido y calidad, para estar en condiciones de informar a la sociedad sobre el número de ejercicios y grado de cumplimiento de los criterios; b) Estudio cualitativo-cuantitativo sobre imagen institucional. El proyecto se divide en cinco etapas: primera, establecer los criterios metodológicos para la realización del estudio cualitativo y cuantitativo de imagen institucional; segunda, elegir a la empresa encargada de realizar el estudio propuesto; tercera, dar seguimiento a la realización del estudio; cuarta, recibir y analizar los resultados obtenidos, y quinta, presentar los principales hallazgos a los funcionarios del Instituto; c) Monitoreo de

espacios noticiosos de los medios de comunicación. Con este proyecto se pretende instrumentar un monitoreo de noticiarios que proporcione eficientemente elementos que permitan a los interesados formarse un juicio respecto del comportamiento de los noticiarios frente a las campañas electorales.

De todo este plan de ejecución de las elecciones por parte del IFE, es fundamental para nuestro tema de estudio, poner en relieve su estrategia, proyectos, objetivos y acciones, en relación a la observación electoral extranjera, para su análisis en el siguiente capítulo.

La estrategia de fortalecimiento institucional en ámbito internacional, consta básicamente de dos proyectos, el primero se enfoca a difundir la información sobre el proceso electoral del 2006 a la comunidad internacional, y de acuerdo a su objetivo declarado este proyecto; “....pretende preparar los productos informativos y las acciones de cooperación internacional que se emplearán como base para la promoción y acreditación del régimen electoral mexicano.....”²⁷⁶

Para esto plantea las siguientes acciones; 1) Elaborar y distribuir el documento “El Régimen Electoral Mexicano y las elecciones federales de 2006”, así como los boletines informativos que se distribuyen en las representaciones diplomáticas de México en el extranjero, previo acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores; 2) Atender oportunamente las consultas y requerimientos informativos de instancias internacionales relacionados con la organización y conducción de las elecciones federales; y 3) Solicitar el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas y del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, para elaborar y difundir un análisis sobre el sistema electoral mexicano.

El segundo proyecto dirigido a la atención a visitantes extranjeros,

²⁷⁶ Ver “La jornada electoral del 2 de julio de 2006”. IFE, 2006

“...pretende desarrollar las estrategias para la acreditación y atención de visitantes extranjeros interesados en conocer el desarrollo del proceso electoral federal de 2006 en sus distintas etapas.”²⁷⁷ Coadyuvando al cumplimiento del acuerdo aprobado por el Consejo General para la acreditación y atención de visitantes extranjeros y ofrecer apoyos para facilitar el desempeño de sus actividades.

Las principales acciones planteadas son: 1) Presentar ante la Comisión respectiva el proyecto de Acuerdo del Consejo General 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; 2) Discutir y, en su caso, aprobar el proyecto de Acuerdo; 3) Promover y difundir, con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las bases y criterios que normarán el programa de visitantes extranjeros que acudirán a presenciar el desarrollo de las elecciones federales de 2006 en sus distintas etapas; 4) Proponer y desarrollar la estrategia operativa para la acreditación de visitantes extranjeros e invitados institucionales con motivo del proceso electoral federal 2005-2006, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración; 5) Revisar y sancionar cada una de las solicitudes de acreditación como visitantes extranjeros Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales; 6) Proponer e instrumentar la formación de un Centro de Información Internacional, dentro de la Macrosala de Prensa, para atender a los visitantes extranjeros, representantes de organismos electorales de otros países y de instituciones promotoras de la democracia a nivel internacional, así como a miembros del cuerpo diplomático acreditados ante el gobierno de México, que acudan a las instalaciones del IFE antes, durante y después de la jornada electoral; y 7) Proponer y ejecutar un programa de atención e información para los visitantes extranjeros acreditados, que contribuya al posicionamiento del régimen electoral mexicano y al intercambio de experiencias.

²⁷⁷ Ibid.

Sin embargo, cabe señalar el hecho de que en estos planteamientos no se mencionan los objetivos específicos de observación extranjera de acuerdo a los lineamientos del IFE, el seguimiento para la obtención de los informes de los observadores²⁷⁸ ni las acciones que se han tomado para enriquecer el proceso electoral, ya que sólo se busca la aceptación explícita de transparencia y legalidad de ellas por parte de la comunidad internacional.

²⁷⁸ Históricamente se no se generan ni existe retroalimentación de los observadores extranjeros.

CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LA INCOMPATIBILIDAD JURÍDICA.

4.1. Informe de la elección federal de 2006.

En esta sección se analizarán los informes que el IFE rindió respecto a las elecciones federales. Para esta ocasión el instituto estructuró su informe final de la elección federal del 2006, en seis cuadernos cuya temática se dividió en:

a) Organización del proceso electoral federal 2005-2006. Este volúmen contiene la información que se refiere a la organización del proceso electoral federal 2005-2006, las condiciones preparatorias del proceso, el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 (PIPEF) y acuerdos, resoluciones aprobados para la organización de las elecciones federales, el uso del presupuesto del IFE para 2006, la metodología y la nueva distritación electoral y otros elementos operativos como el la depuración y actualización del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, las acciones de capacitación electoral e integración de las mesas directivas de casilla, documentos y materiales electorales que se distribuyeron, el Servicio Profesional Electoral en la organización de las elecciones 2006, y los actores de la contienda con énfasis a partidos políticos y coaliciones;

b) Equidad y transparencia en la contienda electoral. Este cuaderno contiene temas como; equidad y transparencia en la contienda electoral, reglas de la contienda electoral, disolución, liquidación y destino de bienes de partidos políticos que pierdan su registro, el nuevo reglamento de fiscalización, la regulación de los procesos internos de selección de candidatos presidenciales, las acciones en materia de neutralidad, los convenios de colaboración con la empresa Televisa y con la CIRT, monitoreo de promocionales y el monitoreo de noticiarios en televisión y radio;

c) La jornada electoral del 2 de julio de 2006. Informe dividido en temas como; la jornada electoral del 2 de julio de 2006, la instalación y funcionamiento de

casillas electorales, la participación ciudadana, la vigilancia de la elección y la campaña institucional del IFE 2006 para la promoción del voto y la participación ciudadana.

d) Voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Con sólo dos temas; el voto de los mexicanos residentes en el extranjero y la instrumentación y resultados del voto de los mexicanos residentes en el extranjero; y

e) Encuestas y resultados electorales. Informa sobre las encuestas y resultados electorales, las encuestas electorales y conteos rápidos, el conteo rápido, el programa de Resultados Electorales Preliminares, los cómputos distritales, las declaraciones de validez y constancias de mayoría de las elecciones federales;

f) Justicia electoral. Este cuaderno contiene: los medios de impugnación en materia electoral, los recursos de revisión, los recursos de apelación, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, las quejas administrativas, los procedimientos especializados, juicios de inconformidad y Recursos de reconsideración, el dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de la República, declaración de validez de la elección y de Presidente electo.

En este último cabe resaltar por ser relevante a nuestro tema, el tratamiento para la queja presentada por la CPBT²⁷⁹ en el sentido de que el Partido Acción Nacional, (PAN), violó el principio de imparcialidad al incorporar en actividades partidistas a un extranjero. Textualmente se informa:

“a) Intervención ilegal de extranjeros

La CPBT se quejó de que José María Aznar, ex presidente del gobierno

²⁷⁹ “Coalición Por el Bien de Todos”

español, manifestó su preferencia a favor del candidato Felipe Calderón Hinojosa en un evento organizado por el PAN el 21 de febrero de 2006. Se presentaron dos denuncias en contra del PAN que condujeron a que el IFE determinara la imposición de una multa por la conducta que asumió el partido en relación con la intervención de José María Aznar en la contienda electoral. De este hecho dieron cuenta los medios de comunicación impresos, televisivos, radiofónicos y electrónicos.

Los acontecimientos que siguieron a las declaraciones de apoyo provenientes de un extranjero disminuyeron sus eventuales efectos indebidos, al brindársele a la ciudadanía información respecto de las consecuencias derivadas de hechos que resultaban contrarios a la ley. En esta medida, al identificarse la conducta indebida con el PAN y su candidato, se produjo un efecto contrario al que supuestamente debería esperarse.

Con independencia de lo anterior, debe destacarse que las declaraciones pronunciadas por José María Aznar se realizaron casi cuatro meses antes de la jornada electoral, lo que disminuye notablemente la posibilidad de que hayan influido decisivamente en el sentido del voto de algún segmento del electorado.

Por lo anterior, debe concluirse que la intervención del ex presidente del gobierno español no implicó una ventaja indebida y desproporcionada al candidato postulado por el PAN.

En una segunda queja, la CPBT denunció la presunta intervención en asuntos políticos del país de Antonio José Sola Reche, ciudadano español y consultor especializado en temas políticos del equipo de campaña del candidato Felipe Calderón Hinojosa.

El TEPJF consideró que brindar consultoría o asesoría remunerada en el

área de imagen y publicidad a partidos políticos y sus candidatos, incluso durante las campañas electorales, no implica inmiscuirse en los asuntos políticos del país, pues a través de esas actividades no se suplanta o sustituye el papel que desempeñan los partidos, coaliciones y candidatos en los comicios, que son quienes ejercen los derechos de orden político-electoral correspondientes.”²⁸⁰

4.2. La observación extranjera en el proceso electoral 2005-2006.

Básicamente se generan dos informes previos de los resultados de la observación extranjera que se presenta en el informe final. El informe que presenta el secretario ejecutivo al consejo general sobre el desarrollo de la jornada electoral y el informe sobre los reportes entregados de los observadores extranjeros oficial al IFE. Nos circunscribiremos al análisis de los aspectos más importantes de ellos.²⁸¹

En el primero de ellos,²⁸² hace referencia a que el IFE, desde 1994 y hasta la fecha, ha atendido a un total de 3,073 visitantes extranjeros provenientes de 68 países que han acompañado el desarrollo de las distintas jornadas electorales. Para este proceso 2005-2006, se acreditaron a 693 visitantes extranjeros de 60 países para realizar labores de observación. De ellos, 461 provenían de América Latina y el Caribe, 179 de Europa, 23 de Asia y Medio Oriente, 22 de África y 8 de Australia.

Se registraron además, visitantes de 16 países que por primera vez desarrollaron este tipo de actividades, entre los que destacan Afganistán, Letonia, Lituania, Hungría, Grecia y Malasia. Asimismo, asistió una misión de la Unión

²⁸⁰ Ver “Justicia Electoral 2006” IFE, Págs. 34-36

²⁸¹ Estos informes a texto integro se incluyen en el anexo 1.

²⁸² Ver el “Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de Julio de 2006.” De fecha diciembre de 2006. Págs. 35-36.

Europea, con alrededor de 80 integrantes. Del universo de visitantes acreditados, 72 eran autoridades electorales; 45 integrantes de organismos promotores de la democracia; 74 miembros de Organizaciones No Gubernamentales; 61 de partidos políticos; 75 de parlamentos; 77 estudiantes, académicos e investigadores; 143 integrantes del cuerpo diplomático y 146 dedicados a diversas actividades. Y por país, Estados Unidos fue el que reportó el mayor número de solicitudes acreditadas con 219, seguido por España con 51 y Venezuela, Argentina y Canadá, con un poco más de treinta.

En el siguiente cuadro se puede observar el perfil de los visitantes extranjeros acreditados, considerando el tipo de institución a la que declararon pertenecer y país de procedencia:

TIPO DE ORGANIZACIÓN ²⁸³	NÚMERO DE VISITANTES EXTRANJEROS
Autoridades electorales	72
Organismos especializados en democracia	45
Organizaciones no gubernamentales	74
Partidos políticos	61
Parlamentos	75
Estudiantes, académicos e investigadores	77
Cuerpo diplomático acreditado en México	143
Otros	146
TOTAL	693

Fuente: La jornada Electoral del 2 de Julio. IFE.

El informe es insustancial al hacer referencia de los avances que se han registrado, señalando como los más relevantes; el hecho de que “Nos visitaron personas de países tan distintos”, la firma de un memorando de acuerdo con la Unión Europea para facilitar la visita de sus miembros, el esfuerzo especial porque la veeduría no se enfoque al día de las elecciones, sino a todas las etapas del proceso electoral, que el Instituto Nacional Demócrata (E.E.U.U.) y la ONU entregaron informes de su labor antes de la jornada electoral o que “el perfil de los visitantes registró un mayor porcentaje de autoridades electorales de otros

²⁸³ Ver anexo 9 del informe.

países por encima de Organizaciones No Gubernamentales, lo que evidenció el nuevo enfoque que se ha dado a la observación, no como legitimadores del proceso sino como un proceso del que otros pueden aprender.” Este último punto muy discutible, que se retomará para su análisis en los próximos incisos.

El segundo reporte oficial de las actividades de observación extranjera, es el publicado²⁸⁴ con fecha 23 de agosto de 2006 y bajo el título: “Informe Sobre Reportes Efectuados por los Visitantes Extranjeros en el Proceso Electoral Federal 2005-2006.” En este se declaran los propósitos de esta actividad de observación. Fundamentalmente, se menciona que: “El propósito general de anticipar las bases reglamentarias para que los extranjeros pudiesen conocer todas y cada una de las fases y etapas del proceso electoral mexicano tuvo a su vez otros propósitos implícitos.

En primer lugar que los visitantes extranjeros tuviesen la posibilidad de acercarse a conocer las distintas fases y etapas de la preparación de la elección, y no únicamente el desarrollo de la jornada electoral.

En segundo lugar y a consecuencia de lo anterior, se otorgaron las facilidades necesarias para que pudiesen elaborar informes parciales sobre los distintos aspectos de la preparación de la elección.

En tercer lugar y, de conformidad con las prácticas internacionales, se establecieron las bases para facilitar a los extranjeros el conocimiento sobre las condiciones de la competencia, es decir, el acceso a los medios de comunicación, la financiación de los partidos y las campañas políticas.”

Cabe resaltar que para este proceso, a pesar de una acreditación de 693 observadores, hasta el momento sólo han sido enviados o publicados por distintos

²⁸⁴ Esta es la información que básicamente se incorpora de forma definitiva al cuaderno de la colección que describe la jornada electoral del 2 de julio; “ELECCIONES FEDERALES 2006. La jornada electoral del 2 de julio de 2006.” Editado por IFE en diciembre de 2006.

medios seis informes de grupos de visitantes extranjeros. Hay por otra parte, otros seis comunicados y ocho declaraciones con diferente grado de precisión que han sido publicados en diversos medios de comunicación, no especificados.

Los informes presentados constituyeron la modalidad de reporte más acabada e integral respecto del proceso electoral mexicano. Dichos informes comprendieron distintos aspectos referentes a la organización electoral, como son: autoridades electorales, partidos políticos, padrón electoral, conteo rápido, Programa de Resultados Electorales Preliminares, campañas electorales, condiciones de la competencia y jornada electoral.

De los seis informes presentados por parte de los visitantes extranjeros destacan fundamentalmente dos de ellos en cuanto a su tiempo de elaboración y presentación. El Instituto Nacional Demócrata, con sede en Estados Unidos, presentó dos informes: uno en abril y otro en junio. Por su parte la Organización de las Naciones Unidas convocó a un grupo de expertos para elaborar un informe de acompañamiento técnico que fue redactado durante el mes de mayo y publicado a mediados de junio.

Los cuatro informes restantes coinciden en mostrar mayor interés por conocer diversos aspectos de la jornada electoral y de los días previos a la misma. La Unión Europea fue la organización internacional que envió el mayor número de visitantes extranjeros, es decir, un total de 83 miembros. La Unión Europea hasta el momento ha enviado un reporte preliminar sobre las elecciones mexicanas, en virtud de que haría mas adelante²⁸⁵ una presentación de su informe global.

Por lo que se refiere a los otros tres informes, presentados por el Centro de Educación Mundial en América Latina, la Red de Veedores y de Global Exchange, estos grupos centraron sus reportes en aspectos relacionados con la

²⁸⁵ La fecha anunciada era septiembre del mismo año.

jornada electoral.

Para mayor detalle de los informes presentados por las diversas organizaciones véase el anexo 1 que contiene los informes íntegros que se presentaron en las elecciones federales de 2006.

4.3. Evaluación la observación extranjera.

Como se mencionó en la sección anterior, como resultado de la observación electoral por los visitantes extranjeros, en la elección del 2 de julio del 2006, sólo se presentaron seis informes que correspondieron a las siguientes organizaciones: a) El instituto Nacional Demócrata de Estados Unidos (NDI), b) La Organización de las Naciones Unidas (ONU), c) La Unión Europea, d) El Centro de educación Mundial América Latina, e) La Red de Veedores y f) Global Exchange.

Las organizaciones más activas en la observación electoral fueron las denominadas como Organizaciones No Gubernamentales. Es por ello, que es importante saber más detalle de estas en particular de las que son financiadas por particulares.

4.3.1. ONG´s en el proceso electoral del 2006.

Las instituciones que analizaremos a continuación, fueron seleccionadas por dos razones principales. En primer lugar, por el interés mostrado en los procesos electorales de México ahora y en el pasado reciente; y segundo, porque consistentemente han presentado el informe correspondiente de sus actividades.

4.3.1.1. El Centro Carter, Junta de Presidentes Librement Electos.

El Centro Carter conocido por sus siglas en inglés como CCEU, por encontrarse y formar parte de la Universidad de Emory en Atlanta, Georgia, se define a si mismo como una institución pública no lucrativa fundada en 1982. Sin

embargo, es conocido en la Unión Americana como un consorcio de organizaciones unidas por la investigación, la política y el desarrollo de programas a nivel mundial.

Su presidente y principal promotor es el Sr. James Carter, quien fuera presidente de los Estados Unidos de 1977 a 1981. En noviembre de 1986 durante un seminario presidido por Carter y Gerald Ford, ex-presidentes norteamericanos llamado "Reinforcing Democracy in the Americas,"²⁸⁶ y a propuesta de Errol Barrow ex-presidente de Barbados, se tomó la decisión de establecer un Consejo que tuviera como propósito fundamental la promoción y consolidación de los movimientos democráticos en la región. En este sentido, se conformó el Council of Freely Elected Heads of Government,²⁸⁷ como un grupo informal de 25 presidentes y ex presidentes del continente americano. De 1989 a la fecha, sus representantes y miembros han observado 23 elecciones en 12 países latinoamericanos aproximadamente.

Los principales objetivos del Centro Carter están encaminados a la búsqueda e implementación de soluciones a los problemas mundiales, hoy llamados globales. De tal forma, que el CCEU ubica estos problemas en los siguientes apartados: a) Promover la democracia, b) Defender los derechos humanos, c) Fomentar la salud, y d) Combatir la hambruna en regiones como África, América Latina, el Medio Oriente, la ex Unión Soviética y los Estados Unidos, principalmente.

Los objetivos que la Junta de Jefes de Gobierno Libremente Electos persigue, son: a) la promoción de esfuerzos multilaterales para resolver conflictos, b) reforzar los pensamientos y prácticas democráticas, y c) difundir una cooperación económica en la región. Para alcanzar las metas propuestas, el

²⁸⁶ Reforzando la Democracia en América.

²⁸⁷ Junta de Jefes de Gobierno Libremente Electos.

CCEU ha instrumentado diversos programas de acuerdo a su plataforma política, entre los que destacan los siguientes:²⁸⁸

1. International Conflict Resolution Program (El programa de Resolución de Conflictos). Este proyecto reúne a expertos de todo el mundo interesados en buscar soluciones a las guerras y conflictos que aquejan a la humanidad. Diariamente a través de su Sistema de Negociación Internacional, IRM por sus siglas en inglés, monitorea los lugares en los que se localizan enfrentamientos; si bien es cierto que su inclusión a estos conflictos se vería como una intervención a la soberanía de estos países, el CCEU²⁸⁹ participa en aquéllos que le han extendido una invitación.

La dirección de este grupo está basada en un Consejo, integrado por personalidades que en el pasado ostentaron cargos significativos y que les dió un poder de convocatoria importante para poder reunir a las partes en un conflicto. El papel que desempeñan es como mediadores o como observadores, en las negociaciones de paz.

2. African Governance Program (El Programa de Gobierno Africano). Dicho programa está especializado en asuntos relacionados con el continente Africano, donde ha monitoreado elecciones y ha contribuido en la construcción de instituciones democráticas en los gobiernos nacientes de esa región. Asimismo, ha elaborado consultas periódicas sobre proyectos de inversión privada que se intentan llevar a cabo en ese lugar.

3. Latin American and Caribbean Program (El Programa de América

²⁸⁸ Cabe señalar, que estas actividades son realizadas la mayoría de las veces por invitación expresa de los gobiernos, de organizaciones locales de los países que reciben este tipo de asistencia o por acuerdos con organizaciones internacionales. En el caso electoral, pueden ser los partidos políticos, asociaciones civiles, autoridades electorales o el gobierno quienes soliciten la participación del Centro Carter o de la Junta de Presidentes Libremente Electos.

²⁸⁹ Ibidem, pág. 143.

Latina y el Caribe). Este programa está basado sobre tres premisas: 1) los cambios enfrentados por las democracias latinoamericanas, 2) las relaciones interamericanas, y 3) las políticas gubernamentales de los Estados Unidos hacia la región.²⁹⁰

Bajo este programa se administran y dirigen las funciones de la Junta de Presidente libremente Electos. Frecuentemente, el programa convoca y reúne a prestigiadas personalidades de la vida política de los Estados Unidos, de América latina y del Caribe para que discutan, consulten e intercambien ideas sobre temas como la democracia, la seguridad y los derechos humanos en el continente americano.

4. Human Rights Program (El Programa de Derechos Humanos). La promoción y defensa de los derechos humanos es el objetivo principal de este programa y del CCEU mismo. El personal de este grupo ofrece asistencia técnica para salvaguardar estos derechos en los países que presenten altos índices de violaciones.

5. Carter-Menil Human Rights Foundation (La Fundación de Derechos Humanos Carter Menil). Esta Fundación fue creada en 1986 por el presidente del CCEU y por la filántropa, Dominique de Menil, cuyas actividades principales son la de contribuir con los objetivos del programa anterior²⁹¹. Cada 10 de diciembre, por ser el aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la fundación otorga un premio de 100,000 dólares aproximadamente para aquél o aquéllos individuos, y/o organizaciones que hayan promovido los principios de derechos humanos o que hayan efectuado sacrificios personales en pro de este objetivo.

²⁹⁰ NEWS. The Carter Center, Sumner. Atlanta. GA; 1994, p.13.

²⁹¹ The Carter Center .Art. p.2

6. Commission on Television Policy (Comisión sobre políticas de televisión). Esta comisión fue creada en 1990 para examinar y estudiar diversas políticas relacionadas con el impacto que tiene la televisión sobre la comunidad estadounidense e internacional. De tal forma, que la comisión estuvo integrada inicialmente por importantes personalidades de la vida política y especialistas de los medios de comunicación de los Estados Unidos, posteriormente se fueron asociando de otras partes del mundo.

Vale la pena señalar, que esta comisión ofrece una guía para el establecimiento de medios de comunicación independientes en aquellos países que desean desarrollar normas, que legislen la cobertura de campañas y el proceso electoral mismo.

7. Middle East Program (El Programa para el Medio Oriente). Este programa está orientado a promover la investigación, el diálogo y la educación pública en el Medio Oriente. En 1983 se llevó a cabo una sesión presidida por James Carter y por Gerald Ford, para que Irán e Irak tuvieran un espacio neutral y pudieran dialogar de manera extraoficial. Asimismo, dicha comisión participó en las conferencias de paz para el acuerdo árabe-israelí en 1994, y ha diseñado proyectos para la reestructuración económica del Medio Oriente.

8. Domestic and International Health Policy Program (El Programa de Políticas sobre Salud Doméstica e Internacional). Este programa intenta combatir las enfermedades más peligrosas del mundo. Es auxiliado por un "Task Force on Mental Health Policy" (Contingente sobre Políticas de Salud Mental) establecido en el año de 1991 y dirigido por Rosalynn Carter, ex-primer dama de los Estados Unidos. Regularmente, en los

meses de septiembre y noviembre se realizan simposiums donde se reúnen profesionales, estudiosos y público en general interesados en cooperar y brindar los conocimientos que tienen sobre las diferentes enfermedades.

9. Global 2000 program (El Programa 2000 Global). A través de este programa se efectúan en África y China proyectos sobre el control de enfermedades, rehabilitación y demostraciones de sistemas de cultivo. En China por ejemplo, auxilió en la manufactura de prótesis; y en Ghana brindó apoyo para la transferencia de tecnología de tipo agrícola. Asimismo, en los últimos años ha desviado su atención para proteger los bosques.

10. Task Force for Child Survival and Development (El Contingente para el Desarrollo y Supervivencia de la Niñez).²⁹² Este contingente fue creado en 1984 con el propósito de preservar la salud infantil en los países en vías de desarrollo. Sus principales metas son la erradicación de la polio para el año 2000, la reducción de muertes por enfermedades, la eliminación del tétanos, entre otras.

11. The Atlanta Project (El Proyecto Atlanta). El Proyecto Atlanta, TAP por sus siglas en inglés, es un programa de tipo comunitario que tiene como objetivo atacar los problemas sociales asociados con la pobreza en áreas urbanas de Atlanta, Georgia. Este proyecto de origen popular, exhorta a voluntarios a trabajar conjuntamente con los residentes de 20 comunidades de esa ciudad para identificar sus necesidades más apremiantes, y diseñar esquemas que contribuyan a mejorar la educación, vivienda, los sistemas de justicia y el desarrollo en estos lugares, Entre sus miembros se encuentran agencias gubernamentales a nivel federal y

²⁹² El Centro Carter participa a través de su programa "2000 Global". Para mayor información ver: NEWS, The Carter Center, Atlanta. GA; Summer 1994, Pág. 13.

local, organizaciones sin fines de lucro y empresarios.

12. Global Development Initiative (La Iniciativa para el Desarrollo Global).

Con esta Iniciativa el Centro Carter intenta establecer vías de comunicación entre los miembros y colaboradores que participan en los diferentes programas del CCEU y los países que reciben la asistencia.

Analizando cada uno de los programas expuestos anteriormente, se pudo clasificar las actividades del Centro de la siguiente forma: a) Investigación, b) Observación y Monitoreo de elecciones, c) Arbitraje y mediación, d) Asistencia Técnica y e) Cooperación.²⁹³

La investigación. Es una actividad que identifica al CCEU con las otras dos ONG's que se verán más adelante, toda vez que se encuentra inmerso en una Universidad en donde la investigación es una labor constante. Asimismo, a través de esta función el Centro intenta obtener resultados favorables para los proyectos emprendidos.

Observación y Monitoreo de Elecciones.²⁹⁴ Estas actividades las puede realizar el CCEU en cualquiera de sus programas ya señalados, siempre y cuando el país al que vaya destinado esté de acuerdo en aceptar esta ayuda. No obstante, cabe señalar que el especialista en esta materia es la Junta, la cual organiza delegaciones de observación electoral internacional, que pueden estar integradas por varios miembros de la misma Junta o por personalidades de otras Naciones que tengan conocimientos sobre el tema y ya hayan monitoreado procesos electorales con anterioridad; o bien, la Junta puede pertenecer a una misión organizada por otro país, ONG's u Organizaciones Internacionales.

²⁹³ NEWS, The Carter Center. op. cit. Pág. 5.

²⁹⁴ The Council of Freely Elected Heads on Government, "The International Observation of The U.S. Elections", en Occasional Paper Series, Vol, III, No, 1, Atlanta, GA, 1992.

Estas delegaciones tienen como regla general, llegar al país que será observado con meses de anticipación para estudiar y analizar todos los elementos que intervienen durante el proceso mismo y la jornada electoral, como pueden ser: campañas, registro de votantes, etc. Una vez que las votaciones hayan concluido, las delegaciones laboran un informe preliminar sobre la limpieza o posibles irregularidades detectadas en los comidos.

Arbitraje. Esta labor frecuentemente es efectuada cuando existen diferencias entre Estados. Ya sea que interceda para que se dé un alto al fuego y puedan celebrarse elecciones, o que se envíen misiones de pacificación. Tal es el caso de Libia y Nicaragua.

Asistencia Técnica y Cooperación. El CCEU desempeña varios tipos de asistencia. Durante un proceso electoral puede contribuir desde la aportación de material como son papeletas, urnas, hasta sistemas de conteo rápido, personal, y apoyo legal para la formulación de códigos electorales o constituciones internas.

Finalmente, se puede mencionar que todas estas actividades son completadas por una serie de conferencias, seminarios y publicaciones o reportes que realiza este Centro y sus diferentes programas, con la ayuda de organizaciones y fundaciones internacionales o nacionales, gubernamentales o no gubernamentales.

El financiamiento del Centro Carter, desde su construcción hasta para el desempeño de sus diferentes proyectos, ha sido auspiciado por donaciones privadas de individuos, fundaciones o corporaciones. Tal es el caso del "Contingente sobre Salud Mental", en el que el Centro Betty Ford²⁹⁵ colabora para

²⁹⁵ El Centro Betty Ford es una institución privada sin fines de lucro. Para mayor información véase: NEWS. op. cit. Pág. 6

que se celebren conferencias. Por otra parte, instituciones financieras como el Bank South, First Union National Bank, Nations Bank of Georgia, South Trust Bank, Trust Company Bank y el Wachovia Bank of Georgia han conformado junto con el "Proyecto Atlanta" una corporación de desarrollo comunitario denominado ABCD por sus siglas en inglés y que significa Atlanta Business Community Development Corporation (Corporación de Desarrollo Comunitario Empresarial de Atlanta).

Otro patrocinador del Centro, es la Fundación Charles Stewart Mon, la cual ha aportado una donación de un millón de dólares aproximadamente para realizar los trabajos de los programas sobre Derechos Humanos, América Latina y el Caribe; África, y Solución de Conflictos. Además de los donantes ya señalados, el CCEU también ha recibido apoyo financiero de las siguientes organizaciones:²⁹⁶ la Organización Mundial de la Salud, la UNICEF, el Banco Mundial, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas y la Fundación Rockefeller, entre otras,

4.3.1.2. La Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES).

La Fundación conocida como IFES por sus siglas en inglés (International Foundations for Electoral Systems) se denomina como una organización privada, apartidista y sin fines de lucro que fue fundada en 1987 por F. Clifton White, quien por un tiempo fuera presidente de la Fundación y posteriormente Director del Centro John Ashbrook de Asuntos Públicos de los Estados Unidos y miembro de numerosas comisiones presidenciales. El IFES se dedica al estudio y apoyo de los procesos electorales en todo el mundo, la dirección de la fundación está compuesta por numerosas personalidades de reputación en los Estados Unidos que cuentan con una amplia experiencia en asuntos electorales.

El IFES funciona sobre la premisa de que cada nueva democracia requiere

²⁹⁶ The Carter Center. A Glance, Pág. 4.

de un sistema electoral hecho a la medida de su exclusiva cultura y ambiente. De tal manera, que el objetivo principal de esta fundación es el de proveer material electoral, modelos de trabajo y recursos humanos, como son expertos, investigadores y especialistas en la materia, a todos aquellos países que soliciten este tipo de apoyo. La forma en que lleva a cabo estas actividades es a través de misiones que pueden estar integradas por miembros del Cuerpo Directivo, de los Jefes de Programa y de los asistentes de programa del IFES, así como por profesores, investigadores y funcionarios o ex-funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos y de otros países.

Plataforma Política. Para poder cumplir con sus metas, el IFES ha estructurado su campo de acción en 4 regiones principales: América, Europa, África y Asia, de las cuales se derivan los siguientes programas:²⁹⁷

- 1) Americas Program Latin American & the Caribbean** (Programa América o América Latina y el Caribe). Algunos de los países que han contado con la presencia de esta organización son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Granada, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá. Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

- 2) Central & East Europe Program** (Programa para Europa Central y Oriental). En este programa también se encuentran los trabajos destinados para Rusia. Los países que has asistido son: Bulgaria, España, Hungría, Macedonia, Polonia, Rumania, Túnez y la ex Unión Soviética.

- 3) África Program** (Programa para África). Aquí han auxiliado a países como Lesotho, Mali, Madagascar, Mozambique, Kenia, Tanzania, Uganda y

²⁹⁷ La Fundación Internacional para los Sistemas Electorales. (Español), Washington, D.C., 1987. Para mayor información sobre los programas que a continuación se describen, pueden consultarse los siguientes documentos: International Foundation for Electoral Systems, Washington D.C., 1987 (Ingles), Elections Today, News from., op. cit. p.p 30 y 33 e International Foundation for Electoral Systems, 5th Aniversary Edition, Vol, No.2, Fall 1992. Washington, D.C., p.4, y Vo1.2, No.4. Fall 1991, Washington, D.C., p.4.

Sudáfrica.

4) Asia Program (Programa para Asia). Fundamentalmente se han llevado a cabo proyectos en Nepal, Pakistán y Taiwán.

Cabe destacar, que al igual que el Centro Carter, el IFES tiene como política el que sólo podrá participar en un país cuando reciba una invitación o solicitud del gobierno o de los principales actores políticos o civiles del país en cuestión.

Los servicios que ofrece la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales a nivel internacional se clasifican en dos categorías: "project activities and informations services," (actividades programadas y servicios de información). La primera categoría se divide a su vez en siete funciones. La segunda categoría que son las actividades de información incluyen los servicios de investigación del F. Clifton White Election Resource Center. Este Centro cuenta con una amplia base de datos que proporciona calendarios electorales internacionales, estadísticas sobre los resultados electorales de cualquier país, y una lista de proveedores de artículos necesarios en un proceso electoral, entre los que se encuentran el American Information Systems, Polaroid Corp. entre otros. Asimismo, dispone de una extensa biblioteca donde se pueden encontrar reportes de las misiones de observación electoral internacional, o documentos sobre la historia político-electoral de los países que han visitado, manuales electorales, terminología de leyes electorales, videos, y material de capacitación para el personal que participa en sus misiones.²⁹⁸

Parte importante en la ejecución de las actividades del IFES, ha sido la cooperación, en virtud de que colaboran infinidad de personas y organizaciones a

²⁹⁸ La información sobre el F. Clifton White Election Resource Center y la biblioteca puede consultarse en: International Foundation for Electoral Systems, Vol. 2, No. 4, Feb 1991..op cit. p.2.

nivel internacional en la realización de cada uno de los programas de esta Fundación.

En diversos documentos internos, específicamente en los reportes de observación electoral y de asistencia técnica, el IFES hace mención a la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) norteamericana como una de sus principales, sino es que la única fuente de financiamiento de sus programas en el mundo. Las cantidades que el AID ha facilitado varían de acuerdo al proyecto y/o al país en que se desarrollan sus actividades. Por ejemplo, en informes publicados en la revista International Foundation for Electoral Systems del otoño de 2000, se señala que en ese año se dió la suma de un millón de dólares para los países africanos.

4.3.1.3. El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

El National Democratic Institute for International Affairs, es una organización independiente, sin fines de lucro que "recurre a la tradición y experiencia del Partido Demócrata"²⁹⁹ de los Estados Unidos para alcanzar sus objetivos de desarrollo político internacional.

Fue creado en 1983 para "fortalecer instituciones democráticas en el mundo, particularmente en las democracias recientes."³⁰⁰ En este sentido, el NDI ha desarrollado diferentes actividades y programas en 70 países aproximadamente, y desde 1986 ha organizado delegaciones de observación electoral internacional en más de 17 países, entre los que destaca México.

Cabe mencionar que dentro de las actividades que realiza el NDI

²⁹⁹ Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (Vo. español), Washington, D.C., 1983.

³⁰⁰ NDI Elections Related Programming. Washington D.C., 1992, p.1. Es importante señalar por otra parte, que tanto para las ONG's antes mencionadas como para el NDI, las democracias recientes son aquellas naciones que han estado impedidas por un tiempo relativamente largo, para efectuar un cambio en la forma de gobierno a través de medios pacíficos y democráticos como son: celebración de elecciones, contar con leyes, códigos e instituciones electorales, así como una cultura cívica fuerte.

participan innumerables personalidades de la vida política internacional, funcionarios gubernamentales de Estados Unidos, principalmente del Partido Demócrata, y alrededor de 25 naciones, a través de expertos en materia electoral, activistas, representantes de partidos políticos, entre otros. De tal forma, que las delegaciones de ese Instituto pueden variar en el número de integrantes, a veces se han formado misiones de 70 personas.

El NDI cuenta también con una biblioteca en sus instalaciones de Washington D.C., en la que se pueden consultar los trabajos de ésta y otras organizaciones. Asimismo, es un centro de información para el personal que ahí labora. El órgano de dirección del NDI se compone de una Junta de Directores integrada aproximadamente por siete destacadas personalidades de los Estados Unidos. Asimismo, la Junta cuenta con 28 miembros adjuntos y con un Comité Consultivo de 23 integrantes que auxilian a la Junta de Directores en sus funciones.

Los programas y objetivos del Instituto Nacional Demócrata están vinculados a los propósitos y metas de una de las agencias gubernamentales de los Estados Unidos encaminada al desarrollo democrático en el extranjero, mejor conocida como la "Fundación Nacional para la Democracia" (NEO). Dichos objetivos son: a) promover la creación de programas de educación y de instituciones democráticas en el extranjero; b) fortalecer los procesos electorales democráticos a través de medidas oportunas de cooperación con las fuerzas democráticas del lugar de origen; c) fomentar la cooperación con aquéllos extranjeros dedicados a la promoción de valores culturales, instituciones y organizaciones de pluralismo democrático, y d) alentar el establecimiento y crecimiento del desarrollo democrático de forma constante.

En este contexto, las funciones del NDI se enfocan en aportar las directrices señaladas en las "nuevas democracias, sociedades en conflicto y en

países no democráticos con fuertes movimientos democráticos." Es decir, en los países que empiezan a utilizar aquellos mecanismos como las elecciones, la participación de varios partidos actores.

El NDI desarrolla distintos programas que dependen de las condiciones geográficas, políticas y electorales de los países que solicitan su apoyo. De tal manera, que por un lado, ha dividido su campo de acción en las regiones como: África del Este, África del Sur, África Central y Occidental, Asia, Europa Central y del Este, América Latina y el Caribe, Medio Oriente y África del Norte, la ex-Unión Soviética y los Estados Bálticos; para estudiar y canalizar cuáles son las necesidades más apremiantes. Y por el otro, ha centrado sus proyectos de asistencia técnica en 6 áreas funcionales que se describen a continuación:

- a) **Capacitación a partidos políticos.** El NDI considera que para que una democracia sea estable se "requiere de partidos fuertes y bien organizados" que den confianza a la sociedad; por lo que en los seminarios internacionales que realiza sobre temas de desarrollo político, intervienen representantes de los partidos políticos de todo el mundo para que expongan los métodos y técnicas que utilizan para organizarse y comunicarse con la sociedad civil

- b) **Procesos electorales.** En este cubro, el NDI estima que las elecciones son un "proceso dinámico en el que partidos políticos, organizaciones cívicas y otras instituciones pueden aprender las habilidades necesarias para participar activamente en la vida política de un país, de tal forma, que haya un mosaico de posibilidades para la ciudadanía que participara emitiendo su voto, con la finalidad de escoger a los dirigentes que mejor representaran sus intereses.

- c) **Fortalecimiento constitucional.** El NDI responde a las solicitudes que han hecho los legisladores, partidos políticos, autoridades electorales y organizaciones civiles de distintos países, con el propósito de que les

proporcionen asistencia y supervisión en procedimientos legislativos, y para promover el diálogo entre congresistas y votantes, o entre grupos cívicos y representantes de elección popular de esos lugares.

d) Gobierno local. Las actividades efectuadas sobre este asunto se basan principalmente en proporcionar información y orientación a los gobiernos locales, puede ser a nivel municipal o para elegir gobernadores, de cómo celebrar sus propias elecciones sin requerir de toda la ayuda de las autoridades electorales centrales del país de que se trate.

e) Relaciones civil-militar. Se intenta promover el diálogo entre las fuerzas militares y los líderes políticos. Algunos de los países que han contado con este tipo de asistencia se encuentran Argentina, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

f) Organización cívica. A través de este rubro este Instituto apoya y asesora a grupos apartidistas y asociaciones civiles que llevan a cabo actividades de educación electoral, que promuevan la participación ciudadana y el voto libre y secreto en sus respectivos países.

A partir de los diferentes tipos de cooperación y sobre lo que se ha expuesto al inicio de este apartado, se puede decir que las principales actividades del NDI son similares a las realizadas por el Centro Carter y por el IFES y que hemos detectado como de: 1) investigación y estudios preelectorales, 2) asistencia técnica, 3) apoyo en infraestructura, 4) observación electoral internacional, 5) educación cívica, 6) intercambio de información, a través de su centro de datos y biblioteca, 7) cooperación con gobiernos, organizaciones intergubernamentales y con otras ONG's y 8) reportes electorales.

Cabe destacar que las delegaciones del NDI sobre observación electoral

internacional han sido denominadas "a large-scale" (de gran escala), en virtud de que permanecen en el país en cuestión varios meses para cubrir cada una de las fases del proceso electoral que observarán, y por las innumerables entrevistas y encuentros que solicitan con las distintas personalidades que participan en dichos procesos. Para tal efecto, se asigna una delegación que viaja continuamente por todo el país, y generalmente después de las votaciones, permanece un "residente" de esa organización que completara la información necesaria para elaborar su reporte final. Dentro de esta actividad, el NDI ha patrocinado a misiones de observación electoral con organizaciones ciudadanas de otros países que están comprometidos con los mismos objetivos que persigue este instituto. Según cifras proporcionadas por el NDI, sólo el 2% del financiamiento que recibe es utilizado para apoyar económicamente a organizaciones extranjeras. Dentro de este rubro no se incluyen organizaciones norteamericanas.

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales recibe una asignación anual de la Fundación Nacional para la Democracia, para que realice los programas ya mencionados y algunos asuntos administrativos internos. Esta asignación es otorgada al NDI una vez que el Congreso norteamericano aprobó el presupuesto anual para las actividades del NEO. De tal forma, que el instituto debe someter a evaluación sus proyectos para que la junta directiva del NEO proporcione los recursos monetarios necesarios. Otra fuente de financiamiento es la Agencia Internacional para el Desarrollo, enfocado principalmente para patrocinar misiones de observación electoral; sin embargo, las donaciones que recibe de esta agencia son menores a las del NEO. Asimismo, recibe donaciones de otras fundaciones y corporaciones privadas de los E.U.

4.3.1.4. Reportes de los visitantes extranjeros.

En esta sección se presentan los resúmenes del IFE, de los reportes presentados por las ONG's, así como otros organismos internacionales que participaron en las elecciones de julio del 2006.

Los informes a texto completo se anexan al final de este trabajo para su consulta y evaluación, la información que a continuación se presenta es textualmente el resumen que de ellos hizo el IFE en su informe final de la jornada electoral.³⁰¹

“3. PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS VISITANTES EXTRANJEROS. PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006

INSTITUCIÓN/ VISITANTE EXTRANJERO	TEMA	COMENTARIOS
INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA DE ESTADOS UNIDOS(NDI)³⁰²	AUTORIDADES ELECTORALES	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza en la habilidad del IFE para organizar eficiente y transparentemente las elecciones federales.
	PARTIDOS POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Durante las campañas deben evitar, en lo posible, las campañas provocativas y los ataques personales, incrementando sus esfuerzos para difundir plataformas.
	PADRÓN ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de los más eficaces en el mundo y contiene numerosos seguros para prevenir el fraude el día de la elección.
	CONTEO RÁPIDO Y PREP	<ul style="list-style-type: none"> • La competitividad de las elecciones en curso hacen que las autoridades electorales enfrenten un reto serio.
	CONDICIONES DE LA COMPETENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo del IFE en la regulación del financiamiento de las campañas. Destacan tres auditorías para las elecciones del 2006, dos publicadas durante la campaña y una tercera el día de la jornada electoral. • Falta regular más el financiamiento privado, además de que los actuales periodos de campaña producen gastos excesivos y fatiga en el votante. • A pesar de la capacidad limitada que tiene el IFE para regular el acceso a los medios, el Instituto inició la implementación de un proyecto de monitoreo de medios.

³⁰¹ Adicionalmente a estos en los anexos de esta investigación se adicionan algunos informes preliminares de ONG's, y otros más que se dieron a conocer después el reporte final del IFE.

³⁰² El NDI presentó dos informes de su misión de observación preelectoral en México, el 9 de abril y el 3 de junio de 2006 respectivamente. En total fueron ocho miembros de la delegación quienes dividieron su presencia en México en las fechas antes señaladas.

CAPITULO 4: ANALISIS DE INCOMPATIBILIDAD JURÍDICA.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) ³⁰³	AUTORIDADES ELECTORALES	<ul style="list-style-type: none"> • Destaca el profesionalismo del IFE para preparar las elecciones con un alto grado de confianza de partidos políticos y ciudadanía en general. Igualmente subrayan la legitimidad de las elecciones dado el prestigio y seriedad del Tribunal Electoral.
PADRÓN ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Menciona la confiabilidad del instrumento por su elevado nivel técnico bajo la supervisión y aprobación de los partidos. 	

INSTITUCIÓN/ VISITANTE EXTRANJERO	TEMA	COMENTARIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Propone algunas modificaciones al padrón electoral y a la normativa que regula el registro electoral 		
CONDICIONES DE LA COMPETENCIA		<ul style="list-style-type: none"> • Destaca el proyecto del IFE de monitoreo de medios. • Es importante que el IFE pida informes a los partidos políticos sobre los gastos de campaña. • Informa que el IFE ha desarrollado un conjunto de actividades y reglamentos respecto a financiamiento, transparencia y gastos de las campañas electorales.
ÓRGANOS ELECTORALES		<ul style="list-style-type: none"> • Destacaron el exitoso proceso de integración de los Consejos Locales y los Consejos Distritales con la participación ciudadana y los partidos políticos.
CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA		<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de integración de las casillas garantiza absoluta imparcialidad. • Podría discutirse eliminar el monopolio formal del IFE en la educación cívica.

³⁰³ La Organización de las Naciones Unidas convocó a cuatro expertos internacionales para preparar un informe técnico sobre la organización electoral. Los puntos de vista expresados no reflejan la opinión de las Naciones Unidas ni de las instituciones que representan los expertos. Su estancia en México fue durante el mes de mayo y en junio presentaron el reporte. Las expresiones contenidas en este apartado fueron extraídas directamente de los reportes y por lo tanto son responsabilidad de sus autores.

CAPITULO 4: ANALISIS DE INCOMPATIBILIDAD JURÍDICA.

CONTEO RÁPIDO Y PREP		<ul style="list-style-type: none"> • Para minimizar suspicacias con relación al conteo rápido y al PREP se recomienda el anuncio de los resultados de ambos, con una amplia y clara explicación de la naturaleza de cada uno.
UNIÓN EUROPEA ³⁰⁴	AUTORIDADES ELECTORALES	<ul style="list-style-type: none"> • Se destaca la solvencia técnica y la transparencia del IFE.
	CONDICIONES DE LA COMPETENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • La cobertura de los medios fue exhaustiva, lo cual generó un alto nivel de transparencia al que contribuyó la administración electoral.
	CAMPAÑAS ELECTORALES	<ul style="list-style-type: none"> • Se da en un ambiente de descalificaciones personales y acusaciones entre candidatos, en detrimento de la información sobre sus programas de gobierno y propuestas • Campañas muy prolongadas.
	COSTO DE LAS ELECCIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera demasiado alto, más aún tomando en cuenta que se paga con dinero público.

INSTITUCIÓN/ VISITANTE EXTRANJERO	TEMA	COMENTARIOS
CENTRO DE EDUCACIÓN MUNDIAL AMÉRICA LATINA ³⁰⁵	COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO	<ul style="list-style-type: none"> • Se escucharon múltiples comentarios sobre compra y coacción del voto por parte de los tres principales partidos políticos, particularmente amenazas a los beneficiados del programa "Oportunidades". • Preocupante el número de casos de venta de votos por parte de muchos ciudadanos.
	DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Una CAE en el distrito 2 de Morelos obstaculizó las actividades de observación. • Se identificaron diversos casos de propaganda política en las puertas de las casillas y dentro de las mismas. • Es necesario que en aquellos lugares donde se instale más de una casilla haya una persona que informe a los electores donde deben votar.

³⁰⁴ La Unión Europea envió una Misión de Observación Electoral de 83 visitantes extranjeros de 19 estados miembros de la UE, encabezada por el diputado al Parlamento Europeo José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra. Su presencia en México se extendió del 10 de junio al 20 de julio de 2006. Además, firmó un Memorando de Acuerdo concerniente a la participación, por primera vez, de una misión de la UE que presenciará las elecciones federales en México.

³⁰⁵ Informe remitido vía electrónica a la Coordinación de Asuntos Internacionales. Esta misión estuvo conformada por 12 visitantes extranjeros y realizaron sus labores en la ciudad de Cuernavaca, Morelos y otras poblaciones de ese estado. Su presencia en México estuvo centrada en la jornada electoral y los días previos.

CAPITULO 4: ANALISIS DE INCOMPATIBILIDAD JURÍDICA.

	<p>FUNCIONARIOS DE CASILLA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alto grado de organización de los funcionarios de casilla en la mayoría de los sitios de votación visitados, con excepción de las casillas especiales. • Es positiva la diversidad de género y edad entre los funcionarios de casilla.
	<p>ESCRUTINIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Excelente en lo general, y muy impresionante por su transparencia. • En ocasiones el conteo se hizo en voz alta y otras en voz baja • Diferentes criterios de los funcionarios de casilla respecto de las marcas las boletas para considerarlas válidas.
<p>AUTORIDADES ELECTORALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se puede observar hasta la fecha, muy buena organización por parte del organismo electoral. • Con las personas que se habló la calle expresaron mucha confianza al proceso y al IFE 	
<p>RED DE VEEDORES ³⁰⁶</p>	<p>PADRÓN ELECTORAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se hicieron dos auditorias externas. Todos los partidos obtuvieron una copia e intervinieron en la revisión de la misma.
<p>FUNCIONARIOS DE CASILLA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hubo mucha receptividad por parte de los funcionarios de casilla hacia los visitantes extranjeros. 	

<p>INSTITUCIÓN/ VISITANTE EXTRANJERO</p>	<p>TEMA</p>	<p>COMENTARIOS</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Los funcionarios de casilla estaban bien identificados y coincidieron en señalar que lo hacen por México, por la democracia.

³⁰⁶ Informe remitido vía electrónica a la Coordinación de Asuntos Internacionales. Esta misión estuvo conformada por 2 visitantes extranjeros y realizaron sus labores en la ciudad de México. Su presencia en México estuvo centrada en la jornada electoral y los días previos.

DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL		<ul style="list-style-type: none"> • Se realizó de manera cívica y organizada. A lo largo del día se observó alta concurrencia de electores en las casillas y flujo constante de gente. • Fueron detectados algunos contratiempos como que los funcionarios de casilla no llegaron a tiempo, la instalación y arreglo del material electoral y la verificación de credenciales. • Se conserva el secreto del voto. • El IFE mostró una buena organización logística. Se detectó personal apoyando a los funcionarios de casilla por si se presentaba alguna duda.
CONTEO RÁPIDO Y PREP		<ul style="list-style-type: none"> • En el IFE se observó, a través de pantallas, los primeros resultados. Se pudo ver una clara intención de que todas las personas tuvieran la misma información y se divulgara de manera transparente y rápida. • El 3 de julio se hizo un recorrido por la ciudad para conocer la opinión de la gente respecto a no conocer boletín oficial alguno, percibiéndose que la ciudadanía estaba más interesada en sus labores diarias que en los resultados definitivos, además de un sentimiento de aceptación de que el IFE daría los resultados a partir del miércoles 5.
GLOBAL EXCHANGE ³⁰⁷	DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Las elecciones presidenciales de 2006 ocurrieron en un clima de polarización social y política, así como de uso electoral de los programas sociales, en los tres estados observados. • El periodo electoral estuvo marcado por campañas de descalificación y actividades negativas, protesta civil, así como la altamente difundida actividad policial. Estos factores han tenido efectos sensibles en el proceso electoral y la consolidación continuada de la democracia.

INSTITUCIÓN/ VISITANTE EXTRANJERO	TEMA	COMENTARIOS
		<ul style="list-style-type: none"> • Destacaron que la jornada electoral presentó una inapropiada presencia de representantes de partido, compra e inhabilitación de votos, no se respetó el secreto al voto, y hubo carencia de control durante el conteo en los estados observados.

³⁰⁷ Informe extraído de la página de Internet de Global Exchange: www.globalexchange.org. El grupo de Global Exchange se dividió en dos: un equipo preelectoral de nueve miembros permaneció en México del 3 al 12 de junio, mientras que el segundo equipo de 25 miembros permaneció en el país del 27 de junio al 7 de julio. El informe reporta la presencia de Global Exchange en diferentes estados de la República Mexicana, tales como Oaxaca, San Luís Potosí y Estado de México.

<p>AUTORIDADES ELECTORALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destacaron el compromiso democrático de los funcionarios de casilla, ciudadanos y el IFE. • Mencionan que hay un desarrollo y consolidación de las instituciones electorales, pero que es evidente que el país todavía está en el proceso de consolidar prácticas democráticas. • El fraude electoral en la forma de compra y coacción del voto continúa siendo un problema en muchas áreas de México. Las debilidades estructurales continúan impidiendo la transparencia y la responsabilidad completas necesarias para la democracia funcional. • Recomienda que a través de la legislatura federal se garantice que la composición del Consejo General del IFE refleje imparcialidad. • Las autoridades electorales deben investigar y responder las quejas oficiales de manera eficaz y oportuna.
<p>PARTIDOS POLÍTICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destaca observaciones y comentarios respecto de la actuación del PRI en cuanto al uso de influencias y compra y coacción del voto.
<p>CASILLAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El número de casillas especiales para los ciudadanos que están lejos de su casa es inadecuado. • Se debe dar una número suficiente de boletas para las casillas especiales.
<p>LEYES ELECTORALES MEXICANAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recomiendan que las leyes electorales mexicanas sean más claras respecto a la compra y coacción del voto, uso de recursos públicos y la jurisdicción de autoridades electorales. • También recomiendan que haya reforma a leyes electorales para se pueda dar una segunda vuelta, en el caso de que en la primera el candidato no gane una mayoría.

Cabe destacar, que ya son cinco las ocasiones en que se han presentado dichos informes, es decir, para las elecciones federales desde 1994 a 2006. El IFE no presenta un análisis o una postura oficial ante el contenido de estos informes. Por lo que tampoco es posible establecer la utilidad real de dichos informes.

Parece ser que el esfuerzo sistemático por brindarles las mayores garantías y facilidades para su acreditación y el desempeño de las actividades de observación a diversos organismos e instituciones de la comunidad internacional solo ha servido para crear de manera casi natural espacios y condiciones propicias para pactar proyectos e iniciativas de colaboración en áreas aparentemente de interés común que, en varios casos, se formalizan a través de

convenios de cooperación y asistencia técnica.

4.3.2. Criterios de evaluación de la observación.

Creemos que los criterios de evaluación de la observación electoral se deben basar únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios rectores sobre los que se basa del sistema electoral mexicano; certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. La premisa básica sería entonces la verificación de si se cumplen consistentemente estos principios dentro de los procesos electorales.

4.3.2.1. Certeza.

El primer principio rector en materia electoral de los enumerados en la Constitución Política vigente, lo es el de la certeza. Principio que ha sido elevado a nivel constitucional con las reformas de 1996 a nuestro máximo ordenamiento jurídico.

El Gran Diccionario Patria de la Lengua Española conceptualiza la palabra de certeza como el conocimiento claro y seguro de una cosa, y en una segunda acepción como la firme adhesión de la mente a algo concebible, sin temor de errar. Ahora bien, es necesario hacer mención que también existe una certeza moral, y que el mismo diccionario en mención hace referencia al manifestar que es aquella en la que, según criterio no infalible pero si prudente, no puede haber dudas.

En otro orden de ideas, y en repetidas ocasiones suele confundirse el vocablo de certeza con el de seguridad y, si bien es cierto que tienen mucha semejanza en el campo de la literatura para expresar la misma idea, también lo es que, en el campo del derecho tiene una connotación diferente. La certeza jurídica implica el conocimiento que nos proporciona la ley para determinar nuestros derechos y saber en consecuencia el límite de nuestra posibilidad de actuar jurídicamente, esto, con independencia de los órganos coactivos del Estado para

hacer respetar nuestro derecho esto es, seguridad jurídica.

Para el Diccionario Jurídico Mexicano, la seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista: uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que serán respetados sus derechos. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento esta asegurado por la coacción pública.

Ahora bien; para fines electorales y de conformidad con nuestra Carta Magna, el principio de certeza implica la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral como máxima autoridad electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados sean completamente verificables, fidedignos y confiables.³⁰⁸

Luego entonces, tenemos que existe certeza jurídica en la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de que se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, de conformidad con una disposición establecida en la Constitución de 1917 en su numeral 41, segundo párrafo. De tal mandato constitucional estamos seguros, de que se cumpla cabalmente es responsabilidad de todos.

La fecha en que se deben llevar a cabo las elecciones para integrar los poderes de representación popular, de conformidad con la disposición legal previamente establecida, tratándose de elecciones periódicas, existe plenamente la certeza, puesto que hace referencia al tiempo, y este, por naturaleza, es un acontecimiento futuro de realización cierta.

³⁰⁸ En este orden de ideas, el principio de certeza, al igual que los otros abarca toda la actuación del Instituto Federal Electoral, razón por la cual resulta evidente que hace referencia no sólo a los resultados sino que también implica la realización periódica de elecciones.

El artículo 19 del COFIPE señala que las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda para elegir a:

- a) Diputados federales, cada tres años;
- b) Senadores, cada seis años; y,
- e) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años.

El citado artículo 19 hace mención de las elecciones ordinarias, debiendo entender por tales a aquellas que se hacen de manera normal y no en forma excepcional o especial, en otras palabras son aquellas que se realizan apegadas a derecho, respetando los principios de constitucionalidad y legalidad que le dan origen.

En contraposición con las elecciones ordinarias, se encuentran las extraordinarias, es decir, excepcionales, singulares o especiales, estas se llevan a cabo cuando se declare nula una elección, la convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los 45 días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral, o en el caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa la Cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias.

Tanto en las elecciones ordinarias como extraordinarias se lleva a cabo un proceso electoral el cual tiene su fundamento jurídico en el numeral 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala:

El proceso electoral 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.³⁰⁹

³⁰⁹ Previo a que inicie el proceso electoral el Consejo General del Instituto determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, así como en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 constitucional (dividir a la población electoral total, en trescientos distritos electorales).

De conformidad con el COFIPE el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas:

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

La etapa denominada "preparación de la elección" se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primer semana del mes de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias Y termina al iniciarse la jornada electoral.

La de "la jornada electoral" se inicia a las 8:00 horas del primer domingo del mes de julio y concluye con la clausura de las casillas. La hora de inicio puede variar dependiendo de la responsabilidad de los ciudadanos funcionarios de casilla, para ello el COFIPE ha reglamentado una serie de hipótesis para su instalación. Asimismo la hora de clausura puede variar en función del electorado que vaya a votar.

La etapa de "resultados y declaraciones de validez" se inicia con la remisión de la documentación y los 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.

La de "dictamen y declaración de validez" de elección y de Presidente

electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia 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 elección y de Presidente electo.

Para lograr que el proceso electoral brevemente señalado, sea llevado a cabo por el Instituto Federal Electoral, con veracidad y certidumbre tanto en sus acciones como en los resultados electorales. Los partidos políticos que participen en dicha elección crearán comisiones de vigilancia. Las comisiones de vigilancia no son otra cosa que órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral.³¹⁰

De entre las funciones que pueden desempeñar están:

- 1) 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 de ley.
- 2) Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos.
- 3) Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las Listas Nominales de Electores. etc.

³¹⁰ Estas comisiones de vigilancia en congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Nacional, Local y Distrital de Vigilancia, es decir una a nivel federal, una en cada entidad federativa y una en cada distrito electoral, integradas por representantes de los partidos políticos, predominantemente.

De manera general se puede decir que la depuración y actualización del Padrón Electoral tiene como objetivo principal mejorar la veracidad y la exactitud de los listados ciudadanos suprimiendo todo aquello que pudiera alterarlos, a efecto de hacer de los mismos una base sólida e indestructible que permita constatar la voluntad político electoral de los mexicanos.

4.3.2.2. Legalidad.

Para el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, el principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), las que a su vez deben estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.³¹¹

Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo la relación no solo se da entre los actos de ejecución de una ley, sino también en las relaciones entre reglamento y ley y entre ésta y la Constitución, máximo ordenamiento jurídico de la Nación.

Los artículos 14 (garantía de irretroactividad y audiencia) y 16 (garantía de legalidad) constitucionales proporcionan la protección del orden jurídico total del

³¹¹ En este sentido el principio de legalidad constituye la primordial existencia de todo "Estado de Derecho" en sentido técnico.

Estado mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenidos representa una de las instituciones mas relevantes y amplias de todo régimen de derecho.

Cabe enfatizar que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la cual se levanta toda estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes. En consecuencia no constituye exageración, sino un acierto, aseverar que el de legalidad es el principio de principios.

En cuanto al Derecho Electoral Mexicano, el principio de legalidad de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, es, "principio rector en materia electoral" de conformidad con el artículo 41 constitucional y su ley reglamentaria, el COFIPE.

En este sentido, el Instituto Federal Electoral, organismo encargado de llevar a cabo el proceso de elecciones federales y máxima autoridad electoral, manifiesta que el principio de legalidad en materia electoral implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

En este orden de ideas, es evidente que el comentado principio va más allá de la garantía constitucional de legalidad, pues esta se refiere a la protección de todo individuo ante la actuación de las autoridades; en cambio el principio electoral que se comenta incluye la actuación de las autoridades electorales, de los ciudadanos, de las asociaciones y de las agrupaciones políticas.

Al hablar de legalidad en cuanto a las disposiciones reglamentarias del artículo 41 constitucional y de los artículos que se relacionan con la materia electoral sería tanto redondear en el tema pero no exagerar en hacer mención de los preceptos legales que le dan origen.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE, manifiesta que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y que reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y,
- c) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

La aplicación de las normas del Código en mención le corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Asimismo, se hace mención en el artículo tercero, párrafo segundo, que la interpretación de la ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución, el cual señala:

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de lista se fundará en los principios generales del derecho.

Ahora bien, atendiendo a la legalidad como principio rector en materia

electoral, su objeto de estudio es tan extenso como la ley misma, pues abarca todo, es decir, cada uno de los preceptos legales y constitucionales en materia electoral deben estar conforme a derecho y contemplados ya sea en un reglamento, una ley o la propia Constitución, para que así al momento de ser ejecutados sean legales y en consecuencia legitimados.

Como hemos mencionado líneas atrás la legalidad electoral implica la observancia escrupulosa del mandato constitucional que le da origen y de la ley que la reglamenta. Implica que todos los órganos desconcentrados del Instituto llámense consejos, juntas o comisiones en sus diferentes niveles de competencia como lo son nacional, local o distrital actúen conforme a la ley.

Debido al enorme material de estudio tratándose del principio rector de la legalidad. y tomando en cuenta que el objeto de estudio de este punto es el referente a la legalidad de las funciones y atribuciones y no precisamente al desarrollo de las mismas, se hará mención a la legalidad de funciones del Consejo General, máximo órgano de autoridad del Instituto.

En el Libro Tercero denominado "Del Instituto Federal Electoral" en su numeral 68 reitera el concepto jurídico del Instituto Federal Electoral contemplado en nuestra Carta Magna al manifestar que, es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Y en su numeral siguiente manifiesta que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; y que se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales y las relativas a su ley reglamentaria.

Por mandato constitucional el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto, según el artículo 41 y el COFIPE en su numeral 73 agrega que es el responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones

constitucionales y legales en materia electoral.

Entre las atribuciones del Consejo General reglamentadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se encuentran establecidas en el artículo 82, se enumeraran sólo algunas, y no porque las otras sean menos importantes, sino porque no es el lugar adecuado para su desarrollo.

El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

- “a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;

- e) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuaran como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;...

- g) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales: ...
- k) Resolver el otorgamiento de registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo: ...

- l) Aprobar el modelo de credencial para votar con fotografía:
- m) Determinar los topes máximos de los gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente de la República, diputados y senadores; ...

- o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores y diputados...
- r) Informar a la Cámara de Senadores y de Diputados sobre el otorgamiento de constancias de asignación de diputados y senadores

electos...

- w) Aprobar anualmente el anteproyecto del presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo. Etc.”

De lo anterior se puede afirmar que el principio constitucional de legalidad, supremo principio rector en el ejercicio de la función estatal electoral, no es otra cosa que el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; la adecuación o fidelidad a la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales, en todos sus ordenes jerárquicos y de competencia.

4.3.2.3. Independencia.

Uno de los principios rectores en materia electoral de mayor objeto de análisis, lo ha sido el de la independencia de los órganos y organismos electorales encargados de llevar a cabo el proceso para cargos de elección popular.

Es fácil deducir que la palabra independencia resulta ser antónimo de la de dependencia, o en el mas simple de su significado es la "falta de dependencia." En este sentido es importante señalar que para el Gran Diccionario Patria de la Lengua Española la palabra independencia es definida como la libertad o autonomía, especialmente la de un Estado que no es tributario ni dependiente de otro. En conclusión el vocablo independencia y autonomía resultan ser sinónimos.

Ahora bien, para los fines que nos interesa, la palabra independencia, en el aspecto jurídico y más aún específicamente en el Derecho Electoral Mexicano, la Constitución de 1917 lo ha elevado a principio rector en materia electoral, en el artículo 41 fracción tercera en sus párrafos primero y segundo que disponen:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo... En el ejercicio de esa función estatal la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios

rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funciones, y profesional en su desempeño;...”

Así el principio de independencia tiene una sólida base constitucional como principio rector en materia electoral, y si bien es cierto que se hace mención de él en varias ocasiones, también lo es que viene a fortalecer la credibilidad del Instituto Federal Electoral al no estar subordinado de manera inmediata y directa a ninguno de los tres Poderes sobre los cuales se ejerce la Soberanía Nacional. Aún cuando no hay texto legal que así lo disponga, el Instituto sólo obedece al mandato de ley, situación que ha hecho pensar a más de una persona que forma parte de un cuarto poder, el denominado Poder Federal Electoral.³¹²

La mayoría de juristas estudiosos del rama electoral, coinciden en que el Derecho Electoral Mexicano nace a partir de 1946 con la creación de la Comisión Federal Electoral que es la antecesora del IFE, y que de ese año a la fecha han sido cuantitativas y significativas las reformas constitucionales a ese rubro.³¹³

Asimismo se enfatiza que ésta independencia no comprende exclusivamente al acto de emisión de decisiones, sino que abarca el funcionamiento integral del Instituto, esto es, el desempeño de todas y cada una de sus funciones, constitucional y legalmente atribuidas.

³¹² Cfr. Galván Rivera, Flavio. QQ...gt. Pág. 73.

³¹³ Una de las reformas electorales de mayor envergadura en materia electoral, es sin duda alguna la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 y el perfeccionamiento de su estructura jurídica en 1996. Es de señalar que la reforma de 1996 incorpora al texto constitucional la denominación misma del organismo público encargado de realizar la función estatal electoral y, lo que es mucho más trascendente, se asienta en el más alto nivel del sistema jurídico mexicano el principio de independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, derivado fundamentalmente de la ausencia del Poder Ejecutivo de la Unión en la integración del Instituto, a la que únicamente concurre el Poder Legislativo como representante del gobierno federal con voz pero sin voto.

Resulta incuestionable que el Poder Ejecutivo Federal a quedado fuera de la preparación, organización, realización y calificación de las elecciones indispensables para renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión en la cual estuvo directamente relacionado por medio siglo 1948-1996. La función electoral es ahora responsabilidad fundamental de los ciudadanos, mediante los consejeros electorales que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo que ha dado mayor certidumbre y credibilidad a los procesos electorales póstumos.

El propio Instituto Federal Electoral define al principio de independencia manifestando que éste, hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisión se den con absoluta libertad y responsabilidad única y exclusivamente al imperio de la ley, es decir, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.³¹⁴

En cumplimiento con el principio constitucional de independencia en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley reglamentaria del Instituto Federal Electoral, refleja su independencia con respecto a cualquier poder establecido al señalar de manera específica los requisitos de elegibilidad de todos y cada uno de sus servidores en sus diferentes órganos, a nivel federal, local y distrital, por ejemplo:

El Consejo General, órgano superior de dirección, esta integrado por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, que en total suman 25. Pero lo que es de resaltar es que sólo los ocho consejeros electorales que no representan a ningún partido político, así como el consejero

³¹⁴ Cfr. Instituto Federal Electoral. Op. Cit. Pág. 51.

Presidente, tienen derecho al voto en la toma de decisiones del Instituto Federal Electoral. En relación con la independencia de los servidores del IFE, la designación de los consejeros electorales y del Presidente del Consejo General, el artículo 76 del COFIPE señala entre otros, los siguientes requisitos de independencia:

- “g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de algún partido político:
- h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación:
- i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años anteriores Inmediatos al de la designación; y,
- h) No ser Secretario de Estado ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.”

Al igual que los consejeros electorales, el consejero Presidente es elegido por las propuestas que hagan los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y designados por la votación de las dos terceras partes de la misma, conforme a la normatividad y procedimientos aplicables a la Cámara de Diputados.

Tanto en la integración de los Consejos Locales como Distritales concurren los representantes de los partidos políticos nacionales, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral, de Educación Cívica y un Secretario, así como un consejero Presidente y seis consejeros electorales, quienes se diferencian por sus atribuciones y la forma de su designación, pues el consejero Presidente y los seis consejeros

electorales del Consejo local son designados por el Consejo General del IFE, mientras que en los Consejos Distritales, los consejeros electorales son designados por el Consejo Local y el consejero Presidente sigue siendo designado por el Consejo General del IFE. Y, de igual manera los seis consejeros electorales y el consejero Presidente de los respectivos Consejos Locales y Distritales son los únicos que tienen derecho a voz y voto en la toma de decisiones.

En otras palabras, los únicos facultados en la toma de decisiones lo son los consejeros electorales y el consejero Presidente de los respectivos consejos Locales y Distritales, y para llevar a cabo el principio de independencia en la toma de esas decisiones se les exige entre otros los requisitos del artículo 103 y 113 del COFIPE que para su asignación se requiere:

- d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores al de la designación;
- e) No ser ni haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos a la designación;...

En conclusión, los consejos son la base del régimen de la descentralización del Instituto Federal Electoral; están autorizados para la toma de decisiones en sus respectivos ámbitos de competencia y atribuciones, pero el principio de independencia electoral va mas allá, es decir, se hace extensivo a toda la actuación del Instituto, y, por lo tanto, en la deliberación y toma de decisiones, éstas se deben dar con absoluta libertad y responsabilidad, atendiendo permanentemente a la autonomía del Instituto, afirmándose así su total independencia respecto a cualquier partido político y/o poder establecido.

No obstante la independencia del Instituto no significa que sus actos no sean objeto de revisión, y en su caso, de modificación, confirmación, revocación o

anulación, si se tiene presente que por disposición constitucional, existe un sistema de medios de impugnación y un Tribunal Electoral al que corresponde la facultad de revisar dichos actos a petición de parte interesada, a fin de garantizar que estén adecuados siempre, no solo al principio de legalidad, sino también al de constitucionalidad, Artículo 41.

4.3.2.4. Imparcialidad.

En la historia del Derecho Electoral Mexicano, muchas han sido las reformas electorales procurando dar certidumbre y credibilidad a los procesos electorales y a la Institución encargada de llevarlos a cabo el IFE. La importancia de que dichos procesos electorales ofrezcan credibilidad no solo a los ciudadanos en ejercicio activo y pasivo del voto, sino a la población en general, es, que el resultado verdadero y creíble de éstos, fortalece al régimen político del Estado mexicano, el cual tiene su origen en la soberanía popular y en una forma de gobierno basada en la democracia. Democracia que a lo largo de 70 años se ha visto vulnerada por el partido en el poder, mediante un régimen vertical y corporativo que, sin embargo le daba fuerza y legitimidad a las decisiones tomadas por la Presidencia, jefes de Estado, de gobierno y del partido oficial, al mismo tiempo que el desfile de los titulares del Ejecutivo Federal reunían en su momento, todos 105 poderes legales y reales que les ofrecía ese régimen de lealtades.

Para erradicar o al menos intentar erradicar, con esa forma de gobierno unipartidista, en mucho han ayudado los miembros disidentes del partido en el poder, porque después de las elecciones de julio de 1988 da inicio el movimiento reformador en materia electoral, consecuencia de una serie de irregularidades en el proceso: en 1994 hay una ruptura entre el gobierno y el primer candidato del partido en el poder; y una serie de acontecimientos en los cuales la ciudadanía exige con justo derecho transparencia en los procesos electorales y una

normatividad a su Estado de Derecho.³¹⁵

Con las reformas constitucionales de 1996, y de conformidad con el artículo 41 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, el de la imparcialidad ha sido elevado a principio rector en materia electoral.

La palabra imparcialidad implica la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas, es decir, poder juzgar o proceder con rectitud.

Para el Instituto Federal Electoral la imparcialidad como principio rector en materia electoral implica que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta cualquier interés personal o preferencia política.

La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor; el de la democracia. Cuando se decide por este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente; de otra suerte, la imparcialidad no deja de ser más que un buen deseo en materia electoral.

Es tanta la trascendencia jurídica y política de este principio rector de la función electoral, que una legislación electoral que no contempla una estructura electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad no puede generar credibilidad, y, la falta de credibilidad en el sistema electoral si afecta la legitimidad

³¹⁵ En efecto, se hace referencia al principio de imparcialidad. Imparcialidad al organismo encargado de llevar a cabo el proceso de elecciones y que ha sido sin lugar a dudas una de las reformas constitucionales de mayor análisis, discusión y ensayos que se ha suscitado entre los estudiosos del derecho electoral, 105 partidos políticos y en general la ciudadanía, pues recordemos que tanto en las elecciones de 1988 (Comisión Federal Electoral) y las de 1994 (Instituto Federal Electoral) eran presididas por el titular de Ejecutivo Federal mediante el Secretario de Gobernación, quien fungía como Presidente del Consejo General y a su vez tenía el voto de calidad.

del régimen político en la medida que el fundamento original reside en el sufragio de su población.

El principio de la imparcialidad quizá sea consecuencia del de independencia, si tomamos como punto de partida de estos que el de la independencia es la forma y el de imparcialidad el fondo. Es decir, que el principio de independencia desde el punto de vista de su deliberación y toma de decisiones en sus diferentes niveles de su estructura orgánica, se dan con absoluta libertad atendiendo permanentemente a la autonomía de Instituto; mientras que el de la imparcialidad es de carácter subjetivo, es decir, es el fondo o esencia de ese principio de independencia, que se traduce en la realización de actividades de todos los integrantes del Instituto en brindar trato igual a los distintos partidos políticos y a los candidatos excluyendo privilegios y en general conduciéndose con desinterés en el marco jurídico de la competencia electoral.

Reforzando lo anterior, al analizar el principio de independencia del Instituto Federal Electoral, se hizo mención a los requisitos que exige el Instituto para los consejeros electorales y el consejero Presidente (quienes tiene voz y voto en la toma de decisiones) para integrar los consejos General, locales y distritales, al afirmar así su independencia de cualquier poder establecido, al señalar: el de no haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal de algún partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular; no pertenecer a la administración pública en un puesto de confianza derivado de un cargo de elección popular; entre otros. Pero el principio de imparcialidad va más allá de los requisitos señalados con anterioridad, puesto que se puede cumplir con estos requisitos y ser independiente en la toma de decisiones pero no imparcial y equitativo al momento de ejecutarlas. Porque éste, el principio de imparcialidad, es un principio sui generis y de carácter subjetivo en cada uno de los servidores del Instituto.

Pero el principio electoral de imparcialidad, al igual que los demás, por ser un mandato constitucional, debe de ser obedecido por el Instituto Federal Electoral en todos sus niveles de desconcentración por parte de sus servidores, desde el Consejo General que es el órgano superior de dirección, hasta las "mesas directivas de casilla" que son los órganos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se divide cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales.³¹⁶

Ahora bien, las mesas directivas de casilla por mandato constitucional son los órganos electorales formados por ciudadanos, y éstas se integran por un Presidente, un secretario y dos escrutadores. La importancia de estos funcionarios de casilla en el desarrollo del proceso electoral, es su imparcialidad de éstos, los funcionarios, y que es trascendente en el resultado de la elección. Al igual que los consejos electorales, la imparcialidad va de la mano con la independencia, es decir, para que un ciudadano sea funcionario de casilla no debe tener ningún vínculo con algún partido político en la contienda; no ser servidor público de confianza con cargo superior; y haber participado en el curso de capacitación electoral Impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente.

Para tener una idea de la importancia de la imparcialidad de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, se hace mención a lo siguiente: el Presidente de la mesa directiva de casilla como autoridad electoral tiene la obligación de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales atendiendo a los principios de legalidad e imparcialidad. Del Secretario; comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente. Los escrutadores; nada menos que contar en número de votos emitidos en favor de cada candidato,

³¹⁶ Poco se ha hecho referencia a las mesas directivas de casilla, pero sin lugar a dudas estos órganos resultan ser la célula que da vida al Instituto Federal Electoral, y aunque sean éstas la parte mas extrema de descentralización del Instituto, las mesas directivas de casilla son la primer autoridad electoral en recibir en términos de ley la votación de la ciudadanía y tienen 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.

formula o lista regional.

En resumen, el principio de la imparcialidad, de todos los principios rectores en materia electoral, el más polémico, no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir y actuar rectamente con el fin de dar eficacia y credibilidad a la cotidiana actividad del Instituto Federal Electoral, con la plena convicción de que ello contribuirá incuestionablemente a la legitimación, tanto jurídica como política, en beneficio de la democracia mexicana.

4.3.2.5. Objetividad.

Entre las líneas directrices del Derecho Electoral Mexicano, está el denominado principio de objetividad. Principio que reitera la voluntad del legislador de atender a la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, convicciones o inclinaciones personales.

El principio de objetividad vinculado a los otros principios rectores, debe otorgar a los procesos electorales y a sus resultados claridad y aceptación por parte del electorado evitando situaciones inciertas o de conflicto.

La objetividad resulta ser una cualidad de objetivo, el cual implica lo perteneciente o relativo al objeto en sí, y no al modo de pensar o sentir del sujeto, es decir, se aplica a lo que es en si mismo, con independencia del sujeto que lo conoce, guiado por la razón y no por impulsos afectivos.

Para el Instituto Federal Electoral el principio de la objetividad implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

El Instituto Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, coinciden en que del principio de la objetividad se debe hacer un "quehacer institucional, es decir, que en la función, desempeño u ocupación de las actividades de todos y cada uno de los servidores del Instituto debe operar la objetividad en base a una razón coherente en todo momento.³¹⁷

Por lo anterior, y recordando un poco las atribuciones del Consejo General del Instituto, como máximo órgano de dirección, esta facultado para Integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus funciones y que siempre serán presididas por un consejero electoral. De entre estas comisiones se encuentra la "Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, dicha Comisión tiene entre otras las siguientes atribuciones: ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público y al que tienen derecho conforme a la ley; apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal; realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos de ley; y, presidir la Comisión de Radiodifusión.

Luego entonces, el principio de la objetividad llevado al campo de los medios de comunicación, radio y televisión, es de suma importancia en el desarrollo del proceso electoral, pues la objetividad en este sentido se traduce en que la información que se trasmita en los diferentes espacios de radiodifusión del Instituto sobre las actividades de las campañas políticas debe ser objetiva, es decir, se debe evitar la información que tienda a favorecer o a perjudicar a un candidato o partido político, evitando la editorialización de las notas informativas.

³¹⁷ Sin lugar a dudas el principio de la objetividad reviste mayor importancia en la radiodifusión de la plataforma política de los partidos políticos así como de sus candidatos a cargos de elección popular en el inter del proceso electoral.

En el caso de la competencia electoral mexicana la objetividad informativa equivale a decir lo que ocurre en las campañas, sin inclinaciones partidistas, sin mentiras, sin distorsiones ni exageraciones, es decir, evitando al máximo la editorialización de las notas.

En este orden de ideas resulta utópico exteriorizar el principio de la objetividad electoral a los medios de comunicación en general, pues el derecho a la profesión, a la manifestación de ideas y la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, constituyen una garantía constitucional para todo mexicano. Lo que si es verdad, es que la editorialización de la información manipulada por inclinaciones partidistas de quienes transmiten la información da como consecuencia una competencia electoral desleal, parcial e inequitativa, y que de alguna u otra manera se ve reflejada en las urnas.

La palabra objetividad tiene otra acepción diferente a la actividad coherente y razonada sobre la cual se actúa, alude a la cualidad de objetivo, pero entendida esta como una "finalidad" específica y bien definida. Así pues, el principio de objetividad como principio rector en materia electoral, hace referencia a las finalidades u objetivos del Instituto Federal Electoral, y que no solo se limita a cumplir con la función estatal de la organización de las elecciones federales para renovar a los poderes de la Unión.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Libro Tercero "Del Instituto Federal Electoral señala en su numeral 69 de manera clara y específica cuales son los fines del Instituto: 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-electoral es 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 de voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

a) El primero de ellos hace mención al desarrollo de la vida democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Preservar el fortalecimiento del régimen de los partidos políticos ha sido sin lugar a dudas una de las reformas electorales de mayor envergadura en la transición a la democracia, a una democracia de competencia pluripartidista con mas opciones al electorado mexicano.

c) Una integración adecuada del Registro Federal de Electores, permite llevar a cabo la depuración y actualización del Padrón Electoral y tener un Padrón Electoral confiable da certeza a la ciudadanía y partidos políticos en general en el proceso electoral.

d) El asegurar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho político electoral, es obligación conjunta del Estado y del organismo encargado de llevar a cabo esa función estatal de organizar las elecciones. Dicho organismo señala de manera específica y metódica los requisitos constitucionales para hacer valer el derecho al voto tanto activo como pasivo, derecho a votar y ser votado.

e) El Estado tiene la obligación de llevar a cabo la organización de las elecciones federales, y éste la delega en un organismo denominado Instituto Federal Electoral, luego entonces es un fin del instituto el garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes legislativo y Ejecutivo de la Unión.

f) En la legislación electoral mexicana, 'el sufragio se concibe simultáneamente como prerrogativa y como obligación del ciudadano. El sufragio en México es universal, libre, secreto y directo, es decir;

Universal. Tienen derecho a él todos los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión o condición social. Libre. El elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio. Secreto. Garantía de que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado. Directo. El ciudadano elige por sí mismo a sus representantes. Y además: Personal. El elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto. Intransferible: El elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión del sufragio. Por lo tanto, el velar por la autenticidad y efectividad del sufragio debe ser considerado como el estricto cumplimiento de cada una de las características del voto.

g) El llevar a cabo la promoción de voto ayuda en mucho a disminuir el abstencionismo electoral y en consecuencia contribuye al desarrollo de la vida democrática del Estado mexicano.

Ninguno de los objetivos del Instituto deja de ser menos importante que otro, pues resulta ser que todos son fines, y se encuentran estrechamente vinculados, y que éstos solo son posibles en la medida en que tenga eficacia la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, así como el profesionalismo y la equidad, como principios rectores en materia electoral.

4.3.2.6. Profesionalismo.

En cuanto al profesionalismo, este era una de mayores dificultades para organizar las elecciones, aquí se encontraba lo relativo al reclutamiento, selección

y capacitación de los funcionarios responsables de los comicios, tarea que se realizaba en términos muy cortos, lo que implicaba con frecuencia, deficiencias en la cabal formación de los funcionarios electorales, y por lo tanto en el desarrollo del proceso.

En el párrafo segundo de la fracción III del artículo 41 constitucional, dice lo siguiente: “El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño... Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.”

En estos términos, el principio de profesionalismo electoral resulta altamente relevante porque nunca antes se habla asentado como mandato legal, la posibilidad de que el organismo responsable de organizar elecciones deba ser profesional en su desempeño.

La idea central de esta nueva filosofía política parte de las siguientes premisas: a) Erradicar la improvisación, b) Fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales y c) Alcanzar altos niveles de eficiencia en la prestación del servicio electoral.

Así pues, el Servicio Profesional Electoral se define como un sistema personal de carrera, integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados, que tiene por objeto proveer al Instituto del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral y, de esa forma, contribuir al desempeño profesional de sus actividades.

En el Libro Cuarto, Título Segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se establecen las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral, el cual señala en su numeral 167

que la objetividad y la imparcialidad que en los términos de la Constitución orientan la función estatal de organizar las elecciones federales serán los principios para la formación de los miembros del Servicio Profesional Electoral.

4.4. Jurisdicción supranacional.

En la última década los grupos de poder, han presentado a los derechos humanos, como la excusa para justificar su actitud intervencionista ante la comunidad internacional. Las organizaciones internacionales como la ONU y la OEA en donde la convergencia de las diversas naciones es bien vista, ha sido la plataforma para iniciar una corriente de pensamiento que propone que la comunidad internacional es ahora la vigilante y garante de estos derechos, asignándose de facto una jurisdicción supranacional.

Los fundamentos de esta postura errónea parten, indirectamente, del reconocimiento de una posible mayor calidad, jerarquía e imparcialidad de los criterios de la jurisdicción supranacional sobre la nacional, en cuanto a la interpretación de los derechos humanos, y tal vez también de motivos de economía procesal, ya que puede conjeturarse que si un tribunal nacional se aparta del entendimiento dado en un caso anterior por la Corte Interamericana a un derecho enunciado en el Pacto de San José de Costa Rica, el afectado podría provocar, subiendo la escalera procesal del caso, la invalidez del fallo local.

Las conexiones entre los tribunales internacionales y los nacionales, en materia de derechos humanos, no son nada simples. Hay factores sociológicos y de desinformación, rechazo, inadaptación, a más de los ideológico-políticos, que obstaculizan a menudo el acatamiento de la justicia doméstica a la internacional.

En esta sección, nos proponemos hacer un análisis de esta situación y establecer nuestra posición desde la cual en el próximo capítulo estructuraremos nuestras conclusiones.

4.4.1. Los derechos Humanos de tercera generación.

Puede sostenerse que las sociedades occidentales que conocemos son el resultado de un largo periodo de evolución histórica, que denominamos modernidad occidental, y que puede dividirse, como la Edad Media, en alta y baja. La Alta Modernidad Occidental, sustituta de la Edad Media, inicia con la Carta del Rey Juan Sin Tierra de 1215, e incorpora a la historia los elementos del capitalismo industrial y el modelo democrático en el esquema del Estado-nación.

Una vez maduro el proceso intelectual de la metodología racionalista del hombre moderno a partir de René Descartes, la conceptualización por parte de los filósofos ilustrados, del sistema del Estado-nación originado en el pacto social y objetivado en la Constitución, suministra las herramientas teóricas para desarmar la pretensión del origen divino del poder y los feudales oponiéndoles la soberanía popular y el orden jurídico general jerarquizado fundado en la nacionalidad y la ciudadanía.

La Baja Modernidad Occidental inicia con la primera revolución industrial y las llamadas revoluciones democráticas durante un siglo (1750 a 1850), los discursos filosófico, político y jurídico que coadyuvan a la legitimación del capitalismo industrial. A esos discursos corresponden, precisamente, los derechos liberales civiles y políticos que, interpretando una idea central de Weber recuperada por Habermas,³¹⁸ se gestan en la modernidad cultural que paulatinamente separa las esferas de la ciencia, la moralidad y el arte, y cristalizan en la institucionalización, entre otras actividades, de la jurisprudencia orientada al progreso y la emancipación del hombre.

La primera generación de derechos humanos, dentro de los que se cuentan las tradicionales libertades civiles de propiedad, contratación y trabajo,

³¹⁸ Habermas, Jürgen, "Modernidad vs. post-modernidad," en Picó, Joseph (comp.), Modernidad y post-modernidad, México, Alianza Editorial, 1990, pp. 94 y 95.

expresión y prensa, asociación y reunión, petición y tránsito, credo y culto, tutela jurisdiccional y debido proceso legal, así como las típicas prerrogativas políticas de votar y ser votado para cargos de elección popular, sobre la base de la igualdad de todos ante la ley, refleja el proceso, que se proyecta a las Constituciones de los dos lados del Atlántico, y de cuya puntual consagración dan cuenta diversas leyes fundamentales latinoamericanas, entre ellas las mexicanas posteriores a 1824, especialmente la de 1857.

“Las agudas contradicciones socioeconómicas provocadas por el primer liberalismo individualista europeo expresado constitucionalmente, que generaron la reacción también constitucionalizada tanto del conservadurismo antimoderno y antidemocrático como del socialismo y su oleada de levantamientos populares hacia la mitad del siglo XIX en Europa, obligaría, primero en Europa y luego en América, a la vista de las consecuencias de la segunda revolución científica y tecnológica, esta vez la de las nuevas fuentes de energía, a paliar las graves desigualdades a través de la formulación y constitucionalización de los derechos sociales, económicos y culturales, como ocurrió en las Constituciones mexicana de 1917 y rusa y alemana de 1919.”³¹⁹

En efecto, aunque ya ensayados por Inglaterra a finales del siglo XIX mediante la legislación de solidaridad social, y por causas similares, México consagra en la Constitución de 1917, y la nueva Unión Soviética y la República de Weimar dos años después, los denominados derechos sociales. Éstos, entendidos como los derechos fundamentalmente económicos de las clases subordinadas en el proceso del capitalismo industrial, incluyen los derechos laborales de asociación y sindicalización, salario mínimo, huelga y seguridad social, que se irán ampliando y extendiendo en las siguientes décadas de la mano del correlativamente expandido Estado de bienestar.

³¹⁹ Véase Raúl Ávila O, Derecho electoral y derechos humanos de tercera generación en América Latina, UNAM, México, 2000.

En la última década del siglo XX, los derechos humanos de tercera generación refieren, en el contexto del tránsito del Estado-nación al Estado-región de los bloques económicos transnacionales, tránsito cargado de multifacéticas, desordenadas y tensas dinámicas y consecuencias, a la paz global, una economía política internacional más equitativa y eficiente; desarrollo productivo compartido entre Norte y Sur, medio ambiente sano y preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural, herencias vivas del liberalismo socialdemócrata herido de muerte. Pero esos derechos también apuntan, con claras evidencias y sobre todo en la América Latina, impulsados por el culturalismo, a la positivización de un orden social y jurídico plural, flexible e incluyente de los derechos de los pueblos indígenas, negados en la modernidad en favor de los derechos del individuo, la nación y la clase; a la conceptualización de los derechos de las generaciones futuras, que la generación del presente acaricia y violenta a diario; de los migrantes, prueba contundente de las consecuencias indeseadas de la modernidad y paradójico "boomerang" posmoderno de la transnacionalización de la política; de los grupos vulnerables; así como de otros derechos latentes junto a los derechos llamados difusos, los derechos cotidianos, que se agigantan por las multiplicadas experiencias y percepciones públicas de las pequeñas injusticias diarias que con frecuencia las funciones administrativa y jurisdiccional del Estado, simple y sencillamente, no pueden resolver.

Parece asistirle la razón a Emanuel Wallerstein cuando afirma que a la caída del socialismo le es concomitante no el triunfo aparente del liberalismo, sino su más profunda crisis,³²⁰ la cual, puede teorizarse, sólo podrá ser superada mediante la futura síntesis dialéctica racionalmente objetivable en lo que puede nombrarse como el liberalismo democrático cultural.³²¹

³²⁰ Wallerstein. Emmanuel, *Después del liberalismo*, México, UNAM, Centro de Investigaciones interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades-Siglo XXI, 1996.

³²¹ En la literatura profesional relativa a la teoría y la ciencia política, la necesidad de una conciliación entre liberalismo y comunitarismo –culturalismo adquiere carácter prioritario y, en opinión de Sermeño (1998), sólo cabría esperarlo a partir del diálogo entre los liberales y los comunitaristas moderados, tales como Rawls y Walzer, y no entre los radicales, tales como Nozick y MacIntyre, respectivamente. Citando a Alessandro

Y es que los derechos humanos de tercera generación refractan, conceptual y jurídicamente, la tensión entre el nuevo liberalismo conservador, el liberalismo socialdemócrata y el culturalismo. En efecto, por una parte, en su vertiente liberal-socialdemócrata, la tercera generación de derechos exige asegurar la coexistencia pacífica entre países, pueblos e individuos en los que la violencia, financiada o auto sostenida, deshilacha el tejido social hasta romperlo suprimiendo incluso los más elementales derechos humanos.

En esa perspectiva, cobra sentido singular la demanda por un concepto amplio e integrador del desarrollo, que presupone, en lugar de un orden internacional desequilibrado por la inequidad de los intercambios inerciales, la conformación de un nuevo orden económico internacional que redistribuya los costos e incremente las posibilidades de los países en desarrollo de ampliar su estructura de oportunidades vitales con respecto a las naciones y regiones ricas. Un nuevo orden que produzca una nueva y duradera situación histórica, en la que tenga lugar un sujeto nuevo, liberado, junto con sus sociedades, de sus autodestructivos temores irracionales.

Recobra validez, igualmente, la exigencia por la preservación de un medio ambiente sano, cuya economía política internacional no haga de los países menos desarrollados acaparadores de tecnologías obsoletas, a la vez que campos urbanos y rurales de concentración de residuos y contaminantes industriales que envenenan la fábrica de la vida misma, a cuya preservación y mejora todo ser humano tiene derecho.

Ferrara, Sermeño precisa que el punto de confluencia implicaría admitir que "La verdad del comunitarismo estaría en su apelación al contextualismo ético, en el plano metodológico, y al imperativo de la solidaridad en el plano normativo. Mientras que la verdad del liberalismo está en su apelación al pluralismo moderno, en el plano metodológico, y al imperativo de la tolerancia en el plano normativo". El liberalismo democrático cultural podría ofrecer una alternativa de conciliación. Sermeño, Ángel, "El renacimiento de los liberalismos: una reflexión desde América Latina", *Metapolítica*, México, vol. 2, abril-junio de 1998, p. 23.

Emerge, la demanda por la conservación y aún por el cambio autodeterminado de la identidad nacional, uno de cuyos elementos relevantes consiste en la enorme y subutilizada riqueza del patrimonio cultural valioso, tangible e intangible, que podría, si bien ponerse al servicio de la humanidad, ser organizada de tal manera que fuera capaz de contribuir sustancialmente a la satisfacción de los derechos socioeconómicos de segunda generación y, sin duda, a las necesidades individuales de empresa y empleo, típicos derechos, por lo demás, de la primera de las tres generaciones de derechos humanos.

Por otro lado, en la perspectiva culturalista, que ha salido con varios atuendos a la plaza pública e ingresado con ellos a las universidades para intentar destruir al liberalismo y a la modernidad, los derechos de tercera generación sólo podrían sostenerse sobre la base innegociable de su concepción como derechos diferentes a los derechos liberales; del liberalismo que, por el contrario, sí pareciera capaz, hasta ciertos límites, de tolerar el derecho a la diferencia.

Así, desde el mirador culturalista, los derechos de los pueblos indígenas sólo se sustentan si se les categoriza como autónomos frente a los derechos liberales, es decir, si se les reconoce su calidad propia, integradora de derechos individuales, socioeconómicos y, sobre todo, culturales. En esta lógica, las formulaciones teóricas y constitucionales sobre los derechos humanos, que gozan de amplio consenso entre la población no indígena, resultan extrañas y aun incompatibles con prácticas y hábitos indígenas inveterados, no pocas veces intolerantes y autoritarios frente al otro, si se juzgan con ojos liberales. Luego, si bien puede coincidir con los derechos liberal-socialdemócratas de la tercera generación, el culturalismo obliga a referirlos preponderantemente a la heterogeneidad étnico-minoritaria-territorial cuyo "empoderamiento", ciertamente indispensable, suponen conseguirá casi por decreto la igualación de sus respectivos integrantes con los grupos mayoritarios de la sociedad nacional. Se exige, entonces, la constitución de un nuevo actor, un actor diferente, no sólo en el

ámbito nacional sino en el crepuscular Estado-región, lo mismo que en los foros internacionales.

Desde aquí podemos articular el resto de ese discurso: el derecho a la paz sólo podría hacerse realidad pasando a estar solos, en las bucólicas regiones de la autonomía, en lugar de coexistir con las belicosas culturas conquistadoras, o con sus textos y representaciones del pasado, presente y futuro; el derecho al desarrollo sólo es posible con sus propias herramientas, paradójicamente desconectadas del mundo exterior, pase lo que pase y pese a quien le pese, en lugar de seguir soportando una esclavitud, selváticamente disfrazada, a manos privadas o públicas; el derecho a un medio ambiente sano, sustituido por la difícilísima autosustentabilidad de los ecosistemas, incluido centralmente el ecosistema humano, pero sin referencia a cinco siglos de desarrollo tecnológico de la modernidad, y en lugar de la constante degradación psicosocial alimentada con migajas para la sobrevivencia; el derecho a la identidad nacional, ligada al patrimonio cultural, circunscrito a derechos de propiedad comunitarios que dentro de quinientos años, quizá, habrían reeditado los imperios y señoríos del esplendor prehispánico, probablemente financiados por administradores teleinformáticas de las redes informales del crimen, en lugar de producir y comercializar espectáculos de luz y sonido de los que no son beneficiarios y, debe valorarse, ni siquiera espectadores.

Derecho a la diferencia o diferencia de derechos: el liberalismo tiene ante sí uno de sus más desafiantes retos. Para enfrentarlo, el liberalismo democrático cultural podría ofrecer respuestas flexibles a semejante dilema. Sustentado en las mejores tradiciones teóricas y experiencias prácticas forjadas en el devenir de la modernidad, habría de consolidar y complementar los derechos humanos de la tercera generación para renovar la utopía ilustrada en las diversas condiciones del siglo XXI.³²²

³²² En relación con la posibilidad de la utopía liberal ilustrada, frente a posiciones tales como el comunitarismo, Cíómez Sánchez comenta que "Irresueltas como están muchas cuestiones, que sin embargo

Así, además de asumir la agenda actualizada del liberalismo socialdemócrata, introduciendo innovaciones tales como la internacionalización de los mecanismos institucionales de defensa y promoción de los derechos socioeconómicos, ante la aceptada globalización del capital productivo y aun del especulativo,³²³ el liberalismo democrático cultural tendría que asumir auténticamente la propuesta culturalista, ubicándose en una frontera movable y permeable a la negociación y al consenso contingentes, que redujera a bajo costo la incertidumbre mediante la previsión del riesgo, esas persistentes y paradójicas consecuencias perversas de la modernidad.³²⁴

La propuesta del liberalismo democrático cultural consistiría también en asumir, no sólo como garantías especiales, sino como derechos de tercera generación, los derechos de los pueblos indios, de las generaciones futuras, de los migrantes, de los grupos vulnerables y los llamados derechos difusos y cotidianos. Incluiría, igualmente, la necesidad de una agenda que relacionara tales derechos con derechos pertenecientes a las generaciones previas, tales como los

Kant fuerza a plantear, no querría dejar de recoger una que antes rozamos al hilo de la propuesta kantiana en favor de una federación de Estados, progresivamente ampliada hasta abarcar la humanidad entera, como medio de arbitrar los conflictos que pudieran suscitarse entre ellos. Y es que Kant se opuso explícitamente a la creación de un Estado internacional, idea a la que analítica de irrealizable y, con toda probabilidad, temible. Las razones que esgrime Kant pueden servirnos para esbozar la cuestión del cosmopolitismo, puesto en entredicho por los exacerbados nacionalismos que han aflorado en la actualidad y por las corrientes comunitaristas que pretenden alzarse frente a lo que consideran el 'universalismo abstracto' de muchas de las propuestas de la Ilustración. Con todo, la oposición de Kant a la creación de un Estado internacional y su propuesta en favor de una federación de Estados se debe precisamente a considerar que, en el primer caso, podrían desaparecer las diferencias de lenguas y de religiones, que no hay por qué uniformar, pues si bien esas diferencias 'llevan consigo, ciertamente, la propensión al odio mutuo y a pretextos para la guerra', él espera que, 'con el incremento de la cultura y la paulatina aproximación de los hombres a un más amplio acuerdo en los principios', esas diferencias lleven 'a coincidir en la paz, que se genera y garantiza mediante el equilibrio de las fuerzas en una viva competencia y no en el quebrantamiento de todas las energías'. Esto es, la universalidad a lograr no habrá de ser a costa de arrumbar las diferencias entre individuos y pueblos, sino buscando armonizar la autonomía y particularidad de cada uno de ellos con un horizonte normativo comúnmente promovido que haga posible la convivencia". Gómez Sánchez. Carlos. "La paz y el cosmopolitismo (crítica al libro de Armayo, Roberto R.;Muguerza, Javier y Concha Roldán (eds.), La paz y el ideal cosmopolita de la Ilustración. A propósito del bicentenario de 'Hacia la paz perpetua' de Kant)", Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, núm. 9, junio de 1997, p. 169.

³²³ Véase Jackson, Kevin T., *Charfing Global Responsibilities: Legal Philosophy and Human Right*, Nueva York, University Press of América, 1994.

³²⁴ Luhman. Niklas, "La contingencia como atributo de la sociedad moderna", en Beriain, Josetxo (comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Anthropos, 1996.

derechos políticos regulados por el derecho electoral.

A continuación se agrega la referencia a los derechos que también han llegado a denominarse como garantías especiales para los derechos de primera o de segunda generación, y que aquí se proponen como pertenecientes a aquélla.

I. Derechos de solidaridad. Los derechos de solidaridad comprenden, según las elaboraciones doctrinales más constantes, el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al patrimonio común de la humanidad.³²⁵

El derecho a la paz, al cual se le ha llegado a calificar como derecho síntesis-individual-colectivo por su capacidad condicionante de la vigencia posible del resto de los derechos que conforman las tres generaciones de derechos humanos,³²⁶ no es sino la condición de existencia y fundamento teleológico del propio derecho en tanto orden jurídico.

Según contribuciones relevantes en la materia,³²⁷ la titularidad del derecho a la paz corresponde a los Estados (gobiernos), los pueblos (sociedades), los individuos (personas físicas) y la humanidad (comunidad internacional y otros actores sociales).

Su contenido no sólo se refiere a la ausencia de guerra sino al uso de la razón y la tolerancia para resolver situaciones de violencia organizada o de

³²⁵ Madrazo Cuellar, Jorge, "El Estado de derecho y los sectores menos favorecidos en América Latina", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 76, noviembre de 1996, quien agrega el derecho a ser diferente; Villasana Senties, Lucy, "Derechos Humanos de la tercera generación", México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996 (tesis profesional de licenciatura en derecho); Bidart Campos, Alfonso, *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

³²⁶ Vargas Uribe, Diego, *La tercera generación de derechos humanos y la paz*, Colombia, Plaza & Janes, 1983; Gros Espiell, Héctor, *Congreso Internacional sobre la Paz*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. 1.

³²⁷ Gros Espiell, *op. cit.*, 1987.

intimidación, en la inteligencia de que la paz es condición indispensable pero no suficiente para la vigencia efectiva de los derechos humanos, así como el respeto de éstos contribuyen decisivamente a un orden internacional pacífico.

Conforme al criterio de Karel Vasak, citado por Villasana, el derecho a la paz puede apreciarse, tanto en sus dimensiones individual como colectiva, desde una perspectiva positiva y otra negativa.

En la dimensión individual en perspectiva positiva, el derecho a la paz se conjuga con los derechos humanos del individuo, el derecho al goce de la paz civil, a la seguridad y al derecho de ser protegido en contra de la violencia, el cual, en la perspectiva negativa, ejerce el derecho a resistirse a la guerra, a los mandatos injustos y a las guerras de agresión.

En la dimensión colectiva en perspectiva negativa, comprende el derecho al desarme, a rechazar las violaciones masivas de derechos humanos, el *apartheid* y el colonialismo, en tanto que, en su perspectiva positiva, la dimensión colectiva refiere al derecho a la seguridad colectiva y al derecho a la ayuda internacional en caso de agresión.³²⁸

En palabras de Ricliard Bilder, citado por esta autora:

“El contenido jurídico de un derecho a la paz, a vivir en paz, como derechos de los pueblos, de la humanidad, del individuo frente al Estado, sería un catálogo de los siguientes derechos: un derecho que tienen los individuos de reclamar frente a sus gobiernos, un derecho del pueblo a participar en las decisiones de su gobierno referentes a la guerra y a la paz, e incluiría el ya derecho humano de la libre expresión de las ideas, pero en el contexto sería dirigido a la libertad de reunión y asociación de organizaciones para trabajar por la paz y las condiciones de la paz, el derecho a rehusarse a participar en la guerra o en la

³²⁸ Cfr. Villasalla, *op. cit.*, p. 80 17 Cfr. *idem*, p. 8 1.

matanza de seres humanos, el derecho de la mayoría de los pueblos de obtener la verdad acerca de las acciones que toma el gobierno sobre la paz.”³²⁹

A nivel global, el derecho a la paz encuentra su fundamento jurídico en las convenciones de La Haya de 1899 y 1907; el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919; la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; así como en la Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz, de 1978, y la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, de 1984, estas dos últimas en forma de resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a las que hay que agregar las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, y el primero y el segundo Protocolos de 1977.

A nivel regional, se citan la Resolución de la Conferencia General del Organismo para la Prescripción de las Armas Nucleares en América Latina, de 1979, y la Carta Africana sobre los Derechos de los Hombres y de los pueblos.³³⁰

El derecho al desarrollo, concebido como el derecho de todo hombre y pueblo a mejorar constantemente su estructura de oportunidades vitales y a disfrutar de condiciones de vida dignas, libre de sujeciones externas, implica tanto un derecho individual cuanto un derecho colectivo que requieren un determinado orden internacional y políticas nacionales consistentes con la promoción del desarrollo humano.³³¹

En una y otra dimensiones, individual y colectiva, el derecho al desarrollo supone, según no sólo la doctrina sino también la propia Declaración sobre el

³²⁹ Cfr. Ídem, p 81

³³⁰ Cfr. Ídem, p 81 y 82

³³¹ Véase Gros Espiell, Héctor, *Derecho internacional del desarrollo*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1975.

Derecho al Desarrollo, de las Naciones Unidas de 1986, una obligación pasiva sobre todo de la comunidad internacional y de los Estados nacionales, lo mismo que de actores privados dentro del derecho económico internacional, para asegurar índices cualitativamente suficientes de desarrollo humano, mediante la cooperación y solidaridad económica transnacional y la positivización doméstica de ese derecho, a la vez que la responsabilidad activa de individuos y pueblos para asumir el ejercicio de los derechos concomitantes. La manifestación concreta de un orden internacional más equitativo aparecería en agendas bilaterales y multilaterales en que la deuda externa y la vinculación ventajosa de los países en desarrollo a los beneficios de la economía mundial se refractara internamente en mayor acceso, precisamente, al ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales que, a su vez, amplíen el marco de libertades civiles y políticas, es decir, desarrollo económico constante junto con una estrategia de satisfacción de necesidades básicas de la población.

El derecho a un medio ambiente sano, que en un sentido restringido puede circunscribirse a un problema de orden tecnológico, adquiere una dimensión mucho más amplia y sensible cuando se le observa desde la relación entre los componentes naturales y sociales de sistemas abiertos en que tienen lugar interacciones y procesos de interdependencia directa e indirecta que afectan la existencia y desarrollo de los seres vivos.³³²

El individuo, pero sobre todo el Estado, uno y otro en los planos individual y colectivo, aparecen como sujetos activo y pasivo de las relaciones jurídicas y procesos sociales que entrañan la necesidad de preservar los entornos en que se sustenta y transcurre la vida humana y natural. La naturaleza solidaria de los derechos de tercera generación cobra particular sentido si se aprecia que tanto en la interacción del sistema interestatal como en la actividad de los actores privados existe desde una responsabilidad ética hasta una obligación legal de contribuir a la

³³² *cf.* Villasana. op.,. *cit.*, pp. 92 y 93.

reproducción y calificación de las condiciones sociales y naturales de vida. Este imperativo cobra mayor importancia si se vincula el derecho a un ambiente sano con el derecho al desarrollo y a la paz a fin de configurar el derecho al desarrollo sustentable.

La Conferencia de las Naciones Unidas de 1972, la Declaración de Nairobi de 1982, el Informe Brundtlan de 1988, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Plan de Acción de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, la Proclamación Decenia de 1990 para la Reducción de Desastres Naturales, el Plan de Combate a la Desertificación, la Convención Relativa a la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a gran Distancia, de 1979; la Convención Relativa a Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas y su protocolo, de 1982; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, de 1973; la Convención sobre Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, de 1979; la Declaración sobre la Protección de la Atmósfera, de 1989; el Convenio sobre la Protección de la Capa de Ozono, de 1985, y su protocolo, de 1987, y, más recientemente, además de diversos instrumentos internacionales de carácter regional, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en junio de 1992, no menos que cada vez un mayor número de Constituciones y legislaciones secundarias nacionales, forman el *Corpus* de disposiciones jurídicas que fundamentan el derecho al medio ambiente sano.³³³

El derecho al patrimonio común de la humanidad, enunciado por vez primera en 1967, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, por el embajador de Malta, Arvid Pardo, se construye en torno a los principios de no apropiación y de exclusión de la soberanía, el principio de uso pacífico, el

³³³ *Ídem*, pp. 94 y SS.

principio de la libertad de acceso, exploración e investigación científica y el principio de la gestión racional de los recursos y de su reparto equitativo en beneficio de toda la humanidad, e implica "el reconocimiento de la existencia de ciertos intereses comunes y superiores que sobrepasan los objetivos inmediatos y superiores de los Estados" y que involucra "la idea de una participación de la comunidad internacional en la gestión del patrimonio común y en el reparto equitativo de sus recursos, que excluyan toda apropiación o reclamación unilateral de soberanía y que comporte su utilización pacífica".

Si, por una parte, el sujeto activo de este derecho resulta ser la humanidad, entendida como "un conjunto de hombres y pueblos diferenciados y no idénticos, que desean preservar su propia personalidad sin negar por ello su pertenencia común al género humano" el sujeto pasivo no es otro sino el Estado, tanto en su participación en organizaciones internacionales como en el ejercicio de su jurisdicción y capacidades internas.

En cuanto a sus contenidos, este derecho comprende el espacio extra atmosférico, los fondos marinos y oceánicos y sus subsuelos situados más allá de la jurisdicción nacional, y el patrimonio común cultural y natural, que encuentran sus fundamentos jurídicos en múltiples instrumentos globales y regionales de derecho internacional, particularmente en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, de París en 1972, y la Convención para la Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas, de 1976.

2. Derechos de los pueblos indígenas. Se puede entender por derechos de los pueblos indígenas el conjunto de prerrogativas y facultades otorgadas en la legislación estatal oficial a los individuos y grupos étnicos minoritarios, complementarios a los derechos regulados en favor de la población mayoritaria de un determinado Estado-nación. También es posible, desde otro ángulo, apreciar los derechos de los pueblos indígenas como aquellos que forman parte de los

sistemas jurídicos de dichas minorías, el llamado derecho consuetudinario, sean o no reconocidos por el derecho estatal oficial. Es decir, los derechos indígenas pueden apreciarse desde una perspectiva jurídica pluralista estatal y desde un enfoque jurídico pluralista humano.³³⁴

En la condición actual de la legislación de la mayoría de los Estados prevalece el primero de los dos paradigmas referidos, por lo que la denominación de "derechos indígenas", para efectos de este trabajo, se reserva a las prerrogativas y facultades que la legislación oficial les asigna a los pueblos indígenas, incluso cuando les reconoce sus prácticas jurídico-culturales propias y las formaliza en el derecho positivo.

Con este enfoque, los sujetos activos de los derechos indígenas, en tanto derechos humanos de tercera generación, son los pueblos indígenas y las personas que los conforman, en tanto que el sujeto pasivo es el Estado, el cual se obliga a través del derecho, por lo general, a reconocer y respetar las prácticas (los sistemas) jurídico-culturales indígenas proveyendo los medios e instrumentos para su desenvolvimiento, así como para, de ser necesario, incorporarlas y validarlas dentro del sistema jurídico nacional.

Los contenidos de esos derechos, que varían según la experiencia Histórico-social de cada Estado-nación en relación con las respectivas etnias minoritarias que habitan en sus territorios, y en tanto miembros de dicha unidad jurídico-política incluyen formalmente no sólo aquellos correspondientes a las dos generaciones de derechos humanos sino también los derechos subsidiarios relativos a la concepción materialmente desigual en que, en su mayoría, se hallan situadas dichas etnias en la estructura de relaciones económico-políticas

³³⁴ González Galván, Jorge Alberto, *Derecho indígena*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-McGraw Hill, 1997 (colección Panorama del Derecho Mexicano).

nacionales.³³⁵

Los derechos de los pueblos indígenas o grupos étnicos minoritarios ya se preveían en el Tratado de Versalles (1919) y la Sociedad de Naciones (1920), los cuales, pactados luego de la Primera Guerra Mundial, establecieron, junto a derechos civiles y políticos, derechos especiales para las etnias minoritarias. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Derechos Humanos, creó en 1947 la Subcomisión de lucha contra las medidas discriminatorias y para la protección de minorías, mientras que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos lo mismo que el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también contempla, desde 1966, derechos de minorías.³³⁶

Los Convenios 107 (1957) y 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, así como el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Organización de las Naciones Unidas, de 1994, al igual que el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997,³³⁷ forman un conjunto de instrumentos de derecho internacional que contemplan derechos indígenas, derechos que se expresan, en diferentes términos, en diversas Constituciones latinoamericanas, tales como las de México, Colombia y Paraguay.

3. Derechos de las generaciones futuras. Si bien la idea de los derechos

³³⁵ Cabría, incluso, sostener la viabilidad de la convivencia del sistema jurídico estatal y de los sistemas normativos indígenas a partir de un esquema flexible de disposiciones y acuerdos que, además de permitir la expresión dinámica de los segundos, seguramente con ciertos límites, para los efectos de la acción del Estado nacional se complementarían, en tanto relaciones jurídicas Estado-pueblos indígenas, con los derechos que denominamos de tercera generación.

³³⁶ González Galván, *op. cit.*, pp. 37-39.

³³⁷ Véase CNDI-1, *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 85, agosto de 1997.

de las generaciones futuras ha aparecido en el contexto lingüístico del derecho a un ambiente sano, en referencia a la imperiosa necesidad de preservar y reproducir los ecosistemas naturales y sociales que se heredarán al porvenir, es claro que dicha concepción puede adquirir su propia independencia y, al mismo tiempo, extenderse hacia otras esferas del derecho.

Por una parte, se entiende que las generaciones vivas son responsables no sólo de la calidad de vida del presente sino también del futuro, en virtud de consideraciones histórico-sociales, familiares y éticas ancladas en el derecho. De esta forma, las generaciones de hoy, en nombre de las que vendrán, alcanzarían la titularidad activa de un derecho al futuro sustentable, convirtiendo al Estado y aun a terceras personas en los sujetos pasivos directos y solidarios de la obligación correlativa. La esencia de este tipo de derechos es el interés individual y colectivo por un inundo mejor en todos los órdenes de la vida humana, pero, desde luego, no puede ser ilimitado. Los derechos de las generaciones futuras no se refieren únicamente a las generaciones vivas y a las que vendrán, sino que en ellos se incrustan los derechos de futuros ciudadanos que ya nacieron.³³⁸

4. Derechos de los migrantes. Los derechos de los migrantes también requieren de una conceptualización específica. En principio, debe apuntarse que dentro de la categoría de los migrantes anidan diversas clases que deberían ser objeto de análisis cuidadoso, en términos jurídicos.

Los migrantes que corresponden a alguna de las categorías tradicionales del derecho internacional privado, conocidas como regímenes de extranjería, y

³³⁸ Desde este enfoque, los derechos políticos cobran singular importancia, pues representan la posibilidad de que los ciudadanos de hoy configuren sistemas políticos de alta calidad democrática, de los cuales se beneficien y a su vez acrecienten los ciudadanos que con el tiempo adquieran tal condición dentro de la organización jurídico-política.

No hay referencia expresa en instrumento jurídico alguno a este tipo de derechos, pero es posible interpretar que la Convención de los Derechos del Niño, así como la Convención en materia de Derecho al Desarrollo, responden a la racionalidad de un futuro mejor para las generaciones venideras, o bien, para los futuros ciudadanos.

que sostienen un nexo económico con el Estado de origen, son precisamente los que se ubicarían en la categoría de que se trata en este apartado.

Poco teorizado, pero sumamente importante, el tema ofrece diversas aristas, dentro de las que destaca el que el sujeto activo de la relación jurídica se definiría en cuanto a que los migrantes, "económicos y no económicos", legalmente radicados como extranjeros en país diverso al de su nacionalidad, y por lo tanto, en su caso, aún ciudadanos del país de origen, cuentan con el derecho de, entre otras cosas, participar en la integración del gobierno en este suelo aunque no residan en él, pero siempre de conformidad con las leyes respectivas. Correlativamente, es deber del Estado nacional garantizar e implementar las condiciones necesarias para que los migrantes puedan ejercer sus derechos, entre ellos los políticos. Cabe destacar que, lo mismo que otros derechos de tercera generación, los relativos a los migrantes son de naturaleza individual y colectiva, por lo que en este caso también se abre el espacio a la posibilidad de la aparición de derechos difusos.

5. Derechos de los grupos vulnerables. El concepto de vulnerabilidad, en la literatura de los derechos humanos, se vincula estrechamente con los conceptos de marginación, exclusión y postergamiento, o bien, de grupos menos favorecidos y hace referencia a la posición socioeconómica desventajosa, de pobreza, en que se encuentran individuos y grupos, en relación con la capacidad del promedio de la sociedad, para participar en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.³³⁹ Por lo general, dichos individuos y grupos, en este último caso con frecuencia asimilados en la categoría de minorías, se encuentran en una situación fácilmente manipulable y con pocas oportunidades para incorporarse al desarrollo. Forman parte de ese orden aquellos que por sus

³³⁹ Madrazo Cuellar, Jorge, "El Estado de derecho y los sectores menos favorecidos en América latina". *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, núm. 76. noviembre de 1996. pp. 10 y 11; Concha Malo, Miguel. *Los derechos humanos de los excluidos*. México, Academia Mexicana de Derechos humanos. 1997, p. 49.

"...características de edad, sexo, estado civil, origen étnico y condiciones de vida requieren de atención especial: la población de la tercera edad, las mujeres maltratadas, los grupos indígenas, los niños en situación de calle, los indigentes, las personas con discapacidad...", los seropositivos, las sexo servidoras y enfermos con adicciones, entre otros.³⁴⁰

Aunque inmediatamente surge la idea, sin duda pertinente, pero discutible, de que la atención especial que tales grupos merecen no los convierte en sujetos activos de un derecho diferente a los derechos de primera o segunda generación, y que, por tanto, sólo bastan programas y acciones asistenciales específicas por parte del Estado para restablecer a tales individuos y grupos en la posición promedio indispensable para ejercer plenamente sus derechos humanos, dado que de otra manera se violentarían principios de libertad e igualdad que subyacen a éstos,³⁴¹ también es atendible el que la realidad y las necesidades imperiosas, sobre todo en las grandes concentraciones urbanas de América Latina, revela datos que conducen a pensar en soluciones jurídicas de orden estructural.³⁴² El fenómeno, agudizado en América Latina en los últimos decenios, se ha convertido en objeto de investigación sistemática, propuestas de políticas públicas e intentos legislativos concretos.³⁴³

En el caso de algunos de aquellos grupos, el derecho internacional y las legislaciones nacionales han producido respuestas relevantes. En el ámbito de los derechos de la senectud, o de la tercera edad, además de la propia Declaración

³⁴⁰ Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables de la Asamblea legislativa del Distrito Federal. "Documento de trabajo". México, pag. 11.

³⁴¹ Álvarez Ledesma, Mario., "Adicción y derechos humanos", Revista Mexicana de Justicia, México, nueva época, núm. 4. octubre-diciembre de 1993.

³⁴² Véase Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Documento de trabajo", México. s. f.

³⁴³ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Informe sobre desarrollo humano", Informes de 1990 a 1997, México, Editorial Harla; Madrazo Cuellar, Jorge, "Perspectiva de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México, México, Archivo General de la Nación-FCE, 1996.

Universal de los Derechos Humanos, cabe mencionar los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, de 1991.

En el terreno de los derechos de la niñez, la Convención de los Derechos del Niño, de 1989, así como diversas disposiciones constitucionales de los países de la región.

6. Otros derechos en gestación. Es de considerar que los derechos difusos y los derechos cotidianos también forman parte de los derechos de tercera generación.

En cuanto a los derechos difusos, de los cuales podrían ser titulares tanto individuos como grupos intermedios de la sociedad, su contenido no sólo se vincula a los derechos de segunda y tercera generaciones sino a la exigencia de su tutela administrativa y jurisdiccional efectiva a partir de criterios sociales y democráticos que reconozcan la multidimensionalidad, pluralidad y complejidad de las conductas, intereses y necesidades humanas que expresen parámetros materiales de igualdad de oportunidades, cuya consecución se dificulta aun más como parte de las consecuencias de la tercera revolución científica y tecnológica.³⁴⁴

En relación con los derechos cotidianos, parientes cercanos de los derechos difusos, su doble naturaleza individual-colectiva los afilia al tronco de los derechos de tercera generación. Sus contenidos, difícilmente previsibles, se gestan y emergen repentinamente en la interacción cotidiana reiterada de individuos y grupos que racionalmente consideran vulnerados intereses ya institucionalizados, así sea informalmente.

Según se adelantó líneas arriba, la agenda de los derechos humanos de

³⁴⁴ Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de iuteh de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

tercera generación, definida desde el enfoque liberal democrático cultural, apuntaría entre sus compromisos el de la vinculación de aquéllos con las restantes generaciones de derechos; particularmente, para efectos de este trabajo, con los derechos políticos inmersos en el derecho electoral.

4.4.2. Los Derechos Humanos y el Derecho Electoral.

El derecho electoral es el adalid de la modernidad democrática. Equivale, al "conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos", o bien, "a aquellas determinaciones legales que afectan el (derecho) del individuo a participar en la designación de los órganos representativos" del Estado moderno.³⁴⁵ Sujeto pasivo, y en ocasiones activo, de los derechos humanos de tercera generación.

El derecho electoral ha experimentado una larga evolución dentro de la modernidad. En las primeras Constituciones europeas modernas de finales del siglo XVIII y en prácticamente todas las Constituciones iberoamericanas de los dos siglos subsecuentes, el derecho electoral presupuso, que el individuo convertido en nacional por el vínculo jurídico existente entre su personalidad jurídica y el Estado, es decir, la Constitución de un país determinado, alcanzaría la categoría de ciudadano al llegar a la madurez, convencionalmente situada en 18 o en 21 años. Fundado en la abstracción del contrato social cristalizado en la Constitución, el conjunto de la población tendría la oportunidad, excepto por muerte previa o inhabilitación conforme a la ley, de ejercer los derechos activo y pasivo de voto, o, lo que es lo mismo, votar y ser votado en relación con cargos de elección, participando así en su propio gobierno.

En los últimos dos siglos, se experimentaba de manera compartida, diferenciada y singular en las regiones y países del mundo occidental, los

³⁴⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario Electoral*, Costa Rica, NDH-CAPEL, 1989, p. 211.

derechos político-electoral concebidos por el liberalismo individualista que contribuyeron, en efecto, a integrar el gobierno representativo de los intereses agregados y gestionándose a través de los partidos políticos.

No sería sino la versión socialdemócrata la que, a efecto de corregir las flagrantes desigualdades sociales ocasionadas por aquel modelo liberal, que se habría de proponer un esquema no preponderantemente electoral sino más bien económico, re-equilibrador de la estructura social.

Desde la original Constitución mexicana de 1917 y sus más trascendentes reformas concretadas en los decenios subsecuentes, entre las que destacan el voto a la mujer en los años cincuenta y la incorporación de las minorías políticas durante los sesenta y setentas, hasta las innovaciones constitucionales correspondientes en diversos países de la región, no menos que la década de las reivindicaciones sociales y raciales en Estados Unidos, la propuesta socialdemócrata funcionó a la vez como instrumento reivindicador de causas sociales y texto legitimador del ejercicio del poder político democrático ante el avance del socialismo internacional y las oposiciones internas.³⁴⁶

En América Latina, el cambio integral propugnado por los teóricos agrupados en torno a la Comisión Económica para América Latina, de la Organización de las Naciones Unidas, sería reemplazado durante los ochenta por los paquetes de ajuste estructural previa o concomitantemente ejecutados con los programas de estabilización económica. El Estado de bienestar, convertido ahora, parafraseando a García Cotarello (1986), en una de las principales causas del malestar de la sociedad, sería objeto de una profunda reforma que en los noventa

³⁴⁶ La década de los setenta, la misma que coincidente e ilustrativamente vió en 1974 la entrega del Premio Nobel de Economía a Gunnar Myrdal y Frederick Hayek, elaboradores relevantes del discurso de la socialdemocracia y el nuevo liberalismo, respectivamente, traería, por un lado, la ofensiva de la primera en foros internacionales, a la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, y, por el otro, la aplicación del segundo en países tales como Inglaterra, Estados Unidos y Chile con el propósito de inducir, casi irónicamente, un nuevo ordenamiento de las economías nacionales.

aún no concluye, pero que, a riesgo de su probable fracaso, se ve obligada a incluir elementos culturales que, para otros, podrían ser desestimados.

El regreso del liberalismo de tintes conservadores, así como los programas de ajuste económico y reforma estructural, han corrido juntos por los puentes políticos tendidos, aunque en pocos casos cimentados, por las transiciones democráticas latinoamericanas de las últimas dos décadas. La orientación predominante de la nueva estrategia de desarrollo económico ha profundizado, sin embargo, los desequilibrios sociales que pretendía contrarrestar abriendo, paradójicamente, espacios estratégicos a actores alternativos culturales del juego político, quienes tienden a deslegitimarlo en diferentes grados.

El derecho electoral ha desempeñado, desde luego, un papel central en el escenario de la economía política latinoamericana de final de siglo. Desde dictaduras "blandas," hasta aparentes dictaduras perfectas, han tenido que cambiar en camino de la democracia plena, a perfeccionar el catálogo de derechos políticos, dar autonomía a la administración electoral y jurisdiccionalizar completamente los procesos electorales desterrando las prácticas de la manipulación y el fraude e innovando técnicamente aquellos elementos del régimen electoral, aproximándose a niveles aceptables de regularización de su sistema ante los parámetros internacionalmente aceptados, o bien, creando instituciones originales que enriquecen el contexto democrático, sin perder conciencia de que la alternancia en el poder exige no sólo instituciones electorales sólidas sino también una cultura política que las sostenga.

Los avances de la democracia, debidamente comprobados en la región, requieren no obstante de ajustes adicionales en sí mismos, pero también tanto en el ámbito de los derechos de tercera generación, dejados de lado por la depresión del liberalismo socialdemócrata, como en el de la intersección del liberalismo con el culturalismo.

Por una parte, habrá que revisar, en los casos conducentes, las condiciones normativas para el lanzamiento de candidaturas independientes, la segunda vuelta en elecciones presidenciales, el acceso a medios de comunicación masiva, los controles al manejo financiero electoral de las organizaciones políticas, la democracia interna de los partidos y asociaciones políticas, la aplicación de mecanismos de democracia semi directa y su posible jurisdiccionalización procesal, por señalar algunas, también habrá, por la otra, que llamar la atención al hecho de que las condiciones económicas del desarrollo de la región pueden conducir a situaciones límite que vacíen de contenido la dinámica del subsistema electoral visto en si mismo, por más que se logre, con todo éxito, aislar suficientemente la política de la economía y sujetarla al derecho.

Más aún, si los principios de organización política del Estado-nación no se flexibilizan para dejar lugar a los actores aparentemente residuales del juego de la economía política central, entonces el riesgo será todavía mayor.

Este es el caso en el que un culturalismo post moderno, popular y académicamente militante, podría apostar, como ya lo hace, al debilitamiento intencional de un orden crecientemente democrático que formalmente les negara legitimación a los portadores de los derechos indígenas, de los migrantes, de las generaciones futuras, los grupos vulnerables y otros más.

En cuanto a los derechos indígenas, el derecho electoral de la modernidad podría introducir, en la región latinoamericana, una variable constitucional flexible y contingente que complementara el régimen electoral fundado en instituciones ordinarias; esto es, aceptando los postulados del pluralismo jurídico,³⁴⁷ habría que

³⁴⁷ González Galván, Jorge Alberto, *El Estado y las etnias nacionales en México: la relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

prever, parafraseando a García Canclini,³⁴⁸ la entrada, y la salida de los pueblos indígenas del umbral electoral de la modernidad, de tal suerte que no sólo en la ley sino también desde la práctica de la ley, la administración electoral negociara y acordara oportunamente, quizá con ratificación legislativa y según las condiciones y circunstancias específicas relativamente cambiantes en el tiempo y en el espacio, la aplicación de uno u otro esquemas electorales preservando el que determinadas elecciones no formaran parte de dicha dualidad: dualidad flexible, pero no inconstitucional.

Segundo, por lo que toca a los derechos político-electorales de los migrantes, el derecho electoral de la modernidad apuntaría, en los países latinoamericanos en que su aplicación se justifica y aún no lo han hecho, a introducir un principio subsidiario, igualmente contingente, si efecto de permitir el ejercicio de tales potestades en el muy complejo contexto de la dinámica de internamiento, estancia y salida de ciudadanos nacionales en el extranjero.

Tercero, en relación con los derechos de las generaciones futuras, específicamente de los niños de hoy y los de mañana, la creación y reforzamiento de amplios y permanentes programas de educación cívica, tanto de los niños como de los adultos, así como de continuos ejercicios de elecciones de infantes, habrán de incrementar la conciencia política democrática y enriquecer la cultura política de los ciudadanos del siglo XXI.

Cuarto, por lo que hace a los derechos de los grupos vulnerables, la obligación estatal corresponde a la exigencia de facilitar a los discapacitados, enfermos y ancianos, individual y colectivamente considerados, excluyendo desde luego a quienes legalmente no pueden ejercer sus derechos políticos, los medios e instrumentos para hacer efectivo su derecho político-electoral.

³⁴⁸ García Canclini, Néstor, *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de /a modernidad*, México, CONACULTA, 1987.

Quinto, por lo que ve a los derechos difusos, sería un deber de la administración y la justicia electorales el de intervenir y tutelar, con base en disposiciones legales que facultaran expresamente a las autoridades competentes, casos en los que grupos en desventaja económica o política ostensible fueran objeto de manipulaciones que condujeran, por ejemplo, a la transacción del voto grupal, dentro o fuera de las organizaciones políticas.

Sexto, en relación con los llamados derechos cotidianos, un esquema legal flexible y previsor de contingencias otorgaría tanto a la administración como a la justicia electoral la facultad de juridificarlos administrativa o jurisdiccionalmente, seguramente de manera transitoria, en tanto que en el mediano plazo la instancia legislativa competente los convertiría en parte de la legislación constitucional o secundaria.

En el complejo, incierto, contingente y por momentos enredado proceso social de fin de siglo, con mayor o menor pulcritud técnica, pero sin duda con escasa teorización expresa, las luchas políticas que comienzan a plantear constitucional y legalmente las demandas sociales tanto democráticas como culturales que acompañarán al liberalismo de los próximos lustros si es que éste se encuentra dispuesto a subsistir. En América Latina, y paradigmáticamente en México, el proceso de objetivación jurídica de esa nueva síntesis ya muestra perfiles definidos, pero aún no se muestra cabalmente.

4.4.3. La Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

El 18 de diciembre de 1980 la Cámara de Senadores aprobó la participación de México en siete tratados protectores de los derechos humanos:³⁴⁹
1) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2) el Pacto Internacional

³⁴⁹ Los instrumentos respectivos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estos dos fueron adoptados en 1966; 3) la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1956; 4) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; 5) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969; 6) la Convención sobre Asilo Territorial, de 1954 y 7) la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, de 1948.

En la exposición³⁵⁰ con la cual el presidente López Portillo presentó su propuesta al Senado, explica:

“La adhesión formal a los preceptos consagrados por la comunidad internacional en estos instrumentos, y el compromiso de nuestro gobierno de aplicarlos en lo interno puesto que, al asumirlos, se convierten también en ley de la República conforme al artículo 133 constitucional, no pueden interpretarse como actos que lesionen en forma alguna la soberanía del estado mexicano, puesto que la adhesión y el compromiso son, en sí mismos, una forma de ejercer esa soberanía.”

Obviamente, los gobiernos anteriores a éste no habían estado de acuerdo con el entonces presidente, en tanto que habiendo participado México en la negociación y adopción de los tratados a los que nos estamos refiriendo, no se había realizado su ratificación. En algunos casos, como denotan las fechas de adopción, habían transcurrido más de treinta años.

A nivel regional, los principales instrumentos de protección a los derechos son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta última se encuentra entre los tratados que antes mencionamos. El papel de México en la elaboración de la

³⁵⁰ Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los pactos y convenciones internacionales que promueven la protección de los derechos humanos, en Convenciones sobre derechos humanos, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1981.

Declaración fue muy importante; en la Conferencia de Chapultepec en febrero de 1945 se proclamó la adhesión de las repúblicas americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre, y México³⁵¹ se pronunció en favor de un sistema de protección internacional de los mismos.

La Conferencia en sus resoluciones IX y XL encomendó al Comité Interamericano la redacción de un proyecto de Declaración. La idea original implicaba la aplicación de tal declaración mediante la creación de un sistema internacional de protección a los derechos humanos; sin embargo, tal postura se modificó al parecer por el riesgo de que, argumentando una violación a estos derechos, se daría la posibilidad de intervenir política o judicialmente en los asuntos internos; el temor no era en vano, los países americanos habían sufrido la intervención, ilegítima, de varias potencias, y Estados Unidos controlaba de manera importante los intentos de organización regional, esto los hacía pensar en una influencia legitimada por el derecho internacional.

México, en un primer momento, había propuesto la protección internacional porque suponía que así se eliminaría el uso indebido de la protección diplomática de los ciudadanos en el exterior, cuyo ejercicio ha determinado más de una vez la violación del principio de no intervención, y también el de igualdad entre nacionales y extranjeros, en cuanto a los derechos esenciales del hombre, pero la delegación mexicana apreció que la protección internacional, ya fuera jurídica o ya fuera judicial, no eliminaría los inconvenientes de la protección diplomática, sino que los agravaría, toda vez que cualquier violación sujetaría a México, al igual que a los demás países de América, más tarde o más temprano, a la intervención política o judicial en sus asuntos internos, realizada por un organismo que por su carácter internacional tendría más fuerza aún que la del

³⁵¹ Más información respecto al papel de México en Fernández del Castillo, G., "La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", Revista de Investigaciones Jurídicas, México, año 8, núm. 8, tomo I, 1984.

Estado que reclamara mediante la protección diplomática.³⁵²

Por fin se llegó a la conclusión de que debía adoptarse una declaración y no la convención que se pensó primeramente, y que la implementación de la protección de los derechos humanos no debía realizarse en ese momento dejándose como un acto a futuro. Esta actitud cambia, tal vez por la proliferación de gobiernos autoritarios en la región y el consecuente peligro que éstos representaban para la población; en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores³⁵³ se emitieron varias resoluciones con relación a los derechos humanos destacando, entre ellas, la VII, en la cual se decide la preparación de un proyecto de convención sobre derechos humanos y la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue adoptada en noviembre de 1969 por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José de Costa Rica; previamente, en mayo de 1960, fue aprobado el Estatuto de la Comisión por el Consejo de la Organización de Estados Americanos.

La Comisión sería un órgano independiente hasta que el Protocolo de Buenos Aires de 1967 reforma la Carta de la OEA y la Comisión adquiere la jerarquía de órgano principal de la Organización. Al adoptarse la Convención Americana se incluye a la Comisión en ella, como un mecanismo de garantía, junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estas dos instituciones son las encargadas de proteger los derechos

³⁵² Ibidem, p. 158.

³⁵³ 5ª Quinta Reunión de Consulta, Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final OEA, Documento OEA/Serie C/II 5, pp. 10-12.

humanos en América; sus funciones específicas y sus facultades son diferentes, pero se reconoce su labor a lo largo del tiempo, aunque existen limitaciones estructurales y políticas para la misma.

La Comisión inició sus funciones en 1960. Éstas van desde la promoción de los derechos humanos en el continente hasta la de recibir reclamaciones (peticiones, según la Convención) y realizar visitas *in loco*.

La evolución que ha tenido la Comisión ha provocado lo que se conoce como una doble base legal para determinar la competencia de la Comisión con relación a los Estados que son partes de la Convención y los que no lo son. Estos últimos se regulan por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1949 y por el Estatuto de la Comisión aprobado en 1960 con las modificaciones hechas por la Segunda Conferencia Interamericana; mientras que a los Estados partes de la Convención los regula ésta y el nuevo Estatuto de la Comisión adoptado por la Asamblea General en su Noveno Periodo de Sesiones, en la Paz, Bolivia en octubre de 1979.

De acuerdo con el artículo 41 de la Convención Americana, función principal de la Comisión es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América; b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos; c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; d) solicitar de los gobiernos de

los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos; e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten; f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 a 51 de esta Convención, y g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Para el tema que estamos analizando, la función que nos interesa es la que tiene que ver con las peticiones que se le formulan a la Comisión. Realmente de lo que estamos hablando es de las denuncias o quejas que se le presentan a este órgano por la supuesta violación a derechos humanos.

El artículo 26 del reglamento de la Comisión señala quiénes son los sujetos legitimados para acudir ante la Comisión para presentar una petición:

“1. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización puede presentar a la Comisión peticiones de conformidad con el presente reglamento, en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a presuntas violaciones de un derecho humano reconocido, según el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.”

También, la denuncia la puede presentar un Estado parte contra otro Estado parte de la Convención, pero ambos deben reconocer la competencia de la Comisión. La declaración de aceptación de competencia puede hacerse al ratificar la Convención, al adherirse a ella, o en cualquier momento posterior. Tal

declaración puede hacerse para regir por tiempo indefinido, y por un periodo determinado o para casos específicos.

Hemos señalado estos aspectos de la función de la Comisión en tanto que, para que la Corte conozca de un asunto, es necesario que se haya agotado el procedimiento previsto en los artículos 48 a 50 de la Convención; esto significa que debió cubrirse el procedimiento ante la Comisión, teniendo como colofón que la Comisión elaboró un informe confidencial y se lo comunicó al Estado involucrado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no está considerada en la Carta de la OEA como un órgano de la organización. Esta situación ha sido criticada por varios internacionalistas,³⁵⁴ en tanto que no existen razones para que no se le incluya como órgano de la misma manera que se considera a la Comisión. Se supone que la principal objeción a la inclusión de la Corte como órgano de la OEA, seguramente, provendría de los Estados que no son parte en la Convención Americana, ya que considerarían esto como una vinculación obligatoria a la Corte; sin embargo, esto no es así en tanto que seguiría funcionando la aceptación voluntaria de la competencia de la Corte.

El objetivo de la Corte es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; para ello, ejerce dos funciones: jurisdiccional y consultiva. La función consultiva puede ser accionada por los Estados miembros de la OEA, sean o no partes de la Convención, por los órganos permanentes de la OEA y por la Comisión Interamericana. En cuanto al alcance de esta función, la Corte ha dicho que ella puede opinar con relación a “toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cual

³⁵⁴ Al respecto puede verse la propuesta que elabora Gros Espiell, Héctor, en: *Estudios sobre derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1998, p. 198.

sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes en él Estados ajenos al sistema interamericano.”³⁵⁵ La misma Corte ha aceptado que una opinión consultiva no obliga a los Estados. En este sentido, la función consultiva “ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones del proceso contencioso.”³⁵⁶

El procedimiento para la función contenciosa de la Corte se encuentra más detallado que el de la consultiva. Seguramente esto es así en aras de una mayor claridad para la función más importante de este órgano. Si bien la función consultiva es, de suyo, relevante, no podemos negar que la función contenciosa es, por sus características, la más importante, ya que posibilita a la Corte para proteger de una manera más eficaz los derechos humanos y, en último caso, permite reivindicar y/o indemnizar a quien haya sido afectado por la violación de sus derechos. Sin embargo, esos mismos fines que persigue esta función provocan cierta resistencia a su actuación por parte de los Estados; por eso, su procedimiento debe ser claro, tratando de evitar, al máximo, las lagunas procesales que pudieran entorpecer su función.

A la Corte le puede ser presentado el caso, solamente, por los Estados partes y por la Comisión. Esto significa que si el denunciante ante la Comisión fue un particular, no podrá llevarlo ante la Corte, en cuyo caso la misma Comisión podría hacerlo. Sin duda, esta limitación se debe a los resabios de la consideración tradicional de los sujetos del derecho internacional, que al parecer ha cambiado, lo cual no evita que algunos de sus efectos pervivan. Afortunadamente, la tendencia es otorgar facultades de acción para los individuos

³⁵⁵ CIDH, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 1, pag. 52.

³⁵⁶ CIDH, Restricciones a la pena de muerte, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, pag. 43.

ante los tribunales internacionales.³⁵⁷

Para que la Corte conozca de un asunto, el Estado parte involucrado debe haber aceptado la competencia de la Corte, como lo señala el artículo 62 de la Convención, mediante una declaración o una convención especial:

“1. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.”

Como vemos, si el Estado no hace la declaración de aceptación, el asunto no puede ser conocido por la Corte, en función contenciosa. En este caso queda la posibilidad de que la Corte intervenga en función consultiva, pero su opinión tiene efectos diferentes a los de una sentencia.

³⁵⁷ En el Protocolo número 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que fue adoptado en 1994, se reconoce la facultad de acceso directo a la Corte Europea, a los individuos.

Como acotó anteriormente, el gobierno de México depositó su instrumento de adhesión a la Convención Americana en 1981, en el mes de marzo. En el mismo acto México presentó las siguientes declaraciones interpretativas y reserva.³⁵⁸

Con respecto al párrafo 1 del artículo 4o., el gobierno mexicano considera que la expresión “en general,” usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “ a partir del momento de la concepción,” ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, en concepto del gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12.

El gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derechos para asociarse con fines políticos.

En ese entonces el Presidente mexicano no consideró prudente aceptar la competencia contenciosa de la Corte ya que, se “estaría fuera de lugar por ahora, toda vez que la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de preservación de las garantías individuales y sociales en el país.”³⁵⁹

³⁵⁸ Convenciones..., op.cit., nota 1, p. 105.

³⁵⁹ Ibidem, pp. 22-23.

Finalmente, el gobierno mexicano acepta, después de la presión internacional desatada por la publicidad de graves violaciones a los derechos humanos en nuestro territorio, la competencia de la Corte Interamericana. La Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene el siguiente texto:

“1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.”

Los dos últimos párrafos de la declaración no ameritan comentarios, incluso resultan obsoletos, ya que sólo repiten aspectos que la misma Convención señala. El reconocimiento que el gobierno mexicano ha otorgado, es un acto jurídicamente controversial. Según la opinión de Rodríguez y Rodríguez: “la participación de nuestro país en el proceso de reconocimiento y protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana

ha sido, en cuanto a su reconocimiento, tardía, y, en cuanto a la protección, incompleta.”³⁶⁰

Tácitamente, México ha formulado reserva a la jurisdicción contenciosa de la Corte, al excluir lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución. Algunos internacionalistas piensan que esto no es acorde con el artículo 19 de la Convención sobre Derecho de los Tratados, que señala que la reserva se podrá formular en el momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherirse al tratado. Sin embargo, otros con espíritu más nacionalista, señalan que el gobierno mexicano formuló reservas sobre el artículo 33 constitucional, en pleno uso de su derecho soberano.

Nuevamente las decisiones soberanas de nuestro país son cuestionadas y atraen las presiones internacionales. Dicho artículo está siendo cuestionado por su contenido que consideran violatorio de varios derechos humanos consignados en diversos instrumentos internacionales, entre ellos, la Convención Americana de Derechos Humanos.

En especial, sus detractores consideran que este artículo y las disposiciones respectivas de la Ley General de Población han sido utilizados para expulsar del país a extranjeros que realizaban “labores de observación” de los derechos humanos, principalmente relacionados con el conflicto zapatista. Así, ya sea por su contenido y/o por su aplicación, este artículo ha sido criticado por los defensores de los derechos humanos, “este precepto constitucional es un generador de violaciones de los derechos humanos, básicamente en dos sentidos: el primero, a través del agravio directo que se comete al observador internacional, y el segundo, como un impedimento para que se conozca el estado de los

³⁶⁰ Rodríguez y Rodríguez, Jesús (compilador), Instrumentos internacionales sobre derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, p. 10.

derechos humanos a través de la observación internacional.”³⁶¹

En términos estrictamente jurídicos, el maestro Santiago Corchera considera que la reserva es nula, por dos razones: primera: si México no hizo una reserva en el momento de adherirse a la parte sustantiva (la convención) no puede hacerla después en la parte adjetiva (la jurisdicción de la Corte). Segunda: La Corte Interamericana seguiría los pasos de su similar europea, la que ya abordó un caso similar al que puede presentarse en México.³⁶²

En su opinión, el primer párrafo del artículo 62 se determina la facultad del Estado de reconocer “como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre *todos los casos* relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención,” lo cual nos lleva a señalar que no admite la formulación de límites en cuanto a la materia de conocimiento por la Corte, y de esta manera no sería aceptable la reserva basada en el artículo 33 constitucional. Sin embargo, reconoce que el párrafo segundo permite que la declaración de reconocimiento se otorgue “por un plazo determinado o para casos específicos,” esta frase presenta una posibilidad radical en la cual el Estado puede decidir sobre qué asuntos puede actuar la Corte, con relación a él, y por ello, en sentido contrario se otorga la facultad de señalar los asuntos que no se incluyen.

Obviamente, es esta última interpretación la que nos parece más adecuada; por el contrario, es encomiable que el gobierno mexicano mantenga su postura de rechazo a la acción de las instancias protectoras de los derechos humanos, cuando estos se disfrazan para permitir las injerencias en asuntos políticos de la nación.

³⁶¹ Citado por Campa, Homero, “Cientos de extranjeros expulsados desde el estallido zapatista,” *Proceso/Infolatina*, México, 16 de enero del 2000.

³⁶² *Idem.*

Los llamados derechos humanos de tercera generación, y más en el caso de los relacionados con los derechos electorales individuales, son utilizados por las potencias internacionales para justificar su afán intervencionista.

La posibilidad de que la Corte, en el caso concreto, tuviera una jurisdicción supranacional para conocer de un asunto de aplicación del artículo 33 de la Constitución mexicana, es un supuesto hipotético completamente violatorio del principio de no intervención.

Una tendencia global muy visible se dirige a construir bloques políticos regionales, lo cual impacta en la democratización. Un nuevo entorno internacional, caracterizado por una globalización que desvanece fronteras y elimina barreras, pero también procesos de reafirmación de identidades locales, obliga a los países a agruparse en bloques o formar con figuraciones políticas, como un medio para enfrentar los retos inéditos derivados de esta coyuntura mundial.

El avance de procesos de integración supranacional lleva a modificar las competencias del Estado nación dado que se perfila el Estado región. Las constituciones se flexibilizan para armonizar las nuevas interacciones extranacionales transfiriendo facultades a entes bi, tri o multinacionales que requieren no sólo eficacia si no legitimidad. Surgen y cambian, los principios y reglas del derecho electoral común para hacerla posible. Se demandan nuevas instituciones y mediaciones de coordinación y cooperación en la articulación de arenas institucionales locales, regionales, nacionales y supranacionales respecto a temáticas y procesos que transforman las condiciones de gobernabilidad.

Los europeos fueron posiblemente los primeros en vislumbrar esta necesidad, y han venido realizando esfuerzos para integrarse en diferentes ámbitos. En el jurídico y político, la Unión Europea y la inminente aprobación de su

Constitución representa una evidencia concluyente. Se afectan, sin duda, los componentes de los sistemas políticos nacionales, dado que por el momento los sistemas electorales y los sistemas partidistas nacionales deben ajustar se para fortalecer a los respectivos sistemas de gobierno, a la vez que gradualmente el nivel supranacional va conformando su propio sistema político.

4.5. Incompatibilidad Jurídica.

La próxima sección se destinará al análisis de lo que en nuestro concepto es una clara incompatibilidad jurídica entre la Constitución vigente y el COFIPE. Y ante esta situación, nos inclinamos a sostener que se debe mantener el principio de supremacía constitucional, ante al COFIPE.

El principio de supremacía constitucional³⁶³ se fundamenta en sólidas consideraciones lógico-jurídicas, casi todas las Constituciones escritas señalan que son normas supremas del país de que se trata, o sea, que es el orden jurídico de mayor jerarquía, es decir, como ya señalamos anteriormente, es la Ley Suprema del Estado, la ley fundamental, la ley de leyes, implica pues que es el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, es el índice o fuente de validez formal de todas las leyes secundarias y ordinarias que forman el sistema jurídico de un Estado, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales.

Si esta oposición, violación o apartamiento se registran por una ley, ésta carece de validez formal, siendo susceptible de declararse nula, inválida, ineficaz o inoperante de acuerdo al procedimiento jurisdiccional o político que cada orden constitucional en concreto y específico establezca.³⁶⁴

³⁶³ Burgoa, Ignacio, Op. Cit, S A , México, 1997 p. 359.

³⁶⁴ Burgoa, Ignacio. op. cit, pag, 359.

El autor Lasalle para descubrir la esencia constitucional desarrolló un método comparativo, afirmando que: "una Constitución debe tener fuerza de ley; por lo tanto, debe ser también una ley; pero no una simple ley; debe ser algo más que una ley, La Constitución es fundamental porque se ubica en un nivel más profundo que cualquier ley; porque actúa y se prolonga en las leyes ordinarias, de las que es fundamento; y por ello, es lo que es y no puede aparecer de manera diferente a lo que es."³⁶⁵

La Constitución es formalmente suprema como resultado de su condición escrita y de su rigidez que la abrigan contra cualquier acto de los poderes estatales que la quieran destruir o contradecir. Asimismo, materialmente suprema, por cuanto a que es expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella, ni trasponer o delegar la competencia que le fue por ella asignada. La idea del Estado constitucional impone que la Constitución, ocupando la cúspide del orden estatal, revista el carácter de Ley Suprema del país, conformándose así el principio de la supremacía de la Constitución, que descansa en el presupuesto de la distinción entre el poder constituyente y el poder constituido, inmerso al sistema de las Constituciones rígidas. Hay que hacer notar que sea escrita o consuetudinaria, es un principio universalmente admitido que la Constitución es la Ley Suprema del Estado; la que viene a condicionar a todas las autoridades, quienes no tienen más poderes que los que autoriza la Constitución.³⁶⁶

El autor Hans Kelsen, en su "Teoría pura del Derecho," expresa que el derecho regula su propia creación, en cuanto a que una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la

³⁶⁵ Lasalle, Ferdinand., " ¿Qué es la Constitución?", 4a. Edición. Edit Colofón, Madrid 1992 p.84

³⁶⁶ Polo Bernal Efraín, "Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A., México. 1985, Pág. 15.

misma. La unidad de todo sistema jurídico lo constituye precisamente, la norma de más alto grado, la norma básica o fundamental, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico de una Nación y la legitimidad de la autoridad. Es la Constitución, el nivel más alto dentro del derecho nacional, la premisa mayor de que las demás normas jurídicas derivan sus conclusiones, fuente donde las leyes corren por su cauce. Ley fundamental cuya función consiste en regular a 105 órganos y el procedimiento de la propia producción jurídica general, la cual, en algunos casos, prescribe su contenido.

Es la Constitución el fundamento del orden jurídico, y, por lo mismo, es fundamental: a) como garantía de perdurabilidad de dicho orden, b) como expresión de contenido esencial para que el orden pueda existir, c) como principio, base o fundamento en el que descansan los restantes ordenamientos jurídicos.

Esta función de la Constitución, de fundamental el ordenamiento jurídico total de una Nación, unificándolo, la cumple la Constitución a través de una doble vía. Una, declarando e instituyendo los órganos de acción y de sanción del derecho, en una relación jerárquica de competencias. La otra, determinando el contenido o desarrollando el ordenamiento jurídico.³⁶⁷

Para el autor Felipe Tena Ramírez, el principio de supremacía constitucional es consecuencia de la soberanía popular que subsume en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó. La potestad misma de alterar la Constitución (facultad latente de la soberanía), sólo cabe ejercerla por cauces jurídicos. La ruptura del orden constitucional es lo único que, en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, permite que aflore en su Estado la soberanía; mas se trata de un hecho que sólo interesa al derecho en esos casos y condiciones.

³⁶⁷ Kelsen, Hans, op. cit., p. 109.

Esto lo lleva a concluir que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobierna. Advertirlo así, es el hallazgo de Hans Kelsen. "Sólo un orden normativo -dice- puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término.³⁶⁸

Continúa el Dr. Tena Ramírez señalando que así es como la supremacía de la Constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberana, sino también a que por serio está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Para ser preciso sobre el empleo de las palabras, diremos que supremacía dice la calidad de suprema, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución.

Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de la legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad. Si hemos de acudir a palabras autorizadas, señala Tena Ramírez, nos servirán las de Kelsen para describir el principio de legalidad: "Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar. Desde el punto de vista de la técnica jurídica es

³⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, SA, 29a. Edición. México. 1995. p. 11., quien a su vez cita a Kelsen. op. cit., p. 404.

superfluo prohibir a un órgano del Estado, pues basta con no autorizarlo a hacerla".³⁶⁹

El maestro Enrique Sánchez Bringas, al referirse al principio de supremacía de la Constitución, expresa que su carácter de constituyente (es la primera norma) la hace suprema respecto del resto de las normas del sistema jurídico que inició. Significa que la norma constituyente determina la validez en las normas constituyentes, y cómo sienta las bases para lograr su propia validez normativa. Este fenómeno abre la posibilidad para que la norma constituyente no logre su propia validez, esto sucede en dos puestos: cuando la producción normativa es precaria, o sea, que no se produce la mayor parte de las normas previstas por ella, o si cuantitativamente esa producción es regular pero, en general, las normas constituidas contravienen al constituyente. En esta hipótesis puede enmendarse la anomalía a través de los mecanismos que el propio orden normativo establece para "enjuiciar" a la norma carente de validez al resolver su nulidad y con ello, lograr que en su ámbito y de acuerdo con su rango, sea aplicación de la Constitución.³⁷⁰

Existe consenso en la doctrina en que la sustancia conceptual del principio de supremacía de la Constitución ha sido definida con más precisión, desde sus albores, por el constitucionalismo norteamericano.³⁷¹

³⁶⁹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 12, quien a su vez se apoya en esta referencia a Kelsen, op cit., p. 277, señalando que no debe entenderse en términos absolutos la tesis transcrita, sino referida a la existencia expresa de la facultad como condición de la actuación del órgano estatal, en este sentido es exacto el no otorgamiento de la facultad equivale a una prohibición. Pero en cuanto al ejercicio de una facultad válida concedida, la prohibición expresa se necesita si se quiere limitar ese ejercicio. En otros términos, mientras no se confiere la facultad nada puede hacer el órgano; pero una vez conferida, lo puede hacer todo en su ejercicio, mientras una taxativa expresa no se lo impida. De esta suerte, sino constaran expresamente las garantías individuales, las autoridades podrían desplegar sin cortapisa en la esfera del Individuo las facultades recibidas.

³⁷⁰ Sanchez Bringas, Enrique, "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., 2a Edición. México, 1997, p 190.

³⁷¹ El Juez Marshall en 1803, emitió del caso "Marbury vs. Madison", en el que expresa conceptos claros, contundentes y definitivos que definieron los alcances del principio de supremacía constitucional. Que el pueblo tiene derecho original para establecer para su futuro gobierno, los principios que en su opinión mejor logren su propia felicidad, es la base sobre la cual todo el sistema americano ha sido erigido. El ejercicio

Felipe Tena Ramírez, afirma que la supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita.

En efecto, si como hemos visto, los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y debe estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de poder constituyente y a los segundos los llama poderes constituidos.

La separación y supremacía del poder constituyente respecto de los

de ese derecho original, requiere un gran esfuerzo que no puede, no debe ser frecuentemente repelido. Y como la autoridad de los cuales emana, es suprema y no puede obrar con frecuencia, la intención al establecerlos es de que sean permanentes.

"Esta voluntad original y suprema, organiza al gobierno y asigna a sus diversos departamentos sus poderes respectivos. Puede marcarse un alto ahí o bien establecerse ciertos límites que no pueden ser propasados por ninguno de dichos departamentos.

El gobierno de los Estados Unidos encaja dentro de la última descripción. Los poderes del legislativo quedan definidos y limitados; y para que esos límites no puedan ni equivocarse ni olvidarse, fue escrita la Constitución. ¿Con que objeto se consignan tales límites por escrito, si esos límites pudieran en cualquier tiempo sobrepasarse por las personas a quienes se quiso restringir? la distinción entre gobiernos de poderes limitados y a los poderes limitados, queda abolida si los límites no contienen a las personas, a las cuales les han sido impuestos y si lo prohibida y a lo permitido se equiparan. Este es un razonamiento demasiado obvio para dejar lugar a dudas y lleva a la conclusión de que la Constitución controla a cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el legislativo podría alterar la Constitución por medio de una Ley común"

"Si el primer extremo de la alternativa es la verdad, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución, no es una ley; sí el segundo extremo de la alternativa es el verdadero, entonces las constituciones escritas son intensos absurdos por parte del pueblo, para limitar un poder que por su propia naturaleza es dimitable. Ciertamente que todos aquellos que han elaborado constituciones escritas, las consideran como la ley fundamental y suprema de la nación y, en consecuencia, la teoría de todo gobierno de esa naturaleza tiene que ser que una ley del Congreso que repugnara a la Constitución, debe considerarse inexistente. Esta teoría, por su esencia misma, va implícita en uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad. No puede, pues, perderse de vista al seguir considerando el problema que se estudia."

"Esta doctrina daría por tierra con el fundamento mismo de toda Constitución escrita. Establecería que una ley que de acuerdo con los principios y la teoría de nuestro gobierno, es completamente nula, sin embargo, en la práctica, es completamente obligatoria. Establecería que si el Legislativo hiciera aquello que le está expresamente prohibido, este acto a pesar de la prohibición expresa, en la realidad de las cosas, produce efectos, sería darte al Legislativo una omnipotencia práctica y real, al mismo tiempo que aparentemente se restringen sus poderes dentro de límites estrechos. Equivale a establecer límites y declarar al mismo tiempo que esos límites pueden ser traspasados a placer". (Trad. De la Revista Mexicana de Derecho Público, 1, No..3. p.p. 314 a 336).

poderes constituyentes, responde a una necesidad lógica. Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, si no sólo expide la ley en la cual gobiernan los poderes constituidos; estos, a su vez, no hacen otra cosa que gobiernan en los términos y límites señalados emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.

La segunda condiciona a la que hace referencia Tena Ramírez, es la rigidez de la Constitución, señalando que la intangibilidad de la Constitución en relación con los poderes constituidos significa que la Constitución es rígida. En ningún sistema Constitución se admite ciertamente que cualquier órgano constituido pueda poner la mano en la Constitución, pues tal cosa implicaría la destrucción del orden constitucional.³⁷²

La rigidez de una Constitución proviene, por lo tanto, de que ningún poder constituido -especialmente Legislativo- puede tocar la Constitución: la flexibilidad consiste en que la Constitución puede ser modificada por el Poder Legislativo. Esto último, que en Inglaterra es producto de una práctica tradicional, encontró en ruso su teorizante, al sostener, o radicar la soberanía en el cuerpo Legislativo, para éste no hay limitaciones.

La rigidez de la Constitución encuentra su complemento en la forma escrita. Aunque no indispensable, si es conveniente por motivos de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente se extienda por escrito en un documento.

³⁷² En Inglaterra, el Parlamento cuyas funciones propias son las del Poder Legislativo Ordinario. Goza eventualmente de las facultades del Poder Constituyente, lo que se traduce en que por encima del órgano legislativo no existe teóricamente ninguna ley Intocable; por ello la Constitución Inglesa es flexible.

En síntesis, podemos decir que la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por eso y por ser la fuente de los poderes que crea y organiza, está por encima de ellos como Ley Suprema. La defensa de la Constitución consiste en la nulificación de los actos que la contrarían, la cual infunde principalmente a la Suprema Corte de Justicia en instancia final.³⁷³

Para el Dr. Ignacio Burgoa, el principio de supremacía de la Constitución se deriva de varias consecuencias fundamentales, citando a Xifra Heras, quien apunta dos consecuencias:

a) El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la Constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general.

b) La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la Constitución, pues, como afirma Eismein, los diversos poderes constituidos existen en virtud de la Constitución, en la medida y bajo las condiciones con que los ha fijado: su titular no lo es de su disposición, sino sólo de su ejercicio. Por la misma razón que la Constitución ha establecido poderes diversos y repartidos, los atributos de la soberanía entre diversas autoridades, prohíbe implícita y necesariamente que uno de los poderes pueda descargar sobre otro su cometido y su función: de la misma manera que un poder no puede usurpar lo propio de otro, tampoco debe delegar lo suyo a uno distinto.³⁷⁴

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 133 de nuestra

³⁷³ Tena Ramirez, Felipe. op. cit, p.p 12 a 16.

³⁷⁴ Burgoa Ignacio, op. Clt., p. 360.

Constitución vigente, corresponde al 126 de la 1857, siendo su texto el siguiente:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Nación. Los jueces de cada Estado se apegan a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones encontradas que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Aparentemente este artículo otorga el carácter de ley fundamental o supremacía, no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanan de ella y a los Tratados Internacionales que celebra el Presidente de la República con aprobación del Senado. Sin embargo, tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución. En este sentido han coincidido plenamente nuestros destacados constitucionalistas y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁷⁵

La segunda parte del artículo en comento, apunta lo que en la doctrina se llama "control difuso" o "autocontrol" de la constitucionalidad por parte de las autoridades judiciales, tema al que nos referiremos más adelante.³⁷⁶

El principio de supremacía de la Constitución ha sido recogido por nuestro constitucionalismo de manera clara e indubitable.

Por lo tanto, en la Constitución se crean órganos o poderes encargados

³⁷⁵ Así lo ha resuelto nuestra Suprema Corte en la ejecutoria Vera José Antonio. Semanario Judicial de la Federación, 5a. Época. Tomo XCVI, p 1639.

³⁷⁶ Ignacio Burgoa señala que en forma irreflexiva, la segunda parte del artículo 133 fue tomado por los constituyente de 1856-57, de la Constitución Federal norteamericana y reproducido por el Congreso de Querétaro de 1917, op. Cit, p. 364

del ejercicio del poder público del Estado. Estos órganos o poderes son, por consiguiente, engendrados por la ley fundamental, a la cual deben a su existencia y cuya actuación, por tal motivo, debe estar subordinado a los mandatos constitucionales. Es por ello que los órganos estatales, de creación y vida derivada de la Constitución, nunca deben, jurídicamente hablando, violar o contravenir sus disposiciones, pues sería un tremendo absurdo que a una autoridad constituida por un ordenamiento le fuera doble infringido. De acuerdo con estas ideas, la actividad de legislador ordinario, originado por y en la Constitución, debe estar sometida a los imperativos de ella y los fundamentales o efectos objetivos de dicha actividad, o sea las leyes tienen, consiguientemente, que supeditárseles también, y, en caso de contradicción, debe optarse por la ley fundamental, la cual no es otra cosa que la expresión del principio de supremacía constitucional.³⁷⁷

En este sentido, las disposiciones del COFIPE, en especial la relativa a la posibilidad de observación de las elecciones por extranjeros es claramente anticonstitucional. En el capítulo referente a las conclusiones, se fija la postura al respecto y la posibilidad de modificar su articulado para establecer como derecho único relativo a los ciudadanos, la observancia de las elecciones.

³⁷⁷ Burgoa Ignacio, op. Cit., p. 364 y 365.

CONCLUSIONES.

- El sistema electoral Mexicano, es producto de un largo proceso de transformaciones y conquistas democráticas. Desde la época prehispánica hasta la actualidad se ha ido perfeccionando hasta lo que se podría considerar es un sistema maduro, cuya estructura y funciones aseguran la posibilidad de elecciones imparciales y justas. Ciertamente aún perfectible, como cualquier institución, pero contiene los atributos suficientes para dar certeza a todos los ciudadanos de que los candidatos que asumen el poder es por la voluntad popular.

Las instituciones emanadas de las conquistas sociales, tales como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y la Fiscalía Especial para Delitos Electorales son los tres pilares de un sólido sistema electoral autosoportado y autorregulado, capaz de resolver cualquier eventualidad que se derive de los procesos electorales, ya sea en su fase de organización, realización o en la persecución de delitos electorales.

- El sistema electoral como ha sido concebido, incorpora varios aspectos que son de suma importancia en el proceso de democratización. En primer lugar, la ciudanización de la entidad encargada de la organización y monitoreo de las elecciones. El Instituto Federal Electoral, dotado de plena autonomía, la ha logrado hacerse valer ante el Estado, y en poco tiempo crearse una sólida reputación social y adquirir la calidad moral para cumplir satisfactoriamente el cometido para el cual fue creado.
- El principio de autodeterminación política que se expresa con gran claridad en la Carta Magna, se ha convertido en una de las características

más sobresalientes del Sistema Electoral Mexicano. El artículo 4 fracción 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, expresa sin duda que la vigilancia de los procesos electorales es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos. Este derecho se ha ejercido en forma particular o bien organizada a través de asociaciones no gubernamentales, independientemente de la vigilancia de los actores principales en el proceso electoral, es decir, los partidos políticos. La acción de vigilancia ciudadana es la única y verdadera garante de la transparencia de los procesos electorales.

El IFE ha logrado la posibilidad real de expresión de las diferentes fuerzas sociales, dentro de un marco de actuación regulado por reglas claras e igualitarias. Los partidos políticos, como actores fundamentales del proceso electoral, tienen la certeza plena de sus derechos y obligaciones, de financiamientos y otras prerrogativas para apoyar sus actividades proselitistas. El sistema ha logrado establecer reglas claras para que el ciudadano o asociación de ciudadanos se exprese.

- El proceso de reformas al Sistema Político, ha culminado con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia. Al igual que la administración pública central, las instituciones del Sistema Electoral se ha visto obligadas a contraer y cumplir los compromisos de transparencia. Es tal vez la transparencia uno de los puntos más álgidos de la realización de las elecciones y en especial en la fase de organización y realización de las elecciones, sin embargo, el IFE ha logrado incorporar exitosamente estas obligaciones al realizar informes pormenorizados del quehacer electoral.

En años recientes se ha puesto a la disposición de la ciudadanía,

toda la información referente a la operación del IFE, financiamientos, gastos de campaña, etc. Información que permite una constante evaluación y fiscalización y retroalimentación de los procesos electorales.

- Aún hay ciertos aspectos que requiere ser atendidos y resueltos por el Instituto Federal Electoral, por el poder legislativo y en su caso las legislaturas locales. Podemos mencionar algunos de los más importantes y urgentes; a) la imposición de un límite razonable a los apoyos y financiamientos de los partidos políticos; b) la racionalización en las reglas de formación de partidos políticos, que se han dejado excesivamente laxas y permiten la creación de partidos políticos sin representatividad, pero con apoyos oficiales; c) el crecimiento exagerado de I mismo Instituto Federal Electoral que compite ventajosamente en personal y presupuesto con varias Secretarías de Estado; d) la homogenización de los periodos electorales federales y locales; e) la muy desafortunada implementación del voto de los nacionales en el extranjero; f) la proliferación de estructuras de organización electoral a nivel local; etc.

- Como se discutió anteriormente, no hay duda de que la tenencia efectiva, real, definitiva, única y originaria de la soberanía, está en el pueblo, pero que su proceso de transformación en normas jurídicas pasa por una distinta dimensión y peso de las fuerzas que se mueven en la sociedad. Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, el titular de la soberanía es el Estado. Empero, desde el momento en que la soberanía se conviene en atributo esencial del poder del Estado y que este poder está atribuido a una personificación jurídica a la que damos ese nombre, la única posibilidad de titularidad jurídica de la soberanía se encuentra en el propio Estado, que actúa a través de sus órganos hacia el interior y que se

presenta como una unidad de decisión y acción eficaz hacia el exterior.

Por ello, el Estado debe ser garante de la soberanía nacional no sea vulnerada por ningún motivo ni por ninguna circunstancia, ya sea desde el interior o por otras naciones. Desde nuestro punto de vista particular, el consentir que se invite a observadores internacionales a dar seguimiento a los procesos electorales es violatorio a la soberanía nacional y del artículo 33 constitucional, ya que per se es una intromisión a los procesos políticos de nuestro país, cuya vigilancia y supervisión es un derecho exclusivo de los ciudadanos.

- El principio de no intervención sigue y deberá seguir vigente. Algunos de sus detractores han expresado en diferentes foros que: “la necesidad por parte de la coalición gobernante de preservar sus intereses políticos de la competencia democrática, estimula la permanencia del proteccionismo político enmascarado de nacionalismo, este se ha manifestado en las batallas que se libran por mantener cerradas las fronteras políticas y circunscribir la supervisión del ejercicio de la democracia y los derechos ciudadanos a los actores ciudadanos, fuera de la observaron internacional”.

Este argumento soslaya la importancia como se señaló arriba, de la participación ciudadana y de los diversos actores de la contienda, en la verificación y seguimiento del proceso electoral, participación que por demás, es la única legítima. Descalifica de fondo al sistema electoral al negar la posibilidad de elecciones transparentes, equitativas y democráticas sin el tutelaje y aprobación de la comunidad internacional. Si el visto bueno internacional es garante de transparencia y legalidad, ha sido muy costosa e inútil la reforma política.

En el derecho internacional contemporáneo el principio de que nada autoriza a un Estado, a intervenir en los asuntos internos de otro Estado soberano, es un principio plenamente reconocido; es más, se puede asegurar que constituye *jus cogens*, o norma imperativa.

Este mismo concepto también es extensivo a no sólo a los Estados, sino también a organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas extranjeras o a cualquier particular que tenga la condición de extranjero. Aunque, dicho principio ha sufrido importantes transformaciones desde la antigüedad hasta nuestros días, la mayoría de los grandes internacionalistas están de acuerdo en que el principio de la no intervención no concede ninguna excepción. La soberanía nacional ante todo.

Cabe recordar que para México, el principio de la no intervención es uno de los postulados más caros, en virtud de la larga lista de intervenciones extranjeras de que ha sido objeto, principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica, no obstante que ellos habían postulado, desde 1823, lo que se ha dado en llamar la "Doctrina Monroe".

- La no intervención en organismos internacionales, debe ser más vigilada que nunca. El poder y presión que algunos estados como en el caso de Estados Unidos de Norteamérica o la coalición que conforma la Unión Europea hacen sobre los organismos internacionales, han logrado pernear la actuación de la ONU y la OEA.

Aunque el artículo segundo párrafo siete, de la Carta de las Naciones Unidas dice que ninguna disposición de la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter

dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme esto no necesariamente es observado en su totalidad.

El respeto irrestricto a la autodeterminación de los pueblos, el cual consiste, entre otras cosas, en el derecho que cada país tiene de darse las instituciones políticas y el sistema económico y social que más convenga a sus propios intereses, sin consentir interferencias extrañas, ni de organismos internacionales ni de países extranjeros, esta en duda ante el peligro que entraña una intervención disfrazada de una acción emprendida por un organismo internacional, sea mundial como las Naciones Unidas, sea regional como la OEA.

En los últimos tiempos se ha abierto paso una tendencia peligrosa que se refiere al principio de No Intervención en América, y este consiste en sostener que el principio de No Intervención es oponible a la acción de otros Estados, pero no a la acción colectiva que pueda adoptar un organismo regional; es decir, que, conforme a esta tesis, no se considerará como intervención las medidas decretadas por la Organización de Estados Americanos. Efectivamente el principio de No Intervención se refiere tan sólo a la acción de otros Estados y que esta cuestión debe distinguirse de aquella otra consistente en la existencia de que cierto dominio reservado del Estado, está vedado a la acción de los organismos internacionales. Como es natural, este dominio no comprende la actividad internacional del Estado; precisamente el objeto de los organismos consiste en limitar, en "intervenir" para regular la acción internacional de los Estados. Pero sólo hasta aquí es admisible la tesis. Conforme al artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas, aquellos; asuntos que no son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados no pueden ser objeto de intervención por parte de Organismos Internacionales. Es decir, existe un dominio que comprende la vida interna del Estado y que está reservado, que escapa a toda acción extraña, aún de los organismos internacionales,

ya que ningún país querría ser miembro de ellos si su participación implicara renunciar a su autonomía interna.

Así pues, esa norma prohibitiva debe considerarse como un elemento esencial de definición, que está en la base misma de toda organización internacional compuesta por Estados soberanos, independientemente de que su Carta Constitutiva lo consagre expresamente, como en el caso de las Naciones Unidas, o no lo consagre como ocurre tratándose de la Organización de Estados Americanos. En realidad, no habría sido forzoso consagrar formalmente el principio de la jurisdicción interna ya que por su naturaleza, está implícito en la estructura misma de toda agrupación internacional.

- Como es sabido, las Naciones Unidas habían intervenido en los procesos electorales de países o Estados no independientes; sin embargo, recientemente se ha sentado precedente en Estados Independientes. Los gobiernos de Nicaragua y de Haití formularon una petición, tanto al secretario general de las Naciones Unidas como al de la OEA para "observar" sus respectivos procesos electorales. Si bien, cabe señalar que el secretario general del primer organismo enfatizó que dicha vigilancia de ninguna manera implicaría sentar un precedente o establecer una práctica para situaciones futuras. Dichas peticiones de Nicaragua y Haití han contado con la aquiescencia de algunos países miembros de Naciones Unidas, pero ha preocupado profundamente a otros. Cuando el presidente Bush compareció en 1990 ante la Asamblea General elogió la participación de Naciones Unidas en los procesos electorales de Nicaragua, y pidió el establecimiento de un coordinador especial para asistencia electoral y de una comisión electoral de Naciones Unidas. La Unidad para la Promoción de la Democracia fue creada por resolución aprobada en la octava sesión plenaria celebrada el 8 de junio de 1990.

La verdadera razón de esta Unidad fue encubierta por una serie de declaraciones en el sentido de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; que uno de los propósitos esenciales de la Organización es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; que uno de los principios de la Carta reafirma que todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales; que según el artículo 16 de la Carta, cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente a su vida cultural, política y económica. Pero que en este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal; de apoyar la decisión tomada por los Estados miembros de afianzar y fortalecer sistemas auténticamente democráticos y participativos mediante el pleno respeto de todos los derechos humanos, particularmente la realización de elecciones libres y justas que respeten la libertad de expresión y de reunión y la voluntad popular; y reconociendo el papel significativo que puede desempeñar la Organización de los Estados Americanos para apoyar y asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos por renovar, preservar o fortalecer las instituciones y procesos democráticos, sirviendo como un foro para el intercambio de información y experiencia. Así con estos argumentos se justificó la injerencia en asuntos internos de los estados miembros.

Pero México fue uno de los pocos que alzaron la voz. México declaró, en el seno de la XXI Asamblea General de la OEA, misma que se

celebró en Santiago. Chile, que la democracia no se conquista ni se fortalece con acciones externas, y manifestó la oposición definitiva de México, conforme a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, a que se creen mecanismos automáticos de acción en el caso de alteraciones abruptas en los sistemas políticos de los países del continente, con lo cual logró que se modificara una propuesta que al respecto apoyaban Venezuela y Estados Unidos, entre otras naciones.

Subrayó que México no estaba de acuerdo en convertir a la OEA en supervisora o vigilante suprema de la conducta política de nuestros países, y puntualizó que únicamente por medio de economías dinámicas, abiertas, competitivas y de alta productividad lograremos consolidar el gran impulso democrático que vive América Latina.

Estamos convencidos de que efectivamente la democracia no se conquista ni se fortalece con acciones externas, ya sean estas unilaterales o multilaterales; sí puede en cambio, debilitarse.

La democracia, como el desarrollo, puede tener marcos externos favorables o desfavorables. Pero sólo pueden construirse, fortalecerse y consolidarse desde dentro: desde el seno mismo de cada una de nuestras naciones.

- Es, al parecer, cuestionable que las violaciones de los derechos humanos ponen en peligro la paz en tanto que no respetarlos daría lugar al caos. Es preciso ejercer cautela máxima para evitar que la defensa de los derechos humanos se convierta en una plataforma desde la que se pretenda invadir la indispensable jurisdicción interna de los Estados y menoscabar su soberanía. Nada conduciría con mayor certeza a la anarquía que el abuso de ese principio.

Es claro entonces que la responsabilidad última de los procesos electorales es facultad soberana de los Estados y que cualquier actividad que intente vincularse, directa o indirectamente, al desarrollo de los procesos electorales nacionales o a los resultados de esos procesos, deberá ajustarse al espíritu de la Carta y a los principios de Derecho Internacional. Los casos excepcionales no pueden servir para fundamentar un principio general de actuación de la Organización y de los Estados miembros en procesos electorales nacionales ni para dar al Consejo de Seguridad un papel en la aplicación de este principio.

- Desde la Comisión para la Reforma del Estado o CERE (2000-2001) de Porfirio Muñoz Ledo, hasta las Mesas que organizó Santiago Creel en la Secretaría de Gobernación en 2001-2002 o las propuestas de los legisladores del PAN. Varias de las iniciativas del primer gobierno panista, han sido y son para dismantelar la Constitución y eliminar de ella sus contenidos básicos.

En el período del Neoliberalismo se ha ido promoviendo a contra corriente de la Historia, la idea de que a) es necesario modificar los regímenes constitucionales de todos los países a fin de “adecuarlos” a la lógica del capital neoliberal del nuevo siglo, b) de que la redacción de los nuevos textos constitucionales debe ser la obra de especialistas con conocimientos económicos y no de asambleas constituyentes integradas por representantes populares, los que a juicio de los organismos financieros internacionales son ignorantes en materia económica, c) de que esto debe ser el resultado de acuerdos cupulares entre los principales partidos políticos, consensuados al margen y lógicamente en contra de la sociedad, y de que, en suma, d) esta imposición no debe pasar por amplias discusiones ni por su aprobación por mecanismos como el del

referéndum. Este proceso, que se pretende de “modernización”, entraña por lo mismo profundas regresiones anacrónicas y una en particular: la de su carácter antidemocrático.

Una Constitución no puede ser otra cosa que el producto de un proceso social, lo que le confiere una legitimidad histórica, en la medida en que los reclamos y exigencias populares se traducen en parte sustancial de ese nuevo ordenamiento legal, y no puede originarse, como ha sido el caso en épocas recientes, en los acuerdos cupulares de las élites dirigentes, que terminan por consagrar los privilegios de las minorías. Es igualmente inadmisibles, se le “modifique” por la vía de expedir una legislación secundaria o decretos o reglamentos que la contradicen. Como es el caso del artículo XX del Código de Instituciones y Procedimientos electorales sobre el cual se justifica la observación extranjera.

El país requiere sin duda de muchos cambios legislativos, pero una vez modificado este aspecto central, tanto el Congreso como el Ejecutivo tendrán que aceptar el papel primordial del pueblo en el proceso legislativo, e impulsar los cambios que puedan tener una aprobación popular.

La defensa de la Constitución se hace sin embargo no solamente evitando que ésta sea objeto de modificaciones y contrarreformas a espaldas y en contra de la sociedad, sino impidiendo que sea violentada por la vía de los hechos. La Constitución se defiende al exigir el respeto al voto en cualquier elección o cuando se impide que exista la injerencia extranjera en los procesos electorales.

- Han sido varios los casos de intromisión de extranjeros en la política interna mexicana. Tal es el caso del ex Presidente del gobierno español y miembro del partido popular en su última visita a México. A sabiendas que el gobierno mexicano le podía aplicar, por presión de la opinión pública y de los partidos políticos el 33 constitucional, abandonó ese mismo día el territorio nacional, es evidente que al hacerlo, evitó dicha aplicación, ahora la Secretaría de Gobernación tiene fundamento legal para impedirle la entrada al país pero falta la voluntad política de hacerlo.

También es importante destacar que la expulsión vía 33 constitucional es una facultad discrecional de la autoridad administrativa en virtud de tratarse de una interpretación de la propia norma constitucional referida y, en aras de la interpretación y de los intereses políticos en juego, toda hermenéutica jurídica que se utilice puede ser válida, la única interpretación que debería ser la verdadera en este asunto, debe ser la judicial, es decir, la que realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El constituyente al establecer dicha prohibición constitucional tuteló la reserva para los mexicanos de los asuntos que solamente deben ser resueltos por nosotros, la autodeterminación de los pueblos significa que las personas deben resolver, libremente y con base únicamente en la libertad de conciencia, quienes dirigen los destinos de sus países. Así como los mexicanos no vamos a España a hablar bien o mal de los diversos partidos políticos también pedimos que los españoles no lo hagan en México, sobre todo en estos tiempos electorales, es de elemental congruencia.

- Sólo los sistemas electorales que tienen una debilidad institucional, buscan la legitimación mediante la observación extranjera. Si el sistema electoral de México no los tiene ya que tiene mecanismos internos para

procesar y dar legitimidad a sus comicios. Tiene una infraestructura y organización que le han hecho merecedor del reconocimiento internacional y por ello ha sido invitado a compartir su experiencia con otros países. El IFE, no requiere de la observación extranjera para dar legitimidad a los procesos electorales. Es por ello, necesario plantear la abrogación del artículo 82 fracción 2 del COFIPE, relativo a las atribuciones del Instituto Federal Electoral con el cual fundamenta la invitación a los extranjeros, ya que es claramente inconstitucional y así mismo viola la Carta de principios de la ONU, ya que para que esta organización o cualquier otra pueda ser observadora en comicios es necesario que la invitación sea del gobierno del país, no de un organismo ciudadano que tiene el mandato constitucional de organizar las elecciones y es autónomo del Estado.

BIBLIOGRAFIA.**I. LIBROS**

Acosta Romero, Miguel y Castañeda González, Jorge., **La observación internacional de elecciones**, México, Porrúa, 1994.

Aguilar Camín, Héctor., **Después del milagro**, México, Editorial Cal y Arena, 1989.

Aguilar Villanueva, Luís F., **El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, Año 1996, 2ª Edición.

Aguilar Zinser, Adolfo., **Las dos caras de la democracia en primer informe sobre la democracia: México 1988**, México. Siglo XX y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1989.

Alcocer, Jorge., **El ciclo de reformas electorales 1978-1996**, En Diálogo y Debate de Cultura Política. México, No. 1, Abril-Junio de 1997. Pp. 99-115.

Alponte, Juan María., **La política exterior de México en el nuevo orden mundial**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Andrade Sánchez, Eduardo., **Introducción a la ciencia política**. 2a Edición, Edit. Harla, México. 1990.

Anguiano, Eugenio., **México y el tercer mundo: racionalización de una posición en continuidad y cambio en la política exterior de México**, México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1977.

Aragón, Manuel y Otros., **Tendencia contemporáneas del derecho electoral en el mundo**, Memoria Del 11º Congreso Internacional del Derecho Electoral, UNAM, México, 1993.

Aragón, Manuel. **Constitución, democracia y control**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

Arblaster, Anthony., **Democracia**. México: Nueva Imagen, 1991. [Democracy, 1987].

Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto., **La política exterior pragmática salinista**. México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección de Fomento Editorial, 1992.

Arellano García, Carlos., **El juicio de amparo**. 6a. Edición, Ed. Porrúa, S. A., México, 2000.

Aristóteles., **La Política**. México, Ed. Porrúa., S.A., 1976.

Arlucea Ruiz Esteban., **El sistema de derechos y su protección en la unión europea. la protección de los derechos fundamentales en Europa**. Editorial Dykinson. Madrid 2002, Primera Edición, P.243.

Arme Thompson Feraru., **Transnational political interest and the global environment on international organization**, Vol. XXVIII, No. 1, United States. Winter 1974, P.33

Arteaga Nava, Elisur., **Derecho Constitucional**, Oxford University Press, México, 1998, Pp. 32-37.

_____, **La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte; el caso tabasco y otros**, Pr. Leonel Pereznieto Castro. Tercera Edición, México. Grupo Editorial Monte Alto, 1997.

Anlen López, Jesús. **Origen y desarrollo de los partidos políticos de México**. Editorial Porrúa, México, Año 1973.

Bandow, Doug, (Ed), **U.S. aid to the developing world a free market agenda**, The Heritage Foundation, Critical Issues, Washington. D.C, 1985.

Barbosa, Ana Paola y Mauricio Ibarra., **México en América del norte: hacia una nueva era en cambio y continuidad de la política exterior de México**. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México y Ariel, 2002.

Barragán Barragán, José., **Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861**, UNAM, México, 1987 (Reimpresión), P. 195.

_____, **Introducción Al Federalismo**, Colección Fin de Milenio, Universidad de Guadalajara, México, 1994. Págs. 45-56

Becerra Ramírez, Manuel, **México y la corte interamericana de derechos humanos , estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velazco**, México, UNAM, 2000, Pp. 77-89.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, **La mecánica del cambio político en México. elecciones, partidos y reformas**, Ed. Cal y Arena, México, 2000.

Berlín Valenzuela, Francisco, **Derecho Parlamentario**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____. **Teoría y Praxis**. Política Electoral. Editorial Porrúa, México, Año 1983. 299 Páginas.

Berman, M. R. Y Jonson J. E., **Diplomáticos sin embajada. Una ayuda para el mundo**, Ed. Tres Tiempos, Argentina, 1979, Págs. 22-37

Bermúdez Torres, Lilia., **Política y defensa de Reagan a Clinton y la política de promoción de la democracia: origen, desarrollo e institucionalización**, División de Estudios Internacionales, No. 7, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 1993.

Bernal, Beatriz., **México y Cuba: caminos divergentes en materia de expulsión de extranjeros**, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, 1996, T. VIII, P. 17.

Berruga Filloy, Enrique., **Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales en la política exterior de México**. Enfoques para su Análisis. México: Colegio de México e Instituto Matías Romero, 1997.

Bidart Campos, Alfonso, **Teoría general de los derechos humanos**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

Blanco Valdés, Roberto L. **Los Partidos Políticos**. Editorial Tecnos, Madrid, Año 1990.

Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia**. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, Año 1986.

Bocanegra, José María., **Memorias para la historia de México independiente**, Tomo II, México, 1892.

Bolling Landrum R. With Craig Smith., **Private foreing aid. u.s. philanthropy for reliefand development**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1982.

Bombarolo, Félix., **El rol de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de América Latina**, Ed. Ficong, Argentina, 1992.

Bonichot, Jean-Claude., **Le controle juridictionnel du pouvoir discretionnaire dans l'expulsion et l'extradiction des etrangeres**, Revue Internationale De Droit Compare, Núm. 2, Abril-Junio de 1986, P. 693.

Borja Tamayo, Arturo., **Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas en la política exterior de México. enfoques para su análisis**. México: Colegio de México e Instituto Matías Romero, 1997.

Brage Camazano, Joaquín., **La acción de inconstitucionalidad**. 1ª Reimpresión. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.

Brown, Seyom., **The faces of power. constancy and change in united states. foreign poncy from Truman to Clinton**, Columbia University Press, New York, 1994.

Bryce, James., **Constituciones flexibles y constituciones rígidas**, Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952.

Bulmer-Thomas, Víctor Y Serrano, Mónica., **La Reconstrucción Del Estado, México Después De Salinas**, Ed. FCE, 1ª Edición En Español, México, 1998. Pág. 138-256

Burdeau, George., **Tratado de la ciencia política**, UNAM, México, 1985.

Burgoa Orihuela, Ignacio., **75 Aniversario de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos**, 2a Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1997.

_____, **Derecho constitucional Mexicano**, 5a Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.

_____, **El Juicio De Amparo**. Trigésima Séptima Edición. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000.

_____, **El régimen constitucional de los partidos políticos**. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 1975.

Cabo de La Vega, Antonio., **El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Calamandrei, Piero, **La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile**, Edit. Padova, 1950.

Calderón, Enrique y Cazés, Daniel, **Tecnología ciudadana para la democracia**, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM-La Jornada Editores, 1994.

Camarena Patiño, Javier. **Derecho electoral mexicano**. Editorial Constitucionalista, Segunda Edición, México 1996, Pág. 18-62.

Campa, Homero., **Cientos de extranjeros expulsados desde el estallido zapatista**, Proceso/Infolatina, México, 16 de Enero del 2000.

Cancado Trindade Antonio. **Foro internacional sobre democracia y derechos humanos: El régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y el estado de derecho.** México 2000, Primera Edición, Pág. 18.

Carda Carda, Raymundo., **Derecho político electoral,** Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1997, Pág. 371.

Cárdenas Gracia, Jaime F., **Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos.** Editorial Fondo de Cultura Económica, México, Año 1992.

_____, **Transición política y reforma constitucional,** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

_____, **Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos.** Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1992, Págs. 333-78.

Carpizo Mcgregor, Jorge., **Estudios constitucionales,** 5ª Edición, UNAM, México, 1996.

_____, **La constitución mexicana de 1917,** 10ª Ed., Porrúa, México, 1997, Págs. 182-205.

Carrillo Flores, Antonio., **La suprema corte en la reformas sociales de México ,** Tomo XIV, No. 55, México, 1964.

Castañeda, Jorge G. **Prólogo en cambio y continuidad de la política exterior de México.** México: Instituto Tecnológico Autónomo de México y Ariel, 2002.

Castellanos Hernández, Eduardo., **Derecho electoral en México, introducción general,** Ed. Trillas, México, 1999.

Castillo Velasco, José María., **Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional Mexicano.** Editorial México, Gobierno en Palacio, México, Año 1987.

Castro y Castro, Juventino., **El artículo 105 Constitucional,** Edit. Porrúa, S.A., México, 1997.

_____., **El Sistema del Derecho de Amparo,** Edit. Porrúa, S.A., México, 1979.

Celaya Luria, Lino, **Apuntes para la Democracia,** México, Sep, 1994.

Cernea, Michael M., **Nongovernmental organizations and local development,** The World Bank, Washington D.C., 1988.

Chabat, Jorge., **Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960 - 1985) en fundamentos y prioridades de la política exterior de México.** México: El Colegio de México, 1986.

_____., **La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia perfecta.** México: Plaza y Valdés e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores De Monterrey, Campus Ciudad de México, 2002.

Chávez Ramírez, Juan Ángel., **Principios del Derecho Electoral,** Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, México, 1994.

Cosío Villegas, Daniel., **La Constitución de 1857 y sus Críticos,** 1ª. Ed. (En esta editorial), Clío, México, 1997, Págs. 97-116.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús, **Derecho Constitucional Electoral**, 2ª. Ed., Porrúa, México, 2002.

Covián Andrade, Miguel. **El control de la constitucionalidad en el derecho comparado**. México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001.

Crespo, José Antonio., **Urnas de Pandora, partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas**, Espasa Calpe, CIDE, México, 1995, Pág. 91 y Ss.

Orozco Gómez, Javier., **El Derecho Electoral Mexicano**, Porrúa, México, 1993, Pp. 62 y Ss.

Cruz Barney, Óscar, **Historia del Derecho en México**, 2ª. Ed., México, México University Press, 2004.

Cueva, Mario de la., **La idea de la soberanía, estudio preliminar de Herman Heller**. Editorial UNAM, México, Año 1963.

Cunill, Nuria. **Participación Ciudadana**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Año 1991.

Curzio, Leonardo., **La oferta electoral de los partidos políticos**. Editorial Triana, Año 1994.

Dahl, Robert A., **La Poliarquía : Participación y Oposición**. Julia Moreno San Martín (Trad.). México: Ediciones Gernika, 1987.

_____, **Un Prefacio A La Teoría Democrática**. José Luís González (Trad.). México: Ediciones Gernika, 1988.

De Andrea Sánchez, José., **Los partidos políticos. su marco teórico jurídico y las finanzas de la política.** UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México 2002, Págs. 80-189.

De La Peza Muñoz Cano, José Luís, **Principios generales del derecho electoral,** Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial, México.

De Oñate, Santiago., **Derechos DEL PUEBLo Mexicano,** Editorial Talleres Gráficos de La Nación, México, 1985, Pág. 140

De Otto, Ignacio., **Derecho Constitucional.** Sistema de Puentes, 2ª Ed., Ariel, Barcelona, 1991 (Reimpresión), Pág. 293-295.

Devis Echandia, Hernando., **Estudios de Derecho Procesal,** Tomo 1, Edit. ABC, Bogotá, Colombia, 1979.

Donald J. Puchala y Stuart I. Fagan., **International politics in the 1970's: the search for a perspective** En International Organizations, Vol. 28, No. 2, United States, Spring 1974, Pág. 262

Dowse, Robert E.; y Hughes, John A. **Sociología Política.** Versión Española de Rolland Quintanilla, José María, Alianza Universidad, 3ª Ed., España, 1979.

Dresser, Denise, **Neopopulist solutions to neoliberal problems: mexico' s national solidarity program,** Current Issue Brief, Center on U.S. - Mexican Studies, La Olla, California, 1991.

Duez, Paul, **Le controle jurisdictionnel de la constitutionnalité des lois de Francia,** París, 1928.

Duverger, Maurice., **Instituciones políticas y derecho constitucional**, 5ª Edición, Edit. Ariel, Barcelona, 1970.

_____, **Los Partidos Políticos**. Título Original: Les Partis Politiques, Tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, 15ª Reimpresión, México, 1996.

_____, **Les Régimes Semi-Présidentiels**. Edit. Press Universitaires de Francia. París, Francia. 1986, Págs. 7-8.

Elster, Jon., **Explaining technical change. studies in rationality and social change**. Edit. Cambridge University Press. Londres. Inglaterra, 1990, Pág. 54.

Enoc Calderón, Raúl., **El Poder Judicial**, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1989.

Finer, S. E. **La política de adversarios y la reforma electoral**. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1988 Pág. 15.

Fix Zamudio, Héctor y Valencia C, Salvador., **Derecho constitucional mexicano y comparado**. Segunda Edición. México, Ed., Porrúa, S.A., 2001.

Fix Zamudio, Héctor., **25 Años De Evolución De La Justicia Constitucional**. Segunda Edición. México, Ed., Porrúa, S.A., 2002.

_____, **La justicia constitucional ombusman y derechos humanos**. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1997.

_____, **La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales**, UNAM Civitas. Madrid, 1982.

_____, **Prólogo En La Renovación Política Y El Sistema Electoral Mexicano**, Porrúa, México, 1987, Pp. XII y Ss

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa, México, Año 1996, Décimo Séptima Edición.

Freíd, Julián., **La Esencia de la Política**, Ed. Sirey, Paris, 1965, Pág. 121

Friedmann Wolfgang., **La nueva estructura del derecho internacional**. Editorial Trillas. México 1967, Primera Edición, Pág.17.

Fuentes Díaz, Vicente., **Los partidos políticos en México**. Editorial Altiplano, México, Año 1969.

Galván Rivera, Flavio., **Derecho Procesal Mexicano**, Edit. McGraw-Hill, México. 1997.

García Canclini, Néstor, **Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad**, México, CONACULTA, 1987.

García Cotarello, Ramón. **Poder Judicial De La Federación**. Editorial Sistema, México, 1985.

García de Enterría, Eduardo., **La constitución como norma y el tribunal constitucional**, Madrid, 1985.

García García, Raymundo. **Derecho Político Electoral**. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Serie, Apoya a la Democracia. Puebla, México 1997, Pág. 50-93.

García Martínez, María Asunción. **El recurso de inconstitucionalidad**; El Proceso Directo de Inconstitucionalidad. Madrid, Ed, Trivium, 1992.

García Orozco, Antonio. **Legislación Electoral Mexicana 1812 -1988**, 3ª Ed., Adeo-Editores, México, 1989, Pág. 363.

García, Pelayo., **Derecho Constitucional Comparado**, Edit. Revista de Occidente, Madrid, 1964.

Garza García, Carlos de la., **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed., McGraw Hill, México, 1997.

Góngora Pimentel, Genaro, **Introducción del juicio de Amparo**, México. Edit. Porrúa, SA. 1992.

Gonzáini, Osvaldo Alfredo, **El derecho procesal constitucional y los derechos humanos**, UNAM, 1995.

González Backaller, Ciro B. y Guevara, Luís., **Síntesis de historia de México**, Ed. Herrero, México, 1980. Págs. 23-27

González Casanova, Pablo. **Pensar la democracia en primer informe sobre la democracia: México 1988**. México: Siglo XX y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1989.

_____, **El Estado y los partidos políticos en México**. Editorial Era, México, Año 1986, Tercera Edición.

González de la Vega, René. **Derecho Penal Electoral**. Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición, México 1997, Págs. 80-102.

González Galván, Jorge Alberto, **Derecho Indígena**, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-McGraw Hill, 1997

_____, **El estado y las etnias nacionales en México: la relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

González Uribe, Héctor., **Teoría Política**, México, Porrúa, 1972, Pág. 334 y 335

Gros Espiell, Héctor., **Derecho Internacional del Desarrollo**, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1975.

_____., En: **Estudios Sobre Derechos Humanos**, Madrid, Civitas, 1998, Pág. 198.

Habermas, Jürgen, **Modernidad Vs. Post-Modernidad**, En Picó, Joseph (Comp.), Modernidad y Post-Modernidad, México, Alianza Editorial, 1990, Págs. 94 Y 95.

Hardie. F. **The political Influence of the british monarchy (1902-1945)**. Edit. Oxford University Press. Londres, Inglaterra. 1970, Págs. 25-75.

Hariou, Maurice., **Derecho Público y Constitucional**, Edit. Ariel, España, 1972.

Hauriou, André ., **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**, Barcelona. 1971.

_____., **Principios de derecho público y constitucional**, 28ª Edición. Instituto Editorial Reus, España.

Held, David., **Poder judicial de la federación.** Alianza Editorial, Primera Edición, México 1992, Págs. 114-180.

Heller, Claude. **Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional en cambio y continuidad de la política exterior de México.** México, Ariel e Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM, 2002.

Heller, Hermann, **Teoría del estado**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

Hellinger, Stephen,,**Aid for just development. report on fue future offoreign assistance**, Lyrme Riermer Publishers, United States, 1988.

Heredia, Blanca. **La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. el caso Mexicano** En Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México. México: El Colegio de México, 1986.

Hernández Martínez, María del Pilar, **Mecanismos de iuteh de los intereses difusos y colectivos**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Herring. Patrick. **Presidential leadership, the polítical relations of congress and the chíe' executive**. Edit. New York Press. Estados Unidos, 1962, Pág. 61.

Howard Mcllwain, Charles, **Constitucionalismo Antiguo Moderno**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Huerta Ochoa, Carla. **Mecanismos constitucionales para el control político.** 2ª Edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.

Iglesias, José María., **Estudio Constitucional sobre facultades de la corte de justicia, en cuestiones constitucionales.**, (Compilación de Javier Moctezuma Barragán), UNAM, México, 1996, Págs. 163-218

Instituto Federal Electoral, UNAM, Universidad de Quintana Roo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1999, Págs.- 828-835.

Jellinek, Georges, **Teoría General del Estado**, 58ª Edición. Edit. Porrúa. S. A., México, 1997.

Joseph S. Nye Jr. y Roben O. Keohane. **Transnational relations and world politics on international organization**, Vol. XXV, No. 3, United States, Summer 1971, Pág. 332

Justo López, Mario, **Introducción a los estudios políticos**, Edit. Palma, Buenos Aires, Argentina, 1983.

Kaplan, Marcos, **Estado y Globalización**, México, UNAM, 2002.

Kelsen, Hans, **La Garantía Jurisdiccional de la Constitución**, Revue de Droit Public Et de Science Politique , UNAM, México, 1979.

_____., **Teoría General del Estado**, Edit. Porrúa, S. A.. México, 1965.

Keohane, Robert Y Joseph Nye. **Power and Interdependence**. Massachussetts: Harper Collins Publishers y Harvard University, 1989.

Kjell Skelsbaek, **The growth of international nongovernmental organizations in the twentieth century** En International Organizations, Vol. XXV. No.3, United States. Summer 1971, Pág. 422

Koenig, L.W. **Congress and The President**. Edit. Glenview. Estados Unidos, 1965, Págs. 530-560.

Krieger, Emilio. **Derecho y Legislación Electoral**. Miguel Ángel Porrúa Editores, Sociedad Anónima, Primera Edición, México 1993, Pág. 33-56.

Landrum R. Bolling y Craig Smith, **Private foreign aid. u.s philanthropy for relief and development**, Westview Press, Boulder, Colorado. 1982, Pág.153

Lanz Duret, Miguel., **Derecho constitucional mexicano, y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen**, 5ª. Ed., Editorial Continental, México, 1984 (Reimpresión). Pág. 342- 56

Lasalle Ferdinand., **¿Qué es la constitución?** , 4ª Edición. Edit Colofón, Madrid 1992 Pág. 84

Loewenstein, Karl, **Teoría de la constitución**, Edit. Ariel, Barcelona, 1965.

López Chavarría, José Luís, **Las elecciones municipales en México** (Estudio Jurídico-Político), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Lucas Verdú, Pablo, **Curso de derecho político**, 2ª Ed., Ed. Tecnos, Madrid,1977, Vol. II, Pág. 118

Luhman, Niklas., **La contingencia como atributo de la sociedad moderna** , En Beriain, Josetxo (Comp.), Las Consecuencias Perversas de la Modernidad, Barcelona, Anthropos, 1996.

Margadant S., Guillermo Floris, **Panorama de la historia universal del derecho**, 5ª Ed., México, Porrúa, 1996.

Massot, J. **La presidencia de la republique.** Edit. Press Universitaires de Francia. París, Francia. 1977, Pág. 39.

Mendieta y Núñez, Lucio. **Los Partidos Políticos.** Editorial Porrúa, México, Año 1980, Cuarta Edición.

Mercader Díaz de León, Antonio Eduardo., **El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional.** México, Ed., Delma, 2001.

Michael M. Cemea, **Nongovernmental organizations and local development.** The World Bank, Washington D.C., 1988, Pág. 43

Moctezuma Barragán, Javier., **José María Iglesias y la justicia electoral,** UNAM, México, 1994, Págs. 81-163

Montaño, Jorge., **México y estados unidos: de san Cristóbal a Monterrey en cambio y continuidad de la política exterior de México.** México, Ariel e Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM, 2002.

_____, **Partidos y política en América latina.** Editorial UNAM, México, Año 1975.

Montesquieu, **El espíritu de las leyes,** Edit. Techos, Madrid, 1987.

Morales Paulín, Carlos A., **Justicia Constitucional.** Ed. Porrúa. S.A., México, 2002.

_____, **Derecho Burocrático,** Ed. Porrúa. S.A., México, 1995.

Moreno Garavilla, Daniel, **Derecho Constitucional Mexicano**, 12^a Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1993,

Moreno Garavilla, Jaime Miguel, **Constitución, finalidad y trascendencia, 75 aniversario de la constitución política de los estados unidos mexicanos**, Edit. Porrúa, S. A, México, 1992.

Moreno, Alejandro., **Democracia actitudes políticas y conducta electoral**, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. Págs. 233 – 243

Moreno, Daniel., **Los partidos políticos del México contemporáneo 1916-1970**. Editorial Costa Amic, México, Año 1983, Décima Edición, Págs. 290-292.

_____, **Derecho Constitucional Mexicano**, 7^a Edición, Editorial Porrúa, México, 1996

Morgan, Lewis., **La Sociedad Primitiva**, Edit. Ayugo, México 1980.

Morillas Cueva, Lorenzo., **Derecho Electoral**, Anuario Jurídico, UNAM, Vol. XIV, 1994. Págs. 56-67

Natale, Alberto. **Derecho Político**. Editorial de Palma, Buenos Aires, Año 1979.

Nolhen, Dieter., **Sistemas electorales y partidos políticos**. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, 1^a Ed., México 1996, Pág. 25-86.

Noriega Cantú, Alfonso, **Defensa Constitucional**, Edit. Porrúa, SA, México, 2000.

NYE, Joseph S. Jr. y Robert O Keohane., **Transnational relations and world politics**, En International Organizations, Vol. XXV, No. 3, Summer, United States, 1971.

Ojeda Gómez, Mario. **Alcances y límites de la política exterior de México**. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1976.

_____, **México antes y después de la alternancia política: un testimonio**. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2004.

Ollolqui, Juan José de. **La Diplomacia Total**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Orozco Gómez, Javier. **Estudios Electorales**. Editorial Porrúa Sociedad Anónima, Primera Edición, México 1999, Págs. 89-216.

Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.), **Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI**, México, UNAM, Instituto De Investigaciones Jurídicas, 1999.

_____, **Derecho Constitucional Consuetudinario**. 1ª Reimpresión. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

Ovilla Mandujano, Manuel. **Teoría del Derecho**. México, Ed., Duero, 1990.

Palavicini, Félix F., **Historia De La Constitución De 1917**, México, 1938, Tomo II, Págs. 95-104.

Pastor, Robert A., **Democracy In The Americas**, Stopping The Pendulum, Homles & Meier Publishers, US, 1989.

Pastor, Robert A., **Whirlpool u.s. foreign policy toward latin America and the Caribbean**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992.

Patiño Camarena, Javier, **Derecho Electoral Mexicano**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio., **Historia Del Derecho Mexicano**, Oxford University Press, México, 2002. Págs. 57-58

Peschard, Jacqueline., **Transparencia y Partidos Políticos**, Cuadernos de Transparencia Vol. 8, Instituto Federal de Acceso a la Información Publica (IFAI), Primera Edición, México, Septiembre de 2005.

Peza, José Luís de la., **Evolución de la justicia electoral en México (1968-1998)**, En Moctezuma Barragán, Gonzalo (Coordinador). Derecho y Legislación Electoral. 30 Años Después de 1968, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, Pág. 335,

Pina, Rafael de y José Castillo Larrañaga. **Derecho Procesal Civil**. 19ª Ed., Porrúa, S.A., México,1996.

Pllschke, Elmer Ced., **Contemporary U.S. Foreign Policy**, Documents and Commentary Greenwood Press, US, 1991.

Polo Bernal. Efraín, **Manual de Derecho Constitucional**. Editorial Porrúa, S.A., México. 1985, Pág. 15.

Posadas, Adolfo, **Tratado de Derecho Político** , Madrid, 1930.

Puchala, Donald J. And Stuart I. Fagan, **Intematiomil politics in the 1970s: the search for a perspective**, En International Organizations, Vol. 28, No. 2, Spring, United States, 1974.

Rabasa, Emilio O. **Los principios constitucionales de la política exterior de México en el nuevo contexto internacional en entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994 – 2000.** México: Colegio de México e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2002.

_____, **El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917**, UNAM, México, 1996, Págs. 90 y Subs.

_____, **Historia de las constituciones Mexicanas**, 2ª Ed., UNAM, México, 1997 (Reimpresión), Pág. 13.

_____, **La constitución y la dictadura. estudio sobre la organización política de México.** 7ª. Ed., Porrúa, 1990, Págs. 117-140;

Ramírez Fonseca, Francisco., **Manual de Derecho Constitucional**, 6ª Edición, Editorial México, México, 1990. Pág. 78

Paúl Ávila O, **Derecho electoral y derechos humanos de tercera generación en América latina**, UNAM, México, 2000.

Remiro Brotons, Antonio, **Derecho Internacional**, Madrid, Mcgraw-Hill, 1997, Pág. 1021.

Ress, Georg. **El control de la constitucionalidad de las leyes en la república federal Alemania**, En Primer Encuentro Jurídico Argentino-Germano (5 Al 8 de Abril De 1988). Buenos Aires, 1990.

Reyes Reyes, Pablo Enrique. **La acción de inconstitucionalidad; derecho procesal constitucional.** Pr. Genaro David Góngora Pimentel. México, Editorial Oxxford University Press, 2000.

Reyes Tayabas, Jorge. **Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos.** Procuraduría General de la República, Primera Edición, México 1994, Págs. 180-210.

Reyes, Rodolfo, **La Defensa Constitucional,** Recursos de Inconstitucionalidad y Amparo , Edít. Espasa-Calpe, Madrid, 1934.

Rivas Maura, Andrés. **La Cuestión de Inconstitucionalidad.** Madrid, Ed., Civitas, 1991.

Ricageno Sichts, Luís, **Filosofía del Derecho** , 68ª Edición, Edít. Porrúa, S. A., México, 1983.

Rodríguez Araujo, Octavio. **La reforma política y los partidos políticos en México.** Editorial Siglo XXI, México, Año 1982, Quinta Edición.

Rodríguez Cuadros, Manuel., **El derecho humano a la democracia.** Editorial Paídos, Barcelona 1998, Primera Edición, Pág. 1

Rodríguez y Rodríguez, Jesús (Comp.), **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA,** Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1998, Tomo I, Pág. 10.

Rojas Bernal, Enrique., **Actas y Versiones de la LIV Legislatura. Volumen LII. La Contra-Reforma Electoral de 1989-1990,** Centro de Estudios Legislativos, Editorial Factor, México, 1992, Pp. 74 y S.

Rondinelli, Dermis A, **Development administration and u.s. foreign aid policy.** Studies en Development Management, U.S., 1987.

Rosseli, Mauricio., **La reforma electoral en México y el tribunal federal electoral,** Joaquín Porrúa, México, 1988, Págs. 261 y S.

Ruiz Massieu, José Francisco. **Normación constitucional de los partidos políticos en américa latina.** Editorial UNAM, México, Año 1974.

Ruiz-Cabañas Izquierdo, Miguel. **México en el hemisferio en cambio y continuidad de la política exterior de México,** México, Ariel e Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM, 2002.

Salas, Federico., **Democracia y derechos humanos como política exterior en cambio y continuidad de la política exterior de México.** México, Ariel e Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM, 2002.

Salazar, Luís. **Introducción. México 2000: alternancia y transición a la democracia,** En México 2000: Alternancia y Transición a la Democracia. México: Cal y Arena, 2001.

Sanchez Bringas, Enrique, **Derecho Constitucional,** Editorial Porrúa, S.A., 2ª Edición. México, 1997, Pág. 190.

Sánchez Bringas, Enrique., **Derecho Constitucional Mexicano,** 15ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1999. Págs. 124 – 128

Sanz de Santamaria, Carlos, **Revolución Silenciosa,** Ed. FCE, México, 1971.

Sartori, Giovanni. *¿Qué Es La Democracia?* México: Edit. Patria, 1997. [Democracia Cosa É, 1993].

_____. *Partidos y sistemas de partidos.* Tomo 1, Editorial Alianza Universidad, Madrid, Año 1987.

_____. *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo,* Santiago Sánchez González (Trad.) México: Alianza, 1989

Saucedo, Hernández Orlando, *La expulsión de extranjeros, consideraciones respecto a la reforma del artículo 33 constitucional,* Tesis de Maestría, México, Universidad Iberoamericana, Plantel Golfo Centro, Puebla, 2000, Pág. 126.

Sayeg Helu., Jorge., *Historia De México,* Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1978, Pág. 82.

_____., *El Constitucionalismo Social Mexicano,* Cultura y Ciencia, México, 1972, Tomo 1 (1808-1853), Págs. 311-324.

Schmit, Garl, *Teoría de la Constitución,* 2ª Edit. Ariel, Barcelona, 1965.

Schmill Ordoñez, Ulises, *El sistema de la constitución mexicana,* Textos Universitarios, 2003

Seara Vázquez. Modesto., *Política Exterior de México.* México: Harla y Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

Sermeño, Ángel, *El renacimiento de los liberalismos: una reflexión desde América latina,* Metapolítica, México, Vol. 2, Abril-Junio de 1998, Pág. 23.

Serrá Rojas, Andrea, **Ciencia Política**, 13ª Edición, Edit. Porrúa. S. A., México, 1987.

Sidney, Yerba., **Participation and Political Equality in Yen Nation Comparison**. Editorial Universidad de Chicago, Año 1978.

Silva Herzorg, Jesús., **Breve Historia De La Revolución Mexicana**, Fondo De Cultura Económica, México, 1980.

Sirvent, Carlos (Coord.), **Partidos Políticos Y Procesos Electorales En México**, Porrúa/UNAM/Fcpys, México, 2002. Págs. 23 – 34

Skelsbaek Kjeu, **The growth of intemational nongovernmental organizations in the twentieth century**, En Intenational Organizations, Vol. XXV, No. 3, Summer, United States, 1971.

Solana, Fernando., **Balance y perspectivas del decenio 1981-1990**, En la Política Internacional de México en el Decenio de los Ochenta. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Tamayo y Salmoran, Rolando, **Introducción al estudio de la constitución**, UNAM, México, 1979.

Tello, Manuel., **La política exterior de méxico (1970 - 1974)**., México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

Tena Ramírez Felipe, **Leyes Fundamentales de México (1808 -1989)**, 15ª Ed., Porrúa, México 1989.

_____, **Derecho Constitucional Mexicano**, 6ª Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1989.

Thompson Feraru, Anoe, **Transnational Political Interest and The Global Enviroment**, En Intenational Organization, Vol. XXVIII, No.I, United States, Winter. 1974.

Tisch. Sara J. y Michael B. Wallace. **Dilemmas of devejopment assistance. the what, why and who offoreign aid.** Westview Press.Lnc.. U.S.. 1994.

Torrlicelli, Robert C., **Federal document clearing house congressional testimony**, April 20, 1994, Chairman Subcommittee On Western Hemisphere Affairs House Foreign Aftairs I Western Hemisphere Electoral Retorm in Mexico. 1994.

Ursúa-Cocke, Eugenio., **Elementos del sistema jurídico anglosajón.** México, Ed., Porrúa, S.A., 1984.

Vallarta, Ignacio L., **Obras Completas. Votos**, Ed. Facsimilar, Porrúa, México, 1980, Vol. 1, Pp. 110-161

Vergara, Rodolfo., **La Transparencia Como Problema**, Cuadernos De Transparencia Vol. 5, Instituto Federal De Acceso A La Información Publica (IFAI), Primera Edición, México, Marzo De 2005.

Núñez Jiménez, Arturo., **La Reforma Electoral De 1989-1990**, Fondo De Cultura Económica, México, 1993, 194 Pp.

Villalón Alejo, Lucía. **Derecho Electoral Mexicano.** Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, Primera Edición, México 1998, Págs. 54-189.

Villanueva, Ernesto, **Autonomía Electoral en Iberoamérica**, México, Triana, 1994

Villasana Sentíes, Lucy, **Derechos humanos de la tercera generación**, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996.

Wallersteni, Immanuel., **Después del Liberalismo**, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Siglo XXI, 1996.

Wimer, Javier., **El artículo 33 constitucional, comisión mexicana de defensa y promoción de los derechos humanos**, Serie Opciones, Núm. 2, Págs. 1 y 2.

Xifra Heras, Jorge, **Curso de Derecho Constitucional**, Edit. Bosch, Barcelona, España, 1962.

_____, **Introducción al estudio de las modernas tendencias políticas**, Barcelona, 1954.

Zaid, Gabriel. **Adiós al PRI**. México: Edit. Océano, 1985.

Zoraida Vázquez, Josefina, **Los primeros tropiezos , historia general de México**, El Colegio de México, 2000, Pág. 535.

Zúñiga Urbina, Francisco, **El estatus constitucional de extranjeros. notas acerca de derechos fundamentales y expulsión de extranjeros**, Revista De Derecho, Universidad de Concepción, Núm. 203, Año LXVI, Enero-Junio de 1998, Pág. 303.

II. LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley que regula a los servidores públicos en este caso a los funcionarios del Instituto Federal Electoral y del TRIFE.

Reglamento del IFE en Materia de Transparencia y Acceso a la información.

Reglamento para el Financiamiento Público que se otorgue a las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Reglamento que Establece los lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales que formen coaliciones

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

III. DICCIONARIOS.

Diccionario de Política, Bobbio, Norberto; y Matteucci, Nicola. Tr. Crisafio Raúl y Tula Jorge. Siglo XXI, 4ª ed., México, 1985.

Diccionario de Ciencia Política, Serra Rojas, Andrés. Tomo I. Mexicana de Ediciones, México, 1997.

Diccionario de Derecho Electoral, Ed. Porrúa, México, 2000.

Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, NDH-CAPEL, 1989, p. 211.

IV. HEMEROGRAFIA

Anuario Jurídico, UNAM, Vol. XIV, 1994.

Anuario Jurídico, UNAM, Vol. XIV, 1994. Págs. 56-67

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. V, 2005, México, pp. 173-220.

Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, 1996, t. VIII, p. 17.

Arme Thompson Feraru, **"Transnational Political Interest and the Global Environment"** on International Organization, Vol. XXVIII, No. 1, United States. Winter 1974, p.33

Diario Oficial de la Federación, del 9 de enero de 1981.

Diario Oficial, de 20 de agosto de 1931.

Diario Oficial, 23 de junio de 1981.

Diario Oficial, del 7 de mayo de 1981.

Donald J. Puchala and Stuart I. Fagan, **"International Politics in the 1970's: The Search for a Perspective"** en International Organizations, Vol. 28, No. 2, United States, Spring 1974, p.262

Excelsior, martes 13 de abril de 2004, p.1^a

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, núm. 76, noviembre de 1996,

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, núm. 85, agosto de 1997.

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, núm. 76. noviembre de 1996. pp. 10 y 11

Joseph S. Nye Jr. And Roben O. Keohane. **"Transnational Relations and World Politics"** on International Organization, Vol. XXV, No. 3, United States, Summer 1971, p.332

Jus Semper Loquitur, Revista del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, núm. 30, octubre-diciembre de 2000.

Memoria 1991, Tribunal Federal Electoral, México, 1992

Memoria 1994, Tribunal Federal Electoral, México, 1995, Tomo 1, pp. 320 y ss.

Memoria del III Congreso internacional de Derecho Electoral (Tomo III), México, 1999, Págs.- 828-835.

Michael M. Cemea, **Nongovernmental Organizations and Local Development**. The World Bank, Washington D.C., 1988, p.43

NEWS. The Carter Center, Summer. Atlanta. GA; 1994, p.13.

Revista de Derecho y Jurisprudencia, t. 89, sec. V. p. 113, fallos del mes, núm. 400, sent. 8, p. 34.

Revista de Derecho, Universidad de Concepción, núm. 203, año LXVI, enero-junio de 1998, p. 303.

Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, núm. 9, junio de 1997, p. 169.

Revista Mexicana de Justicia, México, nueva época, núm. 4. octubre-diciembre de 1993.

Semanario Judicial de la Federación (Apéndice al), 1917-2000, Tomo VIII, correspondiente a la jurisprudencia y tesis relevantes en materia electoral, y en la anterior Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.

Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tesis aislada, instancia del pleno, t. XV, núm. de control 284, 500, p. 890.

Soriano, Lillie, 16 de enero de 1924. Ocho votos. **Semanario Judicial de la Federación**, quinta época, t. XCV, pp. 720-725.

The Council of Freely Elected Heads on Government, **"The International Observation of The U.S. Elections"**, en Ocasional Paper Series, Vol, III, No, 1, Atlanta, GA, 1992.

V. JURISPRUDENCIA.

Olea y Leyva, Teófilo, Jurisprudencia obligatoria y suplencia de la queja deficiente, en materia penal, administrativa y civil, en El Ministro Teófilo Olea y Leyva, Volumen 19 de la Serie Semblanzas, SCJN, México, 1993, p. 819 a 849.

IUS 2005 1917-2006 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Quinta a Novena Época, 2006.

Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002. Compilación oficial.- Volumen: Jurisprudencia.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, D.F., 2003.

Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002. Compilación oficial.- Volumen: Tesis Relevantes.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, D.F., 2003.

VI. DOCUMENTOS.

"Documento de trabajo". Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables de la Asamblea legislativa del Distrito Federal. México, pag. 11.

"Documento de trabajo," Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, , México. s. f.

"Informe sobre desarrollo humano", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informes de 1990 a 1997, México, Editorial Harla

"Cientos de extranjeros expulsados desde el estallido zapatista," Citado por Campa, Homero, Proceso/Infolatina, México, 16 de enero del 2000.

CIDH, **Restricciones a la pena de muerte**, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, pag. 43.

Documento de la Organización de Estados Americanos, San José, 22 de Noviembre de 1969.

Documento de la Organización para la Unidad Africana, Nairobi, 26 de junio de 1981.

Informe Anual de Actividades del Instituto Federal Electoral, IFE, México, Marzo-Abril de 2005.

Informe de Acompañamiento Técnico, IFE, México, Mayo de 2006.

Informe de acompañamiento Técnico, IFE, México, 2000, 2003 y 2006.

Informe que presenta el secretario ejecutivo al consejo general sobre el desarrollo de la jornada electoral del 2 de julio de 2006, IFE, México, Agosto de 2006.

Informe sobre violaciones a los derechos de los inmigrantes. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Frontera Sur, México, 1996, p. 166.

Jackson, Kevin T., **Charfing Global Responsibilities: Legal Philosophy and Human Right**, Nueva York, University Press of América, 1994.

Reporte Instituto Federal Electoral (IFE), Paramétrica, México, Junio de 2004.

Amparo administrativo en revisión 8577/50. Velasco Tovar y coautores, 3 de octubre de 1951. Unanimidad de cinco votos. *Ibidem*, quinta época, tesis aislada, instancia segunda sala, t. CX, num. de registro 319, 115, p. 113.

Amparo directo 5629/95. Luís González y otros. 7 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso. secretario: Ricardo Castillo Muñoz. *Ibidem*, novena época, tesis aislada, instancia: Tribunal Colegiado de Circuito, t. II, núm. de registro 204, 785, p. 234.

Anexo de la resolución 1 (XIV), aprobada por el Subcomité de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en su 14° período de sesiones, en 1962; véase el informe de su 14° período de sesiones (E/CN.41830E/CN.4/Sub.21218), párr. 159.

Resolución 1989/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de marzo de 1989, Anexo [Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1989, Suplemento N° 2 (EII 98W20), cap. II, sección A].

V. INTERNET

ACE. Administración y Costo de Elecciones. Publicación Electrónica ACE.
www.idea.int/esp/ideas-work/01-electoral-ace.htm

ACE. Observación electoral internacional. Actores e historia.
www.auswaertiges-art.de.htm

ACE. Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades.

www.aceproject.org/main/espanol/po/pos.03.htm

ACE. Sistemas electorales.

www.aceprojet.org/main/espanol/index.htm

IDEA. Miembros.

www.idea.int/esp/institute/1-00.htm

IDEA. Objetivos.

www.idea.int/esp/institute/1-01.htm

IDEA. Órganos.

www.idea.int/esp/institute/1-02.htm

IDEA. Presentación.

www.idea.int/esp/institute/inst-intro.htm

IDEA. Principios.

www.idea.int/esp/institute/1-03.htm

OEA. Unidad para la Promoción de la Democracia. ¿Que es la UPD?

www.upd.oas.org/espa/indexspa.htm

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la asistencia electoral.

www.cinu.org.mx/temas/asist-elec/dh.htm

ONU. Asistencia electoral coordinada de las Naciones Unidas.. Una tarea conjunta de todo el Sistema de la ONU.

www.cinu.org.mx/temas/asis-elec/sist-onu.htm

ONU. Asistencia electoral de la Organización de Naciones Unidas.

www.cinu.org.mx/temas/asis-elec.htm

ONU. Contexto y objetivos de la asistencia electoral de las Naciones Unidas.

www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/website5.htm

ONU. Departamento de Asuntos Políticos.

www.un.org/spanish/depts/dpa/mission2.htm

ONU. División de Asistencia Electoral: misión y mandato.

www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/website2.htm

ONU. Listado de expertos.

www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/roster.htm

ONU. Modalidades de la asistencia electoral.

www.cinu.org.mx/temas/asistelec/modalidades.htm

ONU. Modalidades de la asistencia electoral.

www.cinu.org.mx/temas/asistelec/modalidades.htm

ONU. Principales tipos de asistencia electoral.

www.un.org/spanish/depts/dpa/website3.htm

ONU. Procedimientos y requisitos para solicitar asistencia electoral a la ONU.

www.cinu.org.mx/temas/asist-elec/proced.htm

PNUD. Asistencia electoral externa a las Naciones Unidas.

www.pnud.org.ec/proyectos/ecu-03-040.htm

UE. Actividades de la Unión Europea. Estrategia global de asistencia y observación electoral.

<http://europea.eu.int/scadplus/leg/es/lub/10105.htm>

UPD. Asistencia técnica electoral.

www.oas.org/espa/asistencia-técnica-electoral.htm