



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

" LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MEXICO "

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**  
ELFEGO PEREZARAGON ESCALANTE



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. PRIMAVERA DE 1997



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ELFEGO PEREZARAGON ESCALANTE inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MEXICO" bajo la dirección del Lic. Alejandro López Chávez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. López Chávez en oficio de fecha 18 de febrero y el Lic. Rafael Adolfo Rodríguez Aguilar mediante dictamen de fecha 2 de abril ambos del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria. D.F. abril 3 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

SR. DR. FRANCISCO VEHEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y AMPARO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM,  
P R E S E N T E .

POR MEDIO DEL PRESENTE ME DIRIJO A USTED PARA INFORMARLE QUE EL C. PASANTE DE DERECHO ELFEGO PEREZARAGON ESCALANTE, CON NÚMERO DE CUENTA 9053762-3 HA REALIZADO BAJO MI DIRECCIÓN LA TESIS TITULADA "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MEXICO", EN VIRTUD DE QUE LA MISMA CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FONDO QUE UNA OBRA DE TAL NATURALEZA EXIGE Y LOS REQUISITOS FORMALES ESTABLECIDOS EN EL SEMINARIO QUE USTED DIRECTAMENTE REPRESENTA, HE TENIDO A BIEN APROBARLA Y, POR CONSIGUIENTE, LA SOMETE A SU CONSIDERACIÓN PARA LOS MISMOS EFECTOS EN CASO DE QUE PROCEDA.

SIN OTRO PARTICULAR POR EL MOMENTO, APROVECHO LA OCASIÓN PARA ENVIARLE UN CORDIAL SALUDO.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
CD. UNIVERSITARIA, D.F. A 18 DE FEBRERO DE 1997.

  
LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ



LIBERTAD NACIONAL  
AVANZA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.**  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo.  
**PRESENTE**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada: "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO", elaborada por el alumno *ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE*, la tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra máxima casa de estudios.

Sin más por el momento reitero a usted mi consideración, respeto y amistad.

**ATENTAMENTE**

*"Por mi raza hablara el Espíritu"*  
Ciudad Universitaria a 2 de Abril de 1997.



**LIC. RAFAEL ADOLFO RODRIGUEZ AGUILAR.**

A mi padre, ***Brinolfo Pérez Aragón***,  
por su apoyo incondicional que me ha permitido  
conseguir todas las metas de mi vida.

A mi madre, ***Enriqueta Escalante de Pérez***,  
por su amor, por su comprensión con los  
que me ha obsequiado toda la vida.

A mi hermano, ***Hugo B. Pérez Aragón y Escalante***,  
por su apoyo en los años más difíciles y divertidos.

A mi primo, *Rubén Darío Pérez Velázquez*,  
por los años de apoyo y compañerismo.

A mi tía, *Donají Pérez Aragón*,  
por su ayuda y sus consejos.

A mi tío, *Everardo Pérez Aragón*,  
por su apoyo.

**A los amigos que me ayudaron a sobrellevar los años universitarios:**

*Jorge Rafael*  
*Moisés Vergara Trejo*  
*Rafael Adolfo Rodríguez Álvarez*  
*Alejandro Gutiérrez Martínez*  
*Omar A. Montenegro Cadena*

I live my life like is no tomorrow  
All I got I haven't steal  
This time I don't need to fear or follow  
Yes, I'm living and I face at you.

I found the simple life, what it's so simple  
When I jump out, I'm let go  
I got no love, no love or career  
And I got nobody, waiting in hope.

Runnin' whit the devil  
Yes I am!

Oh! right I'm runnin'

D. Roth, M. Anthony, A. Van Halen, E. Van Halen.

I going to be one of yours, I gonna get the car,  
the condo, the beautiful wife,  
the stupids dogs around, the parties, the sons,  
everything you have,  
everything you are I gonna get,  
I'm going to be one of yours.

D. Boyle, I. Welsh

Life is the transition to the hedonism  
you always wants to live in,  
but your afraid to try to get,  
because the society is holding you down  
all your senseless life.

Elfego Lancer.

The moments of happiness is  
what make life worth..

Elfego Lancer.

I don't want to change the world  
but I don't want the world to change me.

O. Osbourne

## INDICE

**“LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN  
LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO”**

**INDICE**

**INTRODUCCION .....4**

**CAPITULO I  
ELECCIONES Y DEMOCRACIA**

1.1 Concepto de Democracia.....6  
1.2 Tipos de Democracia.....11  
1.3 Las Elecciones, definición y objeto.....13  
1.4 Elecciones y Democracia como ámbito de validez para gobernar en la  
sociedad moderna.....17

**CAPITULO II  
LAS ELECCIONES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO**

2.1 Constitución de Cádiz de 1812.....19  
2.2 Constitución de Apatzingán de 1814.....22  
2.3 Constitución Federal de 1824.....25  
2.4 Constitución Centralista de 1836.....29  
2.5 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.....35  
2.6 Constitución Federal de 1857.....39  
2.7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....47

**CAPITULO III  
EL SISTEMA ELECTORAL DE MÉXICO PARA LAS ELECCIONES  
FEDERALES DE 1994.**

3.1 El Instituto Federal Electoral, organismo autónomo.....	61
3.2 El Instituto Federal Electoral como organismo rector del sistema electoral mexicano.....	68
3.3 El Consejo General del Instituto Federal Electoral, sus facultades.....	78

**CAPITULO IV  
LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL**

4.1 La finalidad de la observación electoral.....	85
4.2 Los observadores electorales nacionales.....	87
4.3 Organismos de la Observación Internacional.....	91
4.4 Organización de la Observación.....	99
4.5 Legislación Electoral mexicana vigente.....	107
4.6 Los visitantes extranjeros.....	108

**CAPITULO V  
PRAXIS DE LA VISITATURA EXTRANJERA**

5.1 Acreditación de los visitantes extranjeros.....	113
5.2 Organizaciones huéspedes.....	118
5.3 La Jornada Electoral del 21 de agosto de 1994 para los visitantes extranjeros.....	120

5.4 Las conclusiones y recomendaciones de los visitantes extranjeros.....	121
5.5 La perspectiva de la observación electoral de los visitantes extranjeros desde fuera de México.....	126
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>135</b>

## INTRODUCCIÓN

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

### **INTRODUCCIÓN.**

Durante el año de 1994, el pueblo de México experimentó una cantidad importante de cambios a nivel social, económico y político al darse estos cambios, se abrieron nuevos campos de reglamentación y de formas de resolver las necesidades creadas por estos cambios.

A lo largo de este estudio me referiré a uno de estos cambios en la legislación mexicana, que hasta ese momento no existía y que el legislador le dio vida en ese año, para responder a la demanda de ciertas fracciones del Congreso.

Para analizarlo primero revisaremos las teorías que dieron vida a nuestro actual sistema de gobierno, federal y democrático, con dos Cámaras de representantes (la de Diputados y la de Senadores), como el balance para el Poder Ejecutivo y el Judicial, así como la soberanía que en nuestro país recae en el pueblo, así como los sistemas para elegir a nuestros representantes, que nosotros lo hacemos de manera directa y proporcional.

Después pasaremos al análisis de las elecciones a través de las constituciones de México, y el por qué, estas a cambiado dependiendo del grupo en el poder, así como, es hasta este siglo cuando se llevaron a cabo las elecciones de manera directa.

Enseguida analizaremos el vigente sistema electoral mexicano representado por el Instituto Federal Electoral, ya que la organización de las elecciones en nuestro país recae en el gobierno puesto que es el único que cuenta con la infraestructura necesaria para llevarlo a cabo, esto da como resultado la creación del IFE para satisfacer la demanda ciudadana de independencia del órgano electoral y el gobierno, para de esta forma eliminar dudas acerca de la claridad y limpieza de las elecciones a celebrarse ese año de 1994.

Siguiendo con el estudio del proceso electoral de 1994, analizare la observación previa a la jornada electoral y el análisis realizado al sistema electoral mexicano por parte de la ONU y de compañías tanto nacionales

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

como extranjeras con el fin de detectar las fallas y tratarlas de corregir antes de la mencionada jornada.

Enseguida, analizare la participación ciudadana en la jornada electoral a través de los observadores nacionales, que intervinieron en el proceso electoral y que como todos los mexicanos tenemos derecho a esta intervención por tratarse de asuntos políticos que sólo le interesan a los connacionales, ha sido un gran avance en materia político-democrática para este proceso.

Por último, analizare la intervención que en el proceso electoral de 1994, tuvo la nueva figura jurídica de "visitantes extranjeros invitados" creada para este proceso y que le permitió a los extranjeros el poder observar la elección en todas sus etapas y después a través de las organizaciones huéspedes, dieron sus conclusiones y recomendaciones acerca del proceso y la jornada federal electoral de 1994.

Elfego Perezaragón Escalante.

**CAPITULO I**  
**ELECCIONES Y DEMOCRACIA**

## **CAPITULO I**

### **ELECCIONES Y DEMOCRACIA**

#### **1.1 CONCEPTO DE DEMOCRACIA.**

Para definir la democracia recordaremos la conocida clasificación aristotélica; para Aristóteles el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría, en cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguía Aristóteles una forma pura y una impura.

Quando el gobierno reside en un sólo individuo, tenemos la forma pura de la "monarquía", si ese individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos, y la forma impura de "tiranía", si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.

Quando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de "aristocracia" si la minoría usa el poder en beneficio de todos; y la forma impura de la "oligarquía" si el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta.

Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la "democracia" si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la "demagogia", si se aplica tan sólo en beneficio de los desposeídos.<sup>1</sup>

Democracia igual a Libertad, Igualdad, Justicia.

---

<sup>1</sup> Aristóteles, "La Política", L. III, Cap. V. Pags. 204-205, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

Según los tratadistas griegos, para que se fundara un régimen democrático era necesario implantar y ejercitar la isonomía, la isotomía y la isegoría, que significan respectivamente:

- a) Isonomía: La igualdad del ciudadano ante la ley.
- b) Isotomía: La igualdad de derechos de los ciudadanos para ejercer funciones de gobierno y cargos públicos.
- c) Isegoría: La libertad de expresión, que lleva implícita la idea de reunión y asociación.

Aristóteles concebía la ciudad desde el punto de vista político y a la familia como el núcleo básico que lo conformaba; en torno a aquella se daban las diferentes formas de gobierno, ya fueran puras o impuras.

La democracia -como ahora la concebimos- se entendía sólo en la "Polis" y era, por decirlo así, una democracia que excluía a todo aquel que no tuviera derechos a la ciudad y de la ciudad. En el primer caso se encontraban los guerreros y los deliberantes o jueces y en el segundo los esclavos, los labradores, los obreros, los mercenarios y los extranjeros.

Aristóteles afirmaba que la asociación política se da en función de la familia y que el hombre, quien por naturaleza es un ser gregario, se une a los demás en torno a comunidades y la suma de éstas es la que forma los municipios, quienes a su vez componen la ciudad.

La democracia en este sentido era aquella en la que los hombres libres, formaban, por exclusión de los otros, la mayoría y eran soberanos.

Destaca a la libertad y a la justicia como las bases fundamentales de la democracia y cuanto más sea esta igualdad en los derechos políticos; entre los iguales más pura será la democracia, porque -señala- que siendo el pueblo, en este caso el más numeroso y dependiendo la ley del dictamen de la mayoría, esta constitución es necesariamente una democracia.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Con Aristóteles se inicia la fase de la comprensión de lo que iba ser con el tiempo la concepción de la Democracia, aunque en sentido más amplio del que el estagirita le concedía.<sup>2</sup>

Las luchas por la democracia fueron grandes y gloriosas, pues mucho costó reivindicar al hombre en esa calidad de vida que en términos de Liberalidad se conjugaban en la Declaración de los Derechos Humanos de 1789.

Pero antes de afirmarse en el siglo XIX tuvieron que consolidarse sus elementos básicos: La Libertad, La Igualdad y La Justicia.

I.- Libertad: La libertad como presupuesto de la Democracia debe ser entendida como la libertad política en sus diferentes manifestaciones. El concepto de libertad política engloba el conjunto de derechos que tienen los gobernados frente a los gobernantes.

La libertad política: es una conquista liberal transformada por el Estado liberal y estructurada por la técnica constitucional.

Las libertades políticas reconocidas, deben estar siempre encuadradas en un marco de legalidad constitucional para que constituyan, efectivamente, uno de los presupuestos de la democracia.

II.- Igualdad: La Igualdad, comprende la igualdad política, la igualdad social y la igualdad económica. La primera es resumida en la fórmula: un hombre, un voto; todos los ciudadanos tienen derecho al voto y entre ellos no debe haber diferencias de ninguna clase.

La igualdad social, se logra cuando los individuos que integran a una sociedad tienen las mismas oportunidades en las diferentes actividades sociales para lograrse como seres humanos.

---

<sup>2</sup> Montero Zendejas, Daniel. "Estado, Democracia y Partido". B. COSTA- AMIC Editor. México, 1979.

La igualdad económica, la más difícil de establecer, se refiere a la posibilidad de fijar un nivel económico determinado con el fin de impedir desequilibrios que van, en sus diferentes niveles, desde la miseria a la riqueza.

III.- Justicia: Nos remitiremos a Platón, por ser el primero que alude a la Justicia en función de su propia perspectiva histórica.

La Justicia es concebida por él como parte y origen de la virtud, condición que debe permanecer en el Estado para que éste logre la perfección. Cada uno de los miembros del Estado debe ceñirse a aquella función para la que ha nacido. Transgredir esta forma es caer en la injusticia.

Es bajo este cariz que los romanos -pretore- la adecuaron y la superaron según las necesidades reclamadas por el orden social existente. Ese elemento, redefinido iba a configurar su sistema de vida, haciéndolo cada vez más perfecto. Es así como la justicia, ya como un pilar del Derecho, se encuentra su máxima expresión en el *Jus Semper Loquitur*.<sup>3</sup>

Un análisis de las numerosas definiciones de democracia, permite establecer una variable común a todas ellas, que la democracia sea considerada como un sistema de vida o un régimen político, es un fenómeno social en el que el pueblo es el que manda. Si se parte de este presupuesto, o se llega a esta conclusión, se puede decir en opinión del politólogo inglés Maurice Cranston que: "La Democracia es una doctrina que difiere según la diferente mentalidad de los pueblos".<sup>4</sup>

En Grecia, de donde heredamos el término, se entendía por democracia: el gobierno del pueblo (*demos-pueblo y kratos-poder*).<sup>5</sup>

La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de

---

<sup>3</sup> Op. cit. página 48 y sigss.

<sup>4</sup> Cranston, Maurice. *Freedom, a New Analysis*, London, 1953; Página 36. citada por Montero Zendejas, Daniel. op. citada.

<sup>5</sup> Montero Zendejas, Daniel. op. citada. pág. 47.

Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior.<sup>6</sup> Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él.

De este modo persigue por objeto, donde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina. "Políticamente libre -explica Kelsen- es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a la voluntad de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares".<sup>7</sup>

El gobierno democrático se da cuando todos los ciudadanos hacen uso de la autodeterminación para formar la voluntad del Estado.<sup>8</sup>

Esta identidad entre el titular de la libertad y la "víctima" de la dominación cobra singular relieve en la formación de las Constituciones. Santo Tomás de Aquino planteó la diferencia entre dos cosas a las que debe atenderse: Una la participación de todos los ciudadanos en la formación de la voluntad del Estado, y otra, la especie de gobierno y dominación. la coincidencia de estos dos principios resuelve el contraste entre la libertad y el orden, porque hace coincidir la voluntad individual con la voluntad total del Estado. El fenómeno de la "Autodeterminación", que antes hemos ubicado en la entraña del acto soberano de darse un pueblo su Constitución, se proyecta de este modo en el fenómeno de "Autodominación", nota característica y suprema del régimen democrático.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social". Lib. 1o. Cap. 6

<sup>7</sup> KELSEN; "Teoría general del Derecho y del Estado". México, 1949. pág. 298, citado por Tena Ramírez, Felipe." Derecho Constitucional Mexicano", México, 1970. 10ma. Edición.

<sup>8</sup> Montero Zendejas, Daniel. op. citada. pág. 52.

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". México, 1970. 10ma. Edición pág. 96.

Resumiendo las ideas de los autores anteriormente citados, Montero Zendejas, considera que las distintas realidades en la vida de la democracia, han hecho que se le interpreté como un sistema de vida reflejado en una forma de gobierno que está condicionada por los antagonismos de la propia sociedad, de las propias relaciones de poder se debaten para detentarlo, a veces aun en contra de la nación. Todo refleja el grado de evolución política del Estado de que se trate.

La Democracia, tiene un vértice común, donde sus elementos, Libertad, Igualdad y Justicia, encuentran su última expresión: EL HOMBRE.<sup>10</sup>

Jiménez de Parga ha opinado: "Un pueblo que huye de la lucha política, pierde el derecho a la máxima identificación de gobernantes y gobernados, pierde el derecho a la democracia".<sup>11</sup>

## 1.2 TIPOS DE DEMOCRACIA.

La democracia ha sido clasificada por diferentes estudiosos desde varios puntos de vista como el histórico, el de su concepción ideológica, por la representación, por su composición orgánica, etcétera. Pero la que nos interesa por ser la más común en el mundo que profesa la democracia, es la que parte del supuesto de la forma de participación del pueblo en el propio sistema democrático, la cual divide a la democracia en tres tipos:

I.- Democracia directa: Es la basada en el principio de "Autogobierno", en su acepción textual; las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos. Esta democracia fue propia de las "polis" griegas, en donde el pueblo se reunía constituyendo un parlamento abierto en donde se decidían las cuestiones políticas trascendentales.<sup>12</sup> Este sistema puede considerarse la forma más pura de la democracia, pero es notoriamente limitada, ya que en un Estado con una

<sup>10</sup> Montero Zendejas, Daniel, op. citada, pág. 62

<sup>11</sup> Jiménez de Parga, Manuel. "Introducción" a George Burdeau. "La Democracia". citado por Montero Zendejas, Daniel, op. citada, pág. 63

<sup>12</sup> Galindo Camacho, Miguel. "Características Constitucionales para la determinación de un régimen democrático". Anuario jurídico IX. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1982, pags. 427-428.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

población y un territorio considerablemente grandes como los actuales es imposible manejar la política de esta forma.<sup>13</sup>

II.- Democracia indirecta: También llamada representativa, es en la cual la actividad política se realiza por el pueblo a través de sus representantes. Surge en virtud del enorme crecimiento demográfico y los amplios territorios estatales; en estos estados las funciones de gobierno son más complejas si se quiere aplicar el sistema democrático, requieren de un gran órgano de gobierno y se caracterizan por una burocracia creciente.

Maurice Duverger nos la define como "el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes"<sup>14</sup>, este sistema es la base de los gobiernos actualmente conocidos como representativos e implica un complejo sistema de instituciones y normas para la correcta aplicación del sistema democrático, como consecuencia también de un complicado sistema de gobierno, en donde existen figuras como la división de poderes, el sufragio restringido a los ciudadanos civiles capaces de otorgarlo donde se excluyen a menores extranjeros e incapaces legales específicos, las asociaciones políticas, así como la consagración de estos derechos en las cartas fundamentales de estos estados liberales.

III.- Democracia semidirecta: Este tipo de democracia es considerada la combinación de las dos anteriores, pero en la practica nos encontramos con una democracia indirecta con algunos matices de democracia directa; la participación del pueblo es directa en algunos casos, se presentan figuras tales como el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación popular y la apelación de sentencias.

En los países de democracia liberal, principalmente en Francia, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, se aplica este tipo de gobierno, donde primero se perfeccionó éste sistema a principios de siglo antes de la segunda guerra mundial.

---

<sup>13</sup> Montero Zendejas, Daniel. op. citada, pág. 53 y ss.

<sup>14</sup> Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Editorial Ariel, Barcelona, España, 1970, pág. 123.

Este ha sido uno de los problemas más debatidos y complejos que la teoría política aborda, y que constituye importante motivo de interés para los cultivadores de las disciplinas que estudian el fenómeno político, es el de la noción conceptual de la democracia. Durante más de 25 siglos se ha venido usando y abusando de esta palabra, que sin embargo resulta insustituible e inevitable, no obstante que su significado no sea el mismo para todos los hombres. Por esta razón de la Antigüedad a nuestros días, la cuestión ha adquirido enorme dificultad, debido sobre todo al hecho de que las naciones parecen entender de manera diferente lo que es la democracia.

### 1.3 LAS ELECCIONES, DEFINICIÓN Y OBJETO.

La elección según la definición del Doctor Berlin Valenzuela es "la representación política, por medio de la cual los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración de los órganos del Estado"<sup>15</sup>.

La importancia de la representación política se explica en la necesidad de llenar las lagunas que en el Estado moderno fueron formándose a medida que territorial y poblacionalmente se hacía más grande, evidenciando la insuficiencia de las formas de la democracia directa que habían sido utilizadas con anterioridad, cuando era más pequeño. De ahí que desde sus orígenes surgió como una ambiciosa institución para resolver el problema de la participación de los muchos, a través de la actuación de los pocos. Con la representación se dio lugar a un proceso de evolución tendente a perfeccionarla mediante la invención de las más variadas técnicas que han venido girando alrededor del sufragio.

Muchas han sido las teorías que han tratado de fundamentar los aspectos jurídicos de la representación, las cuales se han elaborado para indagar el papel

---

<sup>15</sup> Berlín Valenzuela. Francisco. "Derecho Parlamentario". Fondo de Cultura Económica. México, 1995. Pág. 61.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

que corresponde al representante en relación con el representado, así como los vínculos que entre ambos se establecen. Señalamos las dificultades que se han tenido que sortear en virtud de la insistencia de algunos autores de identificarla con la representación en el derecho privado y por la omisión que pretenden hacer de los factores políticos en su análisis jurídico.<sup>16</sup>

Las teorías al respecto son numerosas como las señala el maestro Maurice Duverger:

*"a) Representación fraccionaria o representación nacional:* ¿ Quien es representado por el mecanismo de la elección? ¿Cada elector en particular o la comunidad de los electores en su conjunto? Hay dos tesis que se enfrentan al respecto, dos tesis de consecuencias muy diferentes en lo que se refiere al ejercicio del derecho de sufragio. Conciernen al fundamento mismo de la teoría democrática, pues se trata de saber a quien pertenece el poder supremo en el Estado, el poder del que provienen todos los demás poderes, es decir, "la soberanía". En la teoría democrática, pertenece al pueblo. Pero la noción de "pueblo" puede interpretarse de maneras opuestas, según se haga hincapié en los ciudadanos que la componen o en la comunidad que ellos forman.

*La representación fraccionada:* Jean Jacques Rousseau se vincula a la primera tendencia. Para él , la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. "Supongamos que el Estado esté compuesto por diez mil ciudadanos: cada miembro del Estado tiene solamente una diezmilésima parte de la autoridad soberana". (*Contrato Social, III, i*). Esta doctrina de Rousseau se llama tradicionalmente de la "soberanía fraccionada" . Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido.

Esta teoría es muy democrática. Conduce primero al sufragio universal, puesto que cada ciudadano debe participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía. Conduce después a la teoría del "electorado-derecho", según la cual el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece como detentador de un parcela de soberanía, de la cual nadie puede privarle: "El derecho al voto es

---

<sup>16</sup> Belín Valenzuela, Francisco. op. citada. pág. 62.

un derecho que no puede ser arrebatado por nada", decía Rousseau. Conduce también a la teoría del mandato imperativo, en la cual el elegido está atado por la voluntad del elector.

Por todas estas razones, la teoría de Rousseau ha sido descartada durante mucho tiempo en beneficio de la teoría de la soberanía nacional. Pero la lógica misma de los principios democráticos llevaba de nuevo a ella. En nuestra época, las democracias occidentales se basan de hecho en la teoría de la soberanía fraccionada. La reivindicación *one man, one vote*, desarrollada en los países donde existen discriminaciones electorales, traduce exactamente la doctrina rousseauiana. Sin embargo, el desarrollo de los partidos políticos conduce también a transformar la representación hacia un sentido colectivo, muy diferente del concepto de representación fraccionada".<sup>17</sup>

"b) *La representación nacional*: Durante la Revolución Francesa, la Asamblea constituyente inventó otra teoría de la representación, fundada en la idea que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la "nación", es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. La teoría de la "soberanía nacional" respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder en la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas el poder. La idea de soberanía nacional permitía resolver esta contradicción.

Si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más aptos. El sufragio no tiene por qué ser universal "La cualidad de elector es sólo una función pública a la que nadie tiene derecho, y que la sociedad concede como su interés le ordena", escribía Barnave en 1791: es la teoría del "electorado-función". Permite justificar todas las restricciones del derecho de voto.

<sup>17</sup> Duverger, Maurice, op. citada. pág. 74.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

La noción de "electorado-función" sólo es la primera consecuencia de la teoría de la soberanía nacional. El carácter colectivo del mandante -la nación- tiene también como corolario el carácter colectivo del mandatario: un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción, sino que el conjunto de los diputados representa a toda la nación. Por otra parte, si el mandato de representación lo concede la nación, colectividad que no puede expresarse por sí misma, los diputados son la única expresión posible de la voluntad nacional: ejercen un "mandato representativo" que, en la práctica conduce a la soberanía parlamentaria. La nación se encuentra así despojada de hecho de la soberanía que se le reconoce de derecho.

*Mandato imperativo o mandato representativo:* Las dos concepciones antagónicas del mandato imperativo y del mandato representativo corresponden a cada una de las dos concepciones precedentes de la soberanía popular y de la representación política.

*El mandato imperativo :* Corresponde a la soberanía y a la representación fraccionadas. Traslada exactamente al derecho público el concepto del mandato de derecho privado. La designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. El mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante. Recibe de él un mandato "imperativo". Significa, en primer lugar, que los electores dan al elegido las instrucciones que éste debe seguir.

*El mandato representativo:* La teoría del mandato representativo corresponde a la de la soberanía y de la representación nacionales. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son estos, sino la nación.

La teoría del mandato representativo y de la soberanía parlamentaria constituía una segunda protección: ponía el poder político en manos de una oligarquía de diputados".<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Duverger, Maurice. op. citada. pág. 75 y ss.

#### **1.4 ELECCIONES Y DEMOCRACIA COMO ÁMBITO DE VALIDEZ PARA GOBERNAR EN LA SOCIEDAD MODERNA.**

En la actualidad los gobiernos del mundo buscan por medio de la democracia legitimar su poder ante el pueblo y la comunidad internacional, con el objeto de lograr tratos comerciales y ayudas económicas que les proporciona el hecho de ser sociedades democráticas, por lo que como nos dice el Doctor Belín Valenzuela: "la democracia parece un principio que legitima el poder dentro de cualquier tipo de gobierno, ya que parece ser una tendencia de los hombres que llegan a los puestos dirigentes de un Estado el proclamar inmediatamente la forma democrática para concitar simpatías y apoyos para su persona, porque consideran que es la más arraigada y que está en la conciencia de los pueblos.

Una definición de democracia en nuestra época debe englobar los diversos aspectos de la vida cotidiana de una sociedad; su elaboración, por tanto, no es tarea fácil, ya que debe contener una amplitud tal que funcione para explicar cualquier tipo de régimen político que se considere democrático. Así, puede decirse que la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, la libertad y la solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, quien a través de procedimientos adecuados expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

Esta manera de entender la democracia nos permite analizar y conocer si estamos o no en presencia de un Estado más o menos democrático, pues es indudable que su realización plena en la vida de los pueblos será siempre un ideal permanente que se aspira a alcanzar y la aproximación a él depende, en última instancia, del grado de desarrollo político en que cada país se encuentre.

La democracia, concebida en los términos anteriores, es factor elemental en la formación de los parlamentos, no sólo por el hecho de que ella implica la realización de elecciones para la integración de los órganos de representación popular. Dentro de la clasificación de los regímenes democráticos contemporáneos, encontramos el régimen parlamentario que, como sabemos, es un sistema típico de colaboración de poderes. Por un lado hay un jefe de Estado (rey

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

o presidente de la república) políticamente irresponsable; por otro, un parlamento que controla la gestión gubernamental".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. op. citada. pág. 60 y ss.

## **CAPITULO II**

### **LAS ELECCIONES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO**

## CAPITULO II

### LAS ELECCIONES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.

#### 2.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de Marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey Venegas poco después, fue establecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes:

- a) Elecciones de ayuntamientos.
- b) Elecciones de diputados para las Cortes de España.
- c) Elecciones para representantes para las Juntas Provinciales.
- d) Restablecimiento de la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias.

“El decreto de Fernando VII de 4 de Mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes fue publicado en la Nueva España el 17 de Septiembre del propio año, con lo concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

En el mes de Marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de Mayo de 1820.

De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis Diputaciones Provinciales que en 1812 se habían autorizado al territorio de la Nueva España".<sup>20</sup>

En la Constitución de Cádiz de 1812 el Artículo 28 nos da la forma de representación que se usara en ella, siendo la Representación Nacional la indicada, teniendo como requisitos:

- 1) La base de la población sean originarios de los dominios de España, por ambas líneas siendo naturales, o que hayan obtenido de las Cortes, carta de ciudadano. (Art. 29)
- 2) Para el cómputo de la población de los dominios europeos servirá el censo de 1797, y se formara otro para la población de ultramar. (Art. 30).
- 3) Por cada 70 mil almas de la población, de acuerdo con el art. 29 habrá un diputado de Cortes. (Art. 31).
- 4) En caso de exceso de población de 35 mil ciudadanos se concederá un diputado más. (Art. 32).
- 5) Las provincias con menos de 70 mil y más de 60 mil tendrán un diputado, si es menor de 60 mil se unirán a otras provincias para completar la cantidad poblacional requerida. (Art. 33).

---

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México. 1808-1989". 15a. Edición.

Asimismo, establece las formas de elección de los diputados de las Cortes que se celebraran bajo los sistemas de:

- a) Juntas Electorales de Parroquias. (Arts. 35 al 58)
- b) Juntas Electorales de Partido. (Arts. 59 al 77)
- c) Juntas Electorales de Provincia. (Arts. 78 al 103)

Las juntas electorales de parroquias, son las que se componen de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprendían los eclesiásticos seculares.

Las juntas electorales de partido, se componían de los electores parroquiales, que se congregarán en la cabeza de cada partido a fin de nombrar el elector o los electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de Cortes.

Las juntas electorales de provincia, se componían de los electores de todos los partidos de ella, que se congregarán en la capital de a fin de nombrar los diputados que le correspondan para asistir a las Cortes, como representantes de la Nación.

Las Cortes se reunirán cada año, por un período de tres meses a partir del día primero de Marzo de cada año, así como, la renovación de los diputados cada dos años. Estas reglas de actuación de las Cortes son enunciadas en los artículos 104 al 130.

De las facultades de las Cortes según la Constitución de Cádiz de 1812 son mencionadas en el artículo 131 con veintiséis fracciones, entre las primordiales nos encontramos:

- 1) El proponer y decretar leyes, e interpretarlas y derogarlas en su caso.
- 2) Recibir juramento del Rey, el Príncipe de Asturias y a la Regencia.
- 3) Resolver dudas de hecho y de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la corona.
- 4) Hacer reconocimiento público al Príncipe de Asturias.
- 5) Nombrar tutor al Rey menor.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Esta Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo una vigencia efímera en nuestro país fue la primera Constitución del mismo, la cual nos señala la división de los poderes, así como, sus facultades y limitaciones en sus 384 artículos, con una representación nacional y un régimen monárquico parlamentario acorde a la época de su expedición.

### 2.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.

"Las desavenencias entre los vocales de la Junta de Zitácuaro y los éxitos militares de Morelos, desplazaron hacia éste último la dirección del movimiento insurgente.

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que designó Morelos (como propietarios los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Berdusco; como suplentes, Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Técpán).

En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó Morelos para la Constitución.

El 6 de Noviembre el Congreso hizo constar en una *acta solemne la declaración de Independencia*. Hasta entonces había estado actuando el mito fernandino en la dialéctica de los intelectuales criollos, señaladamente y por última vez en Rayón y el Dr. Cos. En un principio también Morelos invoca el argumento, pero pronto lo hace a un lado. La proposición de Rayón para gobernar en nombre de Fernando, le parece "hipotética", más tarde manifiesta el mismo Rayón que es preciso "quitar la máscara a la independencia"; no duda, por último, en desconocer públicamente al monarca hispano, cuando dirigiéndose a los criollos que militaban con los españoles, les dice: "a un reino conquistado le es lícito reconquistarse y a un reino obediente le es lícito no obedecer a un rey, cuando es gravoso en sus leyes". De acuerdo con estas ideas, el acta del 6 de Noviembre declaró "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, 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*. Sus autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argáandar. Desde la declaración de Independencia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII, que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituyó, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en Noviembre de 1815, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes”.<sup>21</sup>

La Constitución de Apatzingán de 1814, se basa en la representación nacional del pueblo que la integra, recayendo en esté la soberanía nacional, todo ciudadano tiene derecho al voto sin distinción de clases ni países, siempre que concurran los requisitos que la misma establecía:

a) Ser nacido en esta América. (Art. 13)

b) Los extranjeros radicados en este suelo, que fueren católicos y no se opusieran a la libertad de la nación se les otorgaría *carta de naturaleza* y gozarían de los beneficios de los beneficios de la ley. (Art. 14)

La misma Constitución nos señala la forma en que la representación nacional se debe de formar, por medio de elecciones y nos las marca en los artículos 60 al 63.

Se mencionan las reglas a seguir para la representación de los territorios ocupados por el enemigo, y utilizando el sistema electoral de la Constitución

---

<sup>21</sup> Tena Ramírez, Felipe. “Leyes...” op. citada páginas 28 y 29.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

de Cádiz nos vuelve a presentar las elecciones de parroquia, de partido y de provincia.

La Constitución de Apatzingán no nos establece cuantos ciudadanos representara cada diputado, solo nos da las reglas para ser elegible al puesto, que son las de ser ciudadano de la América Mexicana como esta Constitución lo establece, el periodo de prestación del servicio será de 2 años, no pudiéndose reelegir para el periodo inmediato siguiente, la prohibición de que funcionarios públicos puedan ser elegibles, sino hasta después de dos años de separados de sus cargos públicos.

A su vez, la misma Constitución nos demarca su territorio, en las siguientes provincias:

México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León.

Se le nombra al cuerpo representativo de la soberanía del pueblo *supremo congreso mexicano*.

Asimismo crea dos corporaciones, una con el título de *supremo gobierno* y otra con el de *supremo tribunal de justicia*.

De las juntas electorales parroquiales nos establece la misma norma observada en la Constitución de Cádiz, con respecto a la feligresía, a la cual le otorga el voto a los 18 años, o antes si eran casados, de una parroquia salía un elector que debía de tener por lo menos veinticinco años de edad, el cual representaba a la parroquia en el partido. Estableciendo que tres partidos compondrán nueve parroquias. Y estos compondrían una provincia (Arts. 64 al 101).

No se establece en esta Constitución si es de carácter federal o centralista, existe la división de poderes y la organización de la representación nacional, así como las facultades del Congreso, entre las que podemos mencionar las de:

- 1) Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación.
- 2) Elegir a los individuos que integrarían al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia.
- 3) El nombramiento de ministros públicos, y embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática.
- 4) Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones.
- 5) Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos.

### 2.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

“El nuevo Congreso, que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne. “Los diputados de los nuevos Estados - dice Zavala- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. D. Manuel Ramos de Arizpe, se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la comisión de la Constitución. Ya no había partido monárquico: el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, Dr. Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros”.

El 20 de noviembre la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, “punto cierto de unión a las provincias”, “norte seguro al gobierno general”, “garantía natural” para los pueblos, según la exposición que la acompañaba.

La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha ésta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

El 1o. de abril comenzó el Congreso el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24 con el título de *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni éstas ni las posteriores a 1830 (la última de las cuales fue propuesta en 1835 por Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación".<sup>22</sup>

La Constitución de 1824 entre sus características principales mencionaremos que se declara totalmente independiente de España o de cualquier otra potencia, que reconoce a la religión católica como la única y que es protegida por la nación.

La soberanía radica en la nación, y como forma de gobierno se reconoce la de república representativa popular federal, con la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, recayendo el Legislativo en bicameral, de diputados y de senadores.

Con respecto a las elecciones en esta Constitución para la cámara de diputados:

- 1) La organización de las elecciones se dejaron a las Legislaturas locales para su reglamentación, así como, las cualidades de los electores para votar (Art. 9).
- 2) Por cada 80,000 almas se nombrará un diputado, o por fracción mayor de 40,000. El Estado que no tuviere esta población nombraría sin embargo un diputado (Art. 11).

---

<sup>22</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes ...." op. citada paginas 153 y 154.

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

3) Para ser diputado debe tener 25 años cumplidos el día de la elección, con un mínimo de 2 años de residencia en el lugar de donde es elegido si es mexicano de nacimiento, o tener un mínimo de 8 años de residir en el país y tener bienes raíces por 8,000 pesos o una industria que les reditúe mil pesos de ganancias al año (Art. 19).

4) Las restricciones para ser diputado, estar privado de los derechos ciudadanos, el presidente y el vicepresidente de la federación, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías y los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación (Art. 23).

Con respecto a la cámara de senadores la misma Constitución establece:

1) El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegido a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años (Art. 25).

2) Un mínimo de 30 años de edad, con los mismos requisitos de los diputados para ser elegible (Art. 28).

3) Cuando un mismo individuo sea elegido para ser senador y diputado, preferirá la elección primera en tiempo (Art. 31).

El supremo poder ejecutivo de la federación, se deposita en un sólo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En donde también habrá un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste (Arts. 74 y 75).

Como requisitos para ser presidente la Constitución del 24 establecía los siguientes:

1) Tener 35 años de edad el día de la elección, ser ciudadano mexicano por nacimiento, gozar de sus derechos ciudadanos y residir en el país (Art. 76).

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS  
ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

- 2) El 1o. de septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada Estado eligirá, a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del Estado que elige (Art. 79).
- 3) Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del consejo de gobierno, en pliego certificado, testimonio de la acta de la elección, para que le dé el curso que prevenga el reglamento del consejo (Art. 80).
- 4) El 6 de enero próximo se abrirán y leerán, en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios del que habla el artículo anterior, si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados (Art. 81).
- 5) Concluida la lectura de los testimonios, se retirarán los senadores, y una comisión nombrada por la cámara de diputados, y compuesta de uno por cada Estado de los que tengan representante presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado (Art. 82).
- 6) En seguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos, el que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente (Arts. 83 y 84).
- 7) Si dos tuvieren dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente (Art. 85).

Dentro de esta Constitución las reglas para la elección del presidente nos establecen que formara su gobierno con un vicepresidente que es segundo en votación absoluta y que la calificación de la elección será dada en la cámara.

## 2.4 CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.

“De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y conservador el otro.

El primero, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del Estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales.

El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.

El primer episodio importante en la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 32 a 34. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo un desmembramiento del partido progresista, al separarse un grupo que, que aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión. Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia denominación de liberales separábanse de los puros, más que nada, en la táctica a seguir.

La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma. Santa Anna regresó de su Hda. Manga de Clavo en Veracruz, despidiendo a Gómez Farías y suspendiendo la legislación reformatoria iniciada en abril de 33 que se detuvo en mayo de 34.

En el inmediato Congreso federal, que se reunió en 35, obtuvieron mayoría los conservadores, por encima de la voluntad del presidente Santa Anna y de los moderados del antiguo grupo escocés, fieles estos últimos a su programa de contener todo extremismo.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Las dos Cámaras que formaban el Congreso federal, según el sistema bicameral de la Constitución de 24 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados que integraba entre otros Don Carlos María de Bustamante, tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayor parte estos últimos aparecían autorizados para reformar la Constitución de 24, con la sola taxativa de no tocar el artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno. De aquí que el Congreso hubiera tomado dos acuerdos, que el Senado como Cámara revisora aprobó el 29 de abril: su competencia para que en el ejercicio de sus facultades "extraconstitucionales" revisar la Constitución vigente sin las moratorias en ella establecidas, pero prefiriéndose por límites de dichas facultades los que detallaba el artículo 171. Con excepción de seis Estados, todos los demás habían señalado como limitación a sus representantes el respeto a dicho artículo.

La imposición de tal taxativa, aceptada ya por el Congreso, significaba que se mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Para presionar al Congreso se llevaron a cabo varios pronunciamientos de tendencias centralistas, alguno de ellos auspiciado por Santa Anna al decir de Arrangoiz.

Se propuso entonces, en vista de la renuencia a variar el sistema federal, que el Congreso instituido asumiera solo las funciones de convocante, confiando los centralistas en contar con el nuevo constituyente; mas la junta del 7 de junio a que convocó con ese fin el ministro de la guerra Tornel, reveló la inconformidad de los diputados y senadores.

Cuando el 16 de julio las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, el presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas Cámaras. Las otras dos proposiciones, relativas a que el Senado sería cámara de revisión y que en caso de discordancia se reunirían ambas Cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, suscitó la inconformidad del Senado, para obviar la cual

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

se convino en que las dos asambleas integrarían una sola, lo que se realizó el 14 de septiembre. El dictamen del Senado fue aprobado contra el parecer de José Bernardo Couto, quien formuló voto particular en favor de la subsistencia del sistema federal.

El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno, compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, al último se atribuyó la intervención principal; según parece se tuvieron en cuenta las opiniones de Alamán, que aunque diputado no había tomado posesión de su cargo.

La comisión presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en la ley constitutiva de 23 del mismo mes, que con el nombre de *Bases para la nueva Constitución* dio fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se la conoce también como la *Constitución de las Siete Leyes*.

La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de un a discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el "Arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones", según lo había anunciado en términos generales el artículo 4to. de las Bases Constitucionales. La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre si un poder regulador de sus actos.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el día 30 del mismo mes de diciembre"<sup>23</sup>

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835 nos establecen como forma de gobierno y elecciones las siguientes:

- 1) Que la religión Católica es la única de la nación.( Art. 1o.)
- 2) El sistema de gobierno es el republicano, representativo popular.(Art. 3o.)
- 3) Sistema bicameral de diputados y senadores, elegidos popular y periódicamente.(Art. 5o.)
- 4) La elección del presidente es por medio de elección popular, indirecta y periódica.(Art. 6o.)
- 5) El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes.(Art. 8o.)
- 6) Para gobernar los Departamentos habrá gobernadores que funcionaran junto con las juntas departamentales.(Art. 9o.)
- 6.1) Las juntas serán elegidas popularmente.
- 6.2) El gobernador será elegido por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta de las juntas departamentales.
- 7) Las Leyes y reglas para la administración de justicia civil y criminal, serán las mismas en toda la nación, y lo serán igualmente las que establezcan contribuciones generales.(Art. 13)
- 8) Los derechos ciudadanos de votar y poder ser votado los menciona la primera ley constitucional en los artículos 8 y 9.

---

<sup>23</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes ...." op. citada paginas 199 a 202.

9) La organización del Supremo Poder Conservador, según nos lo menciona la segunda ley Constitucional en sus artículos del 1o. al 23ro. recae en cinco individuos que se renovan bienalmente para servir de limitante el supremo poder ejecutivo. Entre los requisitos para ocupar este cargo se mencionan los de un mínimo de 40 años de edad, con un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual, ser mexicano de nacimiento o por naturalización(Art. 11).

10) La organización del Supremo Poder Ejecutivo, esta fundamentado en la cuarta ley, que nos menciona que esté cargo quedara depositado en una sola persona que se denominara *Presidente de la República*; que durará en su cargo durante ocho años (Art. 1o.).

11) La elección del presidente de la República como ya mencionamos es de forma indirecta y la señala el artículo 2o. de esta cuarta ley:

11.1) El día 16 de agosto del año anterior a la renovación, elegirán el Presidente de la República en junta de Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente a la Cámara de Diputados.

11.2) La Cámara de Diputados, en el día siguiente, escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las juntas departamentales.

11.3) Las Juntas Departamentales, elegirán de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de octubre del año anterior a la renovación, y remitirán en pliego certificado el acta de la elección, precisamente por el correo próximo inmediato, a la Secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad, para las juntas departamentales, la falta de cumplimiento a lo prevenido en este párrafo.

11.4) El día 15 del inmediato mes de diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hayan recibido, nombrarán una comisión especial de cinco individuos que las examine y califique

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

las elecciones (sólo por lo respecta a su validez y nulidad), haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen.

11.5) Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso general reunido, se declarará presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión. Esta ley termina de fundamentar el Supremo Poder Ejecutivo hasta el artículo 20.

12) La quinta ley habla del Poder Judicial de la República Mexicana, y toda su organización.

13) La sexta ley se refiere a la División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos. La cual se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos(Art. 1o.).

14) El gobierno de los departamentos estará a cargo de los gobernadores y estos sujetos al gobierno general(Art. 4o.).

15) Los gobernadores serán nombrados por el gobierno general a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ellas en los departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años en su cargo pudiendo ser reelectos(Art. 5o.).

16) La séptima ley se titula Variaciones de las Leyes Constitucionales, que nos establece ciertas reglas como: la inalterabilidad de estas leyes en los próximos seis años de la publicación de las mismas, así también, como las de reglamentar las variaciones apegadas a las leyes constitucionales que las mismas mencionan(Artículos 1o. al 6to.).

## 2.5 BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

"El 23 de noviembre de 1842 el presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante.

Fue designado presidente de la Junta General Valencia y con él formaron parte de la Comisión de la Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México.

Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría un Constitución.

El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados con escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución.

*Las Bases de organización política de la República Mexicana* fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al presidente Santa Anna; en los finales de ese año, el presidente interino Canalizo disolvió al Congreso, pero cuatro días después el Gral. Herrera, como presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el poder ejecutivo y reinstaló al Congreso. El

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes, adherido al Plan de Guadalajara que pedía, entre otras cosas, Reformas Constitucionales.

Desterrado Santa Anna, el Gral. Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845. Bajo su administración el Congreso general modificó en una ocasión las Bases Orgánicas, mediante la ley del 25 de septiembre de 1845, que substituyó a los artículos 31 a 46, reformó el 167 y adicionó al 169, relativos todos ellos a la elección de senadores.

En la última fecha indicada, triunfó un nuevo pronunciamiento de Paredes, proclamado en el Plan de San Luis la convocatoria de "una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas".

Designado presidente Paredes, expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente, documento del que fue autor Don. Lucas Alamán y que distribuía la representación entre nueve clases.

El Congreso se reunió el 9 de junio y en su efímera existencia de menos de dos meses no realizó en forma alguna la tarea constitucional para que fue convocado. Ya por entonces el gobierno de Paredes se había significado por sus tendencias monarquistas, a cuyo abrigo sostenía Alamán en el periódico "El Tiempo" la procedencia de cumplimentar el Plan de Iguala, con un príncipe de la casa real de España.

La actitud de la administración produjo una poderosa reacción adversa, para calmar los ánimos, no fueron suficientes las declaraciones de Paredes en favor de la república, ni tampoco la proposición que el vicepresidente Don Nicolás Bravo presentó al Congreso extraordinario el 3 de agosto de 1846, para que declarara su propio receso y que las Bases Orgánicas seguían siendo la Constitución de la República.

Al día siguiente estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del Gral Mariano Salas, quien en una circular que firmaba también Don Valentín Gómez Farías

denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía, en ella solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y al Constitución de las Bases Orgánicas".<sup>24</sup>

Las Bases de organización política de la República Mexicana establecen las siguientes reglas:

- 1) Adopta para su forma de gobierno la de República representativa popular(Art. 1o.).
- 2) En el artículo tercero se menciona que seguirán igual en su distribución política los Departamentos y que se hará una ley expofesa para delimitarlos posteriormente. Mencionado que la administración de las Californias y Nuevo México serán administradas por las supremas autoridades por las circunstancias especiales de las mismas.
- 3) La soberanía del pueblo recae en la nación y para su ejercicio se divide en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 5o.).
- 4) La religión del Estado es la Católica, la cual es protegida y excluye a las otras (Art. 6o.).
- 5) El derecho al voto y a ser votado esta consagrado en el artículo 19, así como, las obligaciones de la ciudadanía en el 20.
- 6) La conformación del poder Legislativo enumerado entre los artículos 25 al 82, entre otras cosas, nos menciona los requisitos para ser diputado: ser mexicano por nacimiento o naturalización como lo señalan los artículos 11 y 12 de las Bases Orgánicas.

---

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes...." op. citada páginas 403 a 405.

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

- 7) Que la representación se hará a razón de un diputado por cada setenta mil habitantes: el Departamento que no los tenga nombrará uno (Art. 26).
- 8) La Cámara de senadores se compondrá de setenta y tres individuos elegidos las dos terceras partes por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se dirá después (Arts. 31 y 32).
- 9) En el título octavo de estas Bases nos fundamentan el poder electoral entre los artículos 147 al 174, donde nos señalan que las poblaciones del país se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de juntas primarias. Los ciudadanos votarán, por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes. En las poblaciones donde no lleguen a quinientos habitantes se celebrarán sin embargo juntas primarias, y se nombrarán en ellas un elector(Art. 147).
- 10) Los electores primarios nombrarán á los secundarios que han de formar el colegio electoral del Departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte de los primarios que deben componer la junta, el colegio electoral , hará la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva Asamblea departamental (Arts. 148 y 149).
- 11) El presidente de la república debe ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años de edad y residir en la República Mexicana el día de la elección, el cargo durará cinco años (Arts. 83 y 84).
- 12) Para la elección del Presidente de la República, cada asamblea departamental, el 1o. de noviembre del año anterior á la renovación, por mayoría de votos, y en caso de empate por sorteo conforme al artículo 154, sufragará para Presidente por una persona que reúna las calidades requeridas para ejercer esta magistratura (Art. 158).

13) La acta de esta elección se remitirá por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de diputados, y en su receso á la diputación permanente (Art. 159).

14) El día 2 de enero del año en que debe renovarse el Presidente, se reunirán las dos Cámaras y abrirán los pliegos, regularan los votos, calificaran las elecciones conforme a los artículos 164 y 168 (Para la nulidad por efectuarse fuera de los días determinados, casos de trastorno social que imposibilite al Congreso a reunirse o la de mayor parte de las Asambleas departamentales, así como por nulidad por falta de las calidades constitucionales en el electo, intervención ó violencia de la fuerza armada en las elecciones, falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias y por error ó fraude en la computación de los votos), y declararán Presidente al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios (Art. 160).

15) Si no hubiere mayoría absoluta, las Cámaras eligirá Presidente de entre los dos que hayan obtenido la mayor votación (Art. 161).

16) Las votaciones para decidir sobre esté asunto se harán por mayoría absoluta, en una sola sesión; en caso de empate se repetirá la votación, y si se volviere á resultar empatado, se decidirá por la suerte (Arts. 162 y 163).

## 2.6 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

“La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fue la de 10 de diciembre de 1841, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 1842.

Para la Comisión de Constitución, que debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, fueron nombrados, como propietarios, Arriaga de presidente, Mariano Yañez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso,

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

León Guzmán y Pedro Escudero y Echanové; y como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza.

En la comisión así integrada predominaban los moderados, pues además de Arriaga, sólo estaban conceptuados y habrían de conducirse como puros Guzmán, Mata y Olvera. Insatisfecho Arriaga, obtuvo en la sesión del 22 de febrero de 1856, que se agregaran otros dos miembros; la elección recayó en los puros Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

En estas sesiones se maneja la posibilidad de restablecer la Constitución federal del 24 pero fue desechada la propuesta de Marcelino Castañeda en la sesión del 25 de febrero por la escasa mayoría de 40 votos contra 39. Pero su autor volvió a proponer el mismo tema bajo la directriz de que la Constitución del 24 era perfectible, además de gozar del reconocimiento y legitimación del pueblo, decía de la Constitución del 24 "única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional", el 7 de julio de 1856, al poco tiempo de abierta la discusión del proyecto en general.

Ya para entonces el distanciamiento entre los puros y el gobierno, así como la efervescencia que el plan de reformas producía en la opinión pública, habían servido para fortalecer a los moderados, atrayendo a sus filas a varios representantes que en un principio se habían mostrado favorables a la expedición de un nuevo código fundamental.

En esas condiciones, el 17 de julio el diputado por el Estado de México Mariano Arizcorreta, que en ese día tomaba posesión de su encargo, presentó un proyecto para restaurar la Carta de 1824 con algunas reformas.

Entre las reformas que Arizcorreta proponía a la Constitución de 24, figuraban las siguientes: introducción del artículo de la Constitución del Estado de México; que prohibía adquirir propiedades a las corporaciones eclesiásticas; exclusión de los eclesiásticos de los puestos públicos; abolición de los fueros eclesiásticos y militar, no sólo en lo civil, sino también en lo criminal común; consignar el hecho de que la religión católica era la del país, pero dejar abierta la puerta a la reforma y borrar la intolerancia de la Constitución de 1824.

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

En la misma sesión Santos Degollado y García Granados, ambos del grupo de los puros, presentaron cada uno por su parte un proyecto de reformas a la Carta de 24.

Por tercera vez propusieron los moderados el tema de la restauración del código de 24, ahora por voz del diputado Díaz González, en la sesión secreta del 25 de agosto.

A fin de satisfacer en parte a la mayoría y desarmarla del argumento de que no había tiempo para discutir todo el proyecto de la comisión, Arriaga presentó un cuadro de 47 artículos, comparándolos con la Constitución de 24 y el Acta Constitutiva de donde fueron tomados por la comisión. Se aprobó que todos ellos se discutieran en una sola vez y se votaran separadamente.

Los moderados mientras tanto se preparaban para la batalla final. En la renovación de cargos, el 20 de agosto, Arizcorreta fue designado presidente del Congreso por 56 votos, contra 30 que se dispersaron entre los puros.

El 1o. de septiembre la mayoría moderada obtuvo la revocación del acuerdo de discutir en conjunto los 47 artículos de 24. La minoría progresista denunció, por voz de Prieto, que se trataba de una especie de conspiración en contra del proyecto que se estaba discutiendo.

En la sesión secreta del día siguiente, el nuevo presidente ordenó la segunda lectura de su propio proyecto. Los secretarios Guzmán, Olvera y Arias se negaron a hacerlo, por considerar que el presidente carecía de facultades para ordenar la lectura de un proyecto desechado; Arizcorreta los expulsó del salón y la mayoría moderada aprobó la segunda lectura.

En la sesión del 3 de septiembre se preparó, con serenidad y pulcritud, el torneo del día siguiente, que por acuerdo del Congreso iba a ser público. A moción de Guzmán, se aprobó que hablaran tres oradores en pro y otros tantos en contra. Prieto advirtió que se versaba en una grave cuestión política, pues de la admisión del proyecto de Arizcorreta iba a resultar el abandono del proyecto de la comisión. Guzmán aclaró que la admisión no importaba sino el hecho de pasar el proyecto a una comisión.

## “LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO”

---

La jornada del 4 de septiembre fue acaso la más alta y sin duda la más trascendental en la vida del Congreso Constituyente. Recogió las últimas convulsiones de un época y a partir de ese día la vertiente de la historia de México tomó otro declive. Por esos títulos la jornada del 4 de septiembre ocupa, uno de los mejores lugares en nuestros fastos parlamentarios.

El primero de los tres oradores en contra del proyecto de Arizcorreta fue Arriaga, quien pronunció un discurso de gran aliento tribunicio, donde la melancólica dignidad del vencido parecía representar el canto del cisne. Le contestó Arizcorreta con un discurso en el que la medida no reñía con la elocuencia, réplica punto por punto al de Arriaga. Siguieron Olvera, Aguado y Castillo Velasco, por el primero y el último en contra. Cerró el debate el ministro de Relaciones De la Fuente, quien declaró que el gobierno aprobaba la idea de restablecer la Carta de 24 y algunas de las reformas propuestas, aunque no todas.

La votación que a solicitud de Guzmán fue nominal, “tuvo algo de solemne”, dice Zarco. Por 54 votos contra 51 el proyecto de Arizcorreta fue admitido a discusión. La batalla había sido ganada por los moderados, “pero en los vencedores se notaba cierta vacilación que parecía inexplicable”, añade el cronista. Por fin Arizcorreta dijo que, como notoriamente la Comisión de Constitución estaba en contra de su proyecto, se iba a nombrar una comisión especial.

Fue entonces cuando los progresistas se lanzaron al asalto con habilidad y denuedo, y asidos del clavo ardiente de un mero trámite convirtieron su derrota en victoria.

Zarco, Gamboa, Prieto, Guzmán y Cedejas reclamaron el trámite de nombrar una comisión especial, porque la de constitución existía y la asamblea no le había retirado su confianza. Uno tras otro acosan con intervenciones rápidas al presidente, a quien ninguno de su bando, que parecía tan compacto, le tiende en esos momentos una palabra de auxilio. Arizcorreta retira su trámite “y siguen algunos momentos de vacilación en la mesa”.

Zarco no desdeña la oportunidad y entabla con el presidente un dialogo fulgurante, en el que a manera de fiscal implacable acaba por arrancarle la

declaración comprometedora. Arizcorreta dice: pase el proyecto a la comisión respectiva. "Esta es la de constitución", asienta por todo comentario el cronista al finalizar su crónica.

En el duelo entre las dos constituciones, acababa de vencer la de 57, porque la comisión de Constitución jamás llegaría a ocuparse en le proyecto de Arizcorreta.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1o. de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligo a retirarse a Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros. Para presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de vicepresidente de la República, fue elegido en los comicios Don Benito Juárez.

Cuando Comonfort pasó de presidente provisional a constitucional, ya en su ánimo había arraigado la convicción de que no se podía gobernar con la nueva Carta. "Su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable", habría de decir al año siguiente en su manifiesto de Nueva York; lo primero, porque al crear el gobierno congresional, la Constitución dejaba desarmado al ejecutivo frente al Congreso; lo segundo, porque las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general. Los moderados aceptaban los dos motivos de descrédito de la Constitución; los puros como Juan José Baz y el periódico *El Monitor Republicano*, no dudaban del primero; los conservadores se atenían preferentemente al segundo. De este modo la Constitución que apenas entraba en vigor, era abatida casi unánimemente.

Bajo la presión de los pronunciamientos que estallaban por todas partes, el Congreso concedió facultades extraordinarias al ejecutivo, que prácticamente prorrogaban la dictadura. No obstante, los moderados insistían cerca de Comonfort para que diera un golpe de estado, principalmente el Ministro de

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Hacienda Payno y el Gral. Zuloaga. La opinión en el mismo sentido de Baz, caracterizado por anticlerical, fue de importancia en el ánimo titubeante del presidente; pero ya ganaba terreno la de Doblado, aconsejando que se iniciaran las reformas constitucionales y sólo en caso de no ser aceptadas se recurriera al golpe de estado, cuando el 14 de diciembre de aquel año de 57 la diputación michoacana acusó ante el Congreso a Payno y a Zuloaga de haber dirigido una carta al gobernador de Michoacán Epitacio Huerta, invitándolo a secundar el desconocimiento de la Constitución. El día 15 Zuloaga mostró su plan de pronunciamiento de Baz, quien sugirió alguna modificación. El 16 Baz denunció la conjuración ante la Cámara y el 17 se pronunció en Tacubaya el Gral. Zuloaga, de acuerdo con el plan de los más usuales: desconocimiento de la Constitución, reconocimiento de Comonfort, convocación de un nuevo Constituyente.

La guarnición de la capital y el gobernador del Distrito secundaron el plan, el Ayuntamiento y varios ministros renunciaron, fueron reducidos a prisión Juárez y Olvera, presidentes respectivamente de la Corte y de la Cámara. El 19 el presidente Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya, después de pronunciar la frase que se le atribuye: "Acabo de cambiar mis títulos legales de presidente, por los de un miserable revolucionario".

Zuloaga desconfiaba del espíritu vacilante de Comonfort y, temiendo que se entregara a los radicales, lo desconoció el 11 de enero de 58. Comonfort requirió el auxilio de los puros y puso en libertad a Juárez, quien marchó al interior, asumió la presidencia de la República y reivindicó la vigencia de la Constitución de 57.

La lucha se formalizó en la capital. Los jóvenes militares conservadores Luis Osollo y Miguel Miramón dieron la victoria a Zuloaga. El 21 de enero Comonfort abandonó la ciudad de México, se dirigió a Veracruz y de allí a Norteamérica. El 23 Zuloaga fue designado presidente provisional por el bando conservador. Comenzaba la Guerra de los Tres Años".<sup>25</sup>

*Con el nombre de Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima Independencia, proclamada el 16*

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes...." op. citada páginas 595 a 606.

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

*de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821. Fue promulgada por el presidente Comonfort, con las siguientes características:*

- 1) El artículo 3o. menciona la enseñanza libre, por lo que no señala religión que se deba impartir obligatoriamente.
- 2) La libertad de expresión de ideas y la libertad de prensa consagradas en los artículos 6o. y 7o.
- 3) La libertad de asociación en cualquiera de sus formas para todos los individuos, a excepción de la política destinada solamente para los ciudadanos mexicanos.
- 4) Los mexicanos acorde con la Constitución de 1857 serán los que nacen en el territorio mexicano y de padres mexicanos, los extranjeros naturalizados conforme a las leyes de la federación, así como los extranjeros que adquieran bienes raíces ó tengan hijos mexicanos.(Art. 30)
- 5) Las obligaciones del mexicano son las de defender la independencia, el territorio y los intereses de la patria, así como también contribuir con los gastos del estado.(Art. 31)
- 6) La calidad de ciudadano requería de tener 18 años cumplidos si era casado y de 21 años si era soltero, y tener un modo honesto de vivir.(Art. 34)
- 7) La prerrogativa de votar y poder ser votado la encontramos en el artículo 35.
- 8)La soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. la forma de gobierno es la de república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. El pueblo ejerce su soberanía a

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

través de los poderes de la Unión en los casos de su competencia. (Art. 39 a 41)

9) El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. (Art. 50)

10) El poder legislativo se deposita para su ejercicio en una asamblea que se denominara Congreso de la Unión, en donde sus representantes serán elegidos para un periodo de dos años por los ciudadanos de México.(Arts. 51 y 52)

11) Se nombrara un diputado por cada 40,000 habitantes, ó por una fracción que pase de 20,000. El territorio en donde la población sea menor a lo estipulado, se nombrara sin embargo un diputado.(Art. 53)

12) La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.(Art. 55)

13) Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener 25 años cumplidos el día de apertura de sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. (Art. 56)

14) El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelven las dudas que ocurran sobre ellas. (Art. 60)

15) Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". La elección del presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.(Arts. 75 y 76)

16) Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de 35 años cumplidos al

tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección. El presidente entrará á ejercer sus funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo cuatro años.(Arts. 77 y 78)

## 2.7 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

“La revolución tomó el nombre de “Constitucionalista”, porque se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Los actos de Carranza, realizados durante la etapa del movimiento armado contra Huerta, se acomodaron a la denominación adoptada, de suerte que se sobrentendiera el designio de acatar la Constitución vigente, que era la de 57. Así los dos primeros documentos relativos a la rebelión, el decreto del 19 de febrero expedido por la legislatura de Coahuila y la circular de Carranza de la misma fecha, invocan respectivamente “el sostenimiento del orden constitucional en la República” y “la bandera de la legalidad para sostener el gobierno constituido”.

Parecida finalidad externo el *Plan de Guadalupe*, firmado en la hacienda de ese nombre el 26 de marzo de 1913 por el grupo de jefes y oficiales que estaban a las órdenes de Carranza y de cuyo articulado fue autor este último. Allí también se habla de que “los poderes legislativo y judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta”.

“En todo él (dice del Plan de Guadalupe uno de sus firmantes, Francisco J. Múgica) sólo campeaba la idea legalista, motivo y principio de aquella campaña.” Una reacción desfavorable se produjo al concluir la lectura del documento, que entregaba a la reunión el secretario del Primer Jefe. “Pasada la ofuscación de las palabras, transmitidas como procedentes del Primer Jefe -continúa refiriendo Múgica-, empezaron las propuestas para agregar al proyecto del señor Carranza lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamiento de latifundios, absolución de deudas y abolición de tiendas de raya.” Ya se preparaba un nuevo documento, cuando avisado Carranza se presentó en el lugar de la asamblea, y una vez

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

informado expresó a los presentes: "Hay que acabar primero con el gobierno usurpador y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes." El Plan de Guadalupe se suscribió con "la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha".

El triunfo quedó consumado cuando en Teoloyucan se pactó la entrega de la metrópoli y la disolución del ejército federal, el 13 de agosto de 1914. Había llegado, por lo tanto, la época señalada para abordar el problema social. Poco antes de los tratados de Teoloyucan, representantes de la división del Norte y del Nordeste se habían reunido en Torreón, "con el objeto de zanjar las dificultades surgidas entre los jefes de la División del Norte y el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista". De las reuniones entonces habidas nació el Pacto de Torreón, en el que a título de adiciones y reformas al Plan de Guadalupe se estipuló, además de varias medidas políticas que limitaban el poder del Primer Jefe, las tendencias "a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario". Firmaron el documento por la División del Norte: José Isabel Robles, Manuel Bonilla y Roque González Garza; por la del Nordeste: Antonio I. Villarreal, Cesáreo Castro, Luis Caballero y Ernesto Meade Fierro.

Aunque el pacto de Torreón no fue aprobado por Carranza, una de sus estipulaciones fue precursora de la Convención de jefes militares, que reunida en octubre de 1914 en la ciudad de México por acuerdo del Primer Jefe, se trasladó poco después a Aguascalientes, donde designó presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, lo que no aceptado por Carranza acabó por consumir la escisión que se iba a ventilar en los campos de batalla, entre éste por una parte y Villa y Zapata por la otra.

Bajo la influencia alternativa o simultánea de Villa y Zapata, la Convención emigrante actuó en diversos lugares con diferentes titulares del poder ejecutivo. En Cuernavaca la Convención preparó en febrero de 1915 el programa revolucionario que habría de firmarse en Toluca el 24 de agosto y cuyos 28 artículos introducían reformas sociales y políticas. Posteriormente en Jotutla el 18 de abril de 1916, la Soberana Convención Revolucionaria, integrada ya para entonces por puros jefes zapatistas, expidió el programa de

Reformas Político-sociales, ampliación del suscrito en Toluca, en 32 artículos clasificados bajo los rubros de cuestión agraria, cuestión obrera, reformas sociales, reformas administrativas y reformas políticas.

Por su parte el Primer Jefe, a raíz de su ruptura con la Convención de Aguascalientes, inició en Veracruz la reforma social. De este modo, con posterioridad al movimiento predominantemente político de Madero, las principales tendencias revolucionarias (Zapata, Orozco, los representantes villistas y carrancistas del Pacto de Torreón, la Convención y ahora el Primer Jefe) coincidían en el tema de la reforma social y aun lo utilizaban entre sí como arma de lucha.

Como refiere Tena Ramírez. El 12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en Veracruz las Adiciones al Plan de Guadalupe, en uno de cuyos considerandos expresó que la rebelión de Villa tenía "el propósito de frustrar el triunfo completo de la revolución, impidiendo el establecimiento del Gobierno Preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país desde hace cuatro años". En su artículo 2o. las Adiciones disponían que el Primer Jefe expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas las leyes encaminadas para restablecer la igualdad entre los mexicanos: "leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley".

Las reformas realizadas se hicieron durante el período llamado preconstitucional, en el cual se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución de 57, pero que al mismo tiempo, como su nombre lo indica, era un período que precedía al retorno integró de la constitucionalidad. En el año de 1916, vencida la facción villista y recluida la zapatista a su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional. Para ello se abrieron varios caminos: la reestructuración lisa y llana de la Constitución de 57, lo que obstruccionaría la reforma político-social ya iniciada; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o acaso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución de 57 o de expedir una nueva.

Entre estos caminos, el Primer Jefe eligió el último, asesorado según parece por el Ing. Félix F. Palavicini, que desde Veracruz había propagado la necesidad del congreso constituyente, según estas sus palabras: "Aplazar las reformas era ponerlas en peligro. Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron un programa concreto de revolución social. Dejarlas consignadas en un plan era una obra meramente literaria. Formular las leyes y decretos de tendencia social y expedirlas en un período pre-constitucional, resultaba útil y fecunda propaganda de la revolución; pero no era una forma eficaz para consumarla. De allí que el señor Carranza y sus colaboradores intelectuales inmediatos llegaran a la convicción de que era indispensable convocar a un congreso constituyente; en términos jurídicos: constituir a la revolución".

Para este efecto Carranza expidió en México, el 14 de septiembre de 1916, el Decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe.

En los considerandos el autor del Decreto distinguió las reformas sociales, que por no afectar a la organización y funcionamiento de los poderes públicos "podían ser expedidas y puestas en práctica desde luego sin inconveniente alguno como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma", de aquellas otras reformas de índole política, que por tocar al orden de los poderes podían ser tachadas de inconstitucionales por los enemigos de la revolución, los cuales "no quedarían conformes con que el

Gobierno que se estableció se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera Jefatura”.

Para salvar ese escollo, “el único medio de alcanzar los fines indicados es un Congreso Constituyente, por cuyo conducto la Nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad”. “Contra lo expuesto - siguen diciendo los considerandos- no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque aparte de que las reglas que con tal objeto contiene se refiere única y exclusivamente a la facultad que se otorga para ese efecto al Congreso Constitucional, facultad que éste no puede ejercer de manera distinta que la que fija el precepto que la confiere; ella no importa, ni puede importar ni por su texto ni por su espíritu, una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía reside en éste de una manera esencial y originaria, y por lo mismo, ilimitada, según lo reconoce el art. 39 de la misma Constitución de 1857.” En corroboración se adujo el precedente de esta propia Constitución, expedida por un Constituyente sin sujetarse a las reglas que para su reforma establecía la Constitución de 1824.

No desconocía el Decreto “el peligro de tocar la Constitución de 1857, consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimiento de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades”. Mas para obviar este peligro, se aseguró que “con las reformas” que se proyectan no se trataba de fundar un gobierno absoluto, sino que se respetaría la forma de gobierno establecida.

En su articulado el Decreto convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes. Los requisitos para ser diputado eran los señalados por la Constitución de 57 para los del Congreso de la Unión, pero además no podrían serlo “los que hubieren ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”.

A diferencia de algunos de los anteriores constituyentes, que por la norma que les dio origen podían expedir soberanamente una nueva Carta fundamental, el convocado por el Decreto de septiembre de 1916 “no podría

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

ocuparse de otro asunto" que del "proyecto de la Constitución reformada" que le presentaría Carranza. Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminados sus trabajos, se disolvería.

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916.

En la segunda de ellas afloró públicamente la maniobra patrocinada por el Gral. Alvaro Obregón, victorioso jefe militar en la lucha de Carranza contra Villa, a fin de no permitir el ingreso de los diputados que habían pertenecido al Grupo Renovador. integrante de la mayoría maderista en la XXVI Legislatura Federal. El ataque iba dirigido concretamente en contra de aquellos que cerca del Primer Jefe habían preparado el proyecto de Constitución; el abogado José Natividad Macías que con Luis Manuel Rojas habían redactado el proyecto, el Ing. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto, que en la Secretaría de Instrucción Pública habían colaborado en el mismo. El Primer Jefe, en mensaje de 20 de noviembre que se leyó en la asamblea, defendió a los renovadores del cargo de haber colaborado con el huertismo. El Gral. Obregón, en memorial de 20 de diciembre dirigido al Congreso, insistió enérgicamente en la acusación; tres días después Carranza rectificó a Obregón.

Las credenciales de los antiguos renovadores fueron aprobadas, pero su aceptación influyó para que acabaran de perfilarse las dos tendencias principales que iban a disputarse la hegemonía parlamentaria: la que estaba por el proyecto moderado del Primer Jefe y la de los radicales que contaba con el apoyo del Gral. Obregón.

Formaban el núcleo de los moderados los que habían participado en la formación del proyecto, secundados por amigos personales de Carranza, "hombres respetables por su edad a quienes se aplico el mote de El Apostolado", según el constituyente Pastor Rouaix. Entre los segundos figuraban jóvenes militares y civiles, como Francisco J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara y el abogado Rafael Martínez de Escobar.

Al margen de las dos tendencias extremas, haciendo sentir a menudo su fuerza equilibradora, destacábanse Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique R. Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuelo.

Los requisitos impuestos por la convocatoria impidieron el acceso de gentes ajenas a la revolución, más concretamente, de la facción carrancista que acababa de derrotar a Villa y que tenía en jaque al zapatismo. Como única excepción el diputado por Tlaquepaque, Manuel Dávalos Ornelas, "de filiación clerical según Palavicini, pero que a veces votó con la extrema radical.

El 30 de noviembre el Congreso eligió su mesa directiva; el 1o. de diciembre entregó el Primer Jefe su "proyecto de *Constitución reformada*".

El 6 de diciembre se designó a la comisión de Constitución, formada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, en lugar de la había propuesto la presidencia del Congreso y que no satisfizo a esté por incluir a una mayoría de moderados, entre ellos al Lic. Macías. El exceso de labores obligó a nombrar una comisión más de Constitución, en la sesión del 23 de diciembre, integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González; como en la vez anterior, el criterio radical de la mayoría prevaleció sobre la planilla primeramente propuesta por el presidente Luis Manuel Rojas.

El proyecto del Primer Jefe fue aceptado, modificado y adicionado, según los varios aspectos que en seguida se mencionaran.

Fue aceptado en la casi totalidad de las innovaciones que respecto a la Constitución de 57 proponía en punto a organización política. Las ideas que al respecto había sustentado en sus obras D. Emilio Rabasa tuvieron particular influjo en el proyecto y en la asamblea. "Es manifiesta e indudable la influencia de las doctrinas de Rabasa en materia de organización política de la República", ha dicho con referencia al Constituyente de 16 uno de sus miembros más distinguidos, el Lic. Hilario Medina.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

El proyecto de Carranza no tocaba la parte de la Constitución de 57 que en su texto original o a través de las Leyes de Reforma, regulaba las relaciones entre el Estado y la Iglesia. El Constituyente fue más allá, modificando en sentido radical los artículos relativos del proyecto. Comenta al respecto Palavicini: "Los espectaculares debates del art. 3o., sobre libertad de enseñanza, y del 129, después 130, sobre materia religiosa, que dio la apariencia de avanzados a algunos representantes, no fue, en realidad, sino anticlericalismo, que durante los debates recibió el nombre caprichoso de jacobinismo".

La obra original y propia de la asamblea de Querétaro, consistió en las trascendentales novedades que introdujo en las materias obrera y agraria, bastantes por sí solas para convertir el proyecto de reformas del Primer Jefe en una nueva Constitución.

En las adiciones de diciembre de 14 al Plan de Guadalupe, Carranza había planteado la reforma social y en las leyes que a continuación expidió en Veracruz había abordado su ejecución. La convocatoria para un Congreso Constituyente se justificó, en el decreto respectivo, no por la necesidad de llevar a la Constitución la reforma social, sino sólo las reformas de índole política. En otros términos, la primera podía encomendarse sin tacha de inconstitucionalidad al legislador ordinario, mientras que las segundas requerían la intervención del constituyente. Así se explica que en el proyecto de Constitución la cuestión social apenas se hubiere tocado, no obstante de la importancia que representaba para su autor.

La asamblea se manifestó inconforme con dejar a las leyes secundarias la resolución del problema social en sus dos grandes aspectos, el laboral y el agrario, pues consideró necesario fijarla en la ley suprema, a pesar del criterio hasta entonces respetado de que materias de esta índole no correspondían a la Constitución.

En la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe.

Desde el decreto de septiembre de 16, que reformó el Plan de Guadalupe para convocar al Constituyente, se habló de reformar a la Constitución de 57 y no de expedir una distinta. "Proyecto de Constitución reformada" se llamó el del Primer Jefe y "reformas a la Constitución" fue la expresión que usó el Reglamento Interior del Congreso. Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Carta Magna; mas para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al órgano constituyente, el instrumento constitutivo se llamó, haciendo alusión al de 57, "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*". Caso singular era éste en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de una acta de reformas, como la de 47, que abrogaba, modificada o adicionada la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año.

El proemio original de la Constitución de 1917, lo menciono enseguida:  
*Venustiano Carranza*, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria del 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914 dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.<sup>26</sup>

La Constitución de 1917, con sus reformas que ha sufrido desde el principio de su vigencia a cambiado y reformado varias veces el texto original, no por ello demeritándolo, sino adecuándolo, a la dinámica de la vida contemporánea, dando cabida para democratizar y representar a todas las tendencias políticas que conviven en nuestro país, por lo que en este trabajo hablaremos someramente de algunas de las reformas más importantes, para la vida democrática de la nación.

Como nos lo menciona el art. 3o. de la Carta Magna, en su fracción segunda, inciso A, será democrático, 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. Puesto que la soberanía recae sobre el pueblo, está estará al servicio del mismo.

Así también en el mismo sentido, el artículo 40 de la Carta Fundamental, al mencionar la forma de gobierno nos dice: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Por lo que este artículo nos da las bases para llevar a cabo el ejercicio de la democracia a través de la representación y por medio de las instituciones de la nación. Y como medio para fomentar la participación ciudadana en la vida democrática la misma Constitución les da a los Partidos Políticos la facultad de promoverla y hacer posible el acceso a la representación por la ciudadanía para ejercer su forma de gobierno, todo esto consagrado en el artículo 41.

En su artículo 81, de la Carta Fundamental, nos indica, la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

---

<sup>26</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes...." op. citada páginas 804 a 817.

A diferencia de la Constitución de 1857, en la cual decía: "La elección del presidente será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral".

Entendida como la solución más adecuada para la experiencia histórica del país en esa época, o quizá como producto del nivel alcanzado por nuestras instituciones a través del sistema comparado, el procedimiento electoral de carácter indirecto se aplicó, en principio, para designar al titular del Poder Ejecutivo.

La experiencia social de principios de siglo y la convulsión popular de 1910, inspiraron, de alguna manera, la convicción del Congreso Constituyente de Querétaro para instaurar el sistema de sufragio universal directo.

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional - expresaba Carnaza en su comparecencia ante el Congreso Constituyente de Querétaro- es indispensable que sea general, igual para todos, libre y secreto.

El régimen electoral directo universal y secreto es reconocido entonces, dentro de nuestro sistema constitucional, en el artículo 81, del código político de 5 de febrero de 1917.

En el ordenamiento vigente se unifica el sistema de elección directa ya del titular del Poder Ejecutivo como de los diputados y los senadores.

De esta suerte, nuestra ley fundamental previene que es sexenal la elección del presidente de la República, debiendo ocupar el cargo el candidato que hubiere reunido mayor número de votos, emitidos personalmente por los electores.<sup>27</sup>

La misma Carta Fundamental en su artículo 82, nos indica los requisitos para ser Presidente de la República:

---

<sup>27</sup> Santos Azuela, Héctor. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Comentada, UNAM, 1992.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

- 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos.
- 2) Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- 3) Haber residido en el país durante todo el año anterior al año de la elección.
- 4) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- 5) No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- 6) No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.
- 7) No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83, el cual nos establece, que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisionalmente o sustituto, en ningún, caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Siendo, esta una de las banderas de revolución mexicana, quedó asentado en este precepto constitucional, para evitar de esta manera la dictadura, en este país.

Por lo que la Constitución de 1917, establece que la soberanía recae en el pueblo, quien es el que la ostenta y la ejerce a través del voto universal y secreto para elegir a sus representantes, quienes deben ser servidores del pueblo que los eligió.

## **CAPITULO III**

### **EL SISTEMA ELECTORAL DE MÉXICO PARA LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994**

## CAPITULO III

### EL SISTEMA ELECTORAL DE MÉXICO PARA LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994.

Para el presente trabajo solamente tomaremos en cuenta la legislación electoral vigente para el proceso electoral de 1994, ya que como el título del mismo lo indica, tratamos sobre los visitantes extranjeros invitados a observar la elección presidencial de 1994, por ser las primeras en la historia en nuestro país en permitirse dicha práctica y estar regulada en la legislación antes mencionada, por lo que hablaremos del Instituto Federal Electoral y su Consejo General acorde a las reglas y circunstancias del mencionado proceso federal de 1994.

México ha vivido en los últimos años, especialmente desde 1989, un intenso proceso político de reformas democráticas para actualizar las reglas y procedimientos de la competencia política y darle transparencia a los procesos electorales.

En este esfuerzo conjunto han participado comprometida y responsablemente las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, la sociedad y el propio gobierno.

Con base en los acuerdos de los actores políticos nacionales, las cámaras de diputados y senadores han discutido y aprobado tres importantes reformas

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

electorales entre 1989 y 1994, por medio de las cuales se ha ido perfilando un nuevo sistema electoral mexicano.

En 1990 concluyó la primera reforma electoral cuyo principal logro fue la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que dio origen a dos importantes instituciones electorales: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, responsables, el primero de la organización de las elecciones y el segundo, de la resolución de las controversias surgidas durante el proceso electoral, el día de la jornada electoral, así como, de las surgidas al calificarlas. Dicha reforma También sentó las bases para la elaboración de un nuevo padrón electoral, con la supervisión de los partidos políticos.

Al ser creados estas instituciones se dio respuesta a la sociedad para confirmar sus anhelos de autodeterminación y respeto a su soberanía sobre cualquier otro compromiso del gobierno, hacia su legítimo mandatario el pueblo.

Las reformas electorales de este periodo establecieron: un sistema de medios de impugnación orientado a dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral; tipificación en la legislación penal de los delitos electorales, precisándose en cada caso las penas y sanciones aplicables por la autoridad judicial competente; mayores prerrogativas para los partidos políticos especialmente en lo relativo al financiamiento público y el acceso a los medios electrónicos; nuevas reglas para la integración de la Cámara de Diputados, para propiciar mayor equidad en la asignación de curules, con el propósito de que los principios de mayoría y de representación proporcional fueran atemperados en sus efectos, en pro de la efectividad en el ejercicio de las funciones de este órgano; sistema mixto de calificación de elecciones con la intervención de los colegios electorales de ambas cámaras y el Tribunal Federal Electoral.

### 3.1 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ORGANISMO AUTÓNOMO.

El fundamento legal de la creación del Instituto Federal Electoral lo encontramos en la Constitución de 1917, en su artículo 41, en su séptimo párrafo, nos dice:

"Art.41.- (Párrafo Séptimo)...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal".<sup>28</sup>

El Instituto Federal Electoral inició sus actividades en octubre de 1990 como un organismo público, permanente, autónomo, profesional, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Como depositario de la autoridad electoral su función esencial es la organización y supervisión de las elecciones federales. En el cumplimiento de sus tareas el IFE deberá de satisfacer los requisitos de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo que reclaman los ciudadanos mexicanos.

Además se modificaron las reglas del proceso electoral en los siguientes aspectos más relevantes:

- 1.- Se reguló el desarrollo de las campañas y se redujo su duración.

---

<sup>28</sup> Artículo 41, séptimo párrafo. "Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos" Comentada, UNAM, 1992.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

- 2.- Se estableció la insaculación y la capacitación de los ciudadanos empadronados, para la integración de las mesas directivas de casilla.
- 3.- Se señalaron rangos de electores inscritos para establecer más de una casilla.
- 4.- Se acortaron los plazos de entrega de los paquetes electorales, con el propósito de disponer de resultados oficiales al menor tiempo posible.
- 5.- Se prohibió el uso indebido de encuestas y sondeos de opinión, así como su difusión tres días antes y durante la jornada electoral.
- 6.- Se previeron mecanismos legales para garantizar la transparencia y agilidad en la difusión de resultados electorales preliminares.<sup>29</sup>

Bajo estas nuevas reglas y con las instituciones creadas para su observación y aplicación analicemos sus bases fundamentales:

### *Organización de las Elecciones Federales.-*

Función Estatal que ejercen:

Poder Legislativo.

Poder Ejecutivo en los términos que disponga la ley.

Partidos Políticos.

Esta Función se realizará a través de un.-

### *Organismo Público:*

Dotado de: Personalidad Jurídica y patrimonios propios.

---

<sup>29</sup> 1994 Tú elección. Instituto Federal Electoral. 1995. páginas 15-17

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

Será : autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

Sus principios rectores: Certeza, Legalidad, Imparcialidad, Objetividad y Profesionalismo.

Su estructura: *Órgano Supremo de Dirección*: Lo integrarán Consejeros y Consejeros Magistrados por los Poderes Legislativos y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

*Órganos Ejecutivos y técnicos*: personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional.

*Órganos de Vigilancia*: se integrará mayoritariamente por representantes de los partidos políticos.

Las funciones además de las que determina la ley: Serán las de elaborar el padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica, impresión de materiales electorales, así como, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos

Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas, en los términos que determine la ley.

En primer término se reafirma que la organización de las elecciones, es una función estatal, o sea, de orden público.<sup>30</sup>

Por lo que esta reforma es la más importante que se haya hecho en materia electoral, puesto que profesionaliza las elecciones y da la pauta para

su organización, además, de crear las instituciones necesarias para instrumentarla.

---

<sup>30</sup> Orozco Gómez, Javier, "El Derecho Electoral Mexicano", Editorial Porrúa S. A. México, 1993. páginas 110 y 111.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Con respecto a la organización de estas instituciones se deja al Estado por ser el único que cuenta con la infraestructura necesaria para llevarla a cabo por lo que con respecto a los criterios que existen para está el Dr. Francisco Berlín Valenzuela nos menciona lo siguiente:

"Podemos mencionar, en un intento de sistematización de las distintas formas que existen en lo general para integrar el organismo rector de las elecciones, los 5 sistemas que han venido siendo considerados por la doctrina y los tratadistas:

**Sistema administrativo:** En este sistema los organismos rectores de los procesos electorales, son integrados por funcionarios que generalmente pertenecen a la esfera gubernativa, en virtud de considerar que la realización de la práctica electoral es fundamentalmente un servicio administrativo, complejo y costoso... la crítica que se ha hecho a tal sistema gira preponderantemente en la parcialidad que se le atribuye a los funcionarios que integran los organismos rectores del proceso electoral, quienes se dice, inspiran más su actuación en los intereses del grupo gobernante que en los elementales principios del derecho y la justicia.

**Sistema político:** ... es integrado por los representantes de los partidos políticos que participan en los procesos electorales... siendo las elecciones una actividad eminentemente política, deben ser controladas y vigiladas por los organismos políticos que en ella intervienen... se destaca que en la práctica contiene algunos defectos que es conveniente tener presentes. El primero de ellos es el que se refiere al apasionamiento que caracteriza a los partidos políticos en su lucha por el poder, y que en el seno de un organismo electoral puede conducir al entorpecimiento y paralización de su actividad, por falta de acuerdo y actuación armónica de sus propios miembros.

**Sistema parlamentario o legislativo:** es integrado por miembros pertenecientes a los parlamentos o cámaras legislativas, creando comisiones específicas para la realización de los actos relativos al proceso electoral. Se atribuyen muchas deficiencias a este sistema, en virtud de que los miembros del Parlamento se ven obligados a distraer su tiempo de las actividades legislativas en actividades que requieren

de especial atención, destacándose también el argumento de posibles influencias interesadas por parte de los grupos más fuertes.

**Sistema judicial:** los organismos rectores de las elecciones están integrados por funcionarios que pertenecen al judicial, en virtud de considerarse que así como son sometidos a los tribunales los derechos individuales, deben ser puestos bajo la tutela de los mismos tribunales los derechos del sufragio... también se le han señalado algunos defectos como son: el desvirtuar la función judicial de los tribunales electorales al encomendárseles la vigilancia, preparación y desarrollo de un proceso electoral.

**Sistema mixto:** ... con la intervención tanto de los funcionarios administrativos, funcionarios judiciales y representantes de los partidos políticos, se posibilita la organización de los diversos intereses que entran en juego en las contiendas electorales".<sup>31</sup>

Tomando en consideración lo antes expuesto el sistema electoral mexicano después de esta reforma de 1989 se hizo mixto, donde intervienen en el mismo Poderes legislativo, ejecutivo; partidos políticos y ciudadanos. dotando el Estado, al organismo de autonomía y patrimonio propios, así como de, personalidad jurídica. Al otorgarle el Estado estos atributos, permite que sus diferentes integrantes aporten su conocimiento y experiencia adquirida en sus ámbitos de desenvolvimiento, con ello, se logra formar un criterio objetivo de los planteamientos que tenga que resolver o de los actos que tenga que realizar.

Para comprender esta función estatal, hay que definir cada uno de sus principios rectores que lo caracterizaran en sus funciones:

**Certeza:** Es resultado de una valoración por parte del sujeto pasivo, de la obligación tributaria y a la cual se llega por la claridad de la norma, a su vez

---

<sup>31</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "Renovación política". T. I, pp. 317-319, citado por Orozco Gómez, Javier. op. citada pp. 111 y 112.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

presupuesto de la fijeza... que traduce la forma de llevar a la práctica el deber de contribuir.<sup>32</sup>

En esta explicación del concepto de certeza se da en relación a la materia del derecho fiscal. Si lo examinamos detenidamente podemos aplicarlo al derecho electoral, en los siguientes términos: que los miembros del organismo electoral tengan el conocimiento seguro y claro del ámbito de su competencia, para que de las resoluciones que de ella emanen cuenten con la certidumbre electoral, así como el sujeto pasivo de la relación tributaria conoce claramente su obligación.

Este concepto quedará más claro al explicar los subsecuentes con los que guarda una estrecha relación.

*Legalidad:* "Característica propia y necesaria del orden jurídico de la que deriva el principio que establece que la conducta de los hombres en sociedad - como particulares o como órganos del Estado- debe ser conforme lo prescriben las normas jurídicas".<sup>33</sup>

*Objetividad:*(Objetivismo jurídico.) "Es el conjunto de normas, principios, teorías, doctrinas y tendencias que ponen de relieve, en el fenómeno jurídico, todo aquello, que formal o materialmente reconoce mayor grado de autonomía e independencia con relación a las estructuras mentales, actividades Como señala la propia definición, el principio de legalidad es inherente al derecho -en el caso concreto- de la materia electoral significa que todo acto o resolución del órgano electoral deberá estar apegado estrictamente al derecho, es sabido que vivimos en un Estado de Derecho, donde toda

---

<sup>32</sup> Tarantino R. Jacinto. "Certeza" en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Bibliográfica OMEBA, Argentina, T. II, p. 947, citado por Orozco Gómez, Javier. op. citada pág. 113

<sup>33</sup> González Ruiz, Samuel A. "Legalidad" en Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-IIJ, 1a. edición, 1984, T VI, p. 19. citado por Orozco Gómez, Javier. op. citada p. 114.

conducta sea de un particular o del Estado, está encuadrada en una norma jurídica que de no cumplirse, existirá otra que sancione su incumplimiento.<sup>34</sup>

*Imparcialidad:* “Desinterés frente a las partes. Trato sin favoritismo. Consideración equidistante y ecuánime. El interés y la inequidad contraponen al concepto de imparcialidad. La imparcialidad garantiza la plena vigencia de los valores jurídico-sociales”.<sup>35</sup>

Es importante para lograr que la ciudadanía tenga confianza en el proceso electoral, que no exista favoritismo de ninguna especie, ni por compromiso político, ni por identificación ideológica. Los que integren el organismo electoral deberán ser justos y ecuánimes en su desenvolvimiento, garantizando la limpieza e inobjetablez del proceso electoral.

Objetividad psicológicas y facultades valorativas de los sujetos de derecho, es decir, aspectos subjetivos y personalistas que juegan en su ámbito”.<sup>36</sup>

Con el anterior concepto vislumbramos que todo acto o resolución del órgano electoral de ser no sólo imparcial, sino con apego a la norma jurídica, una vez analizado fríamente el asunto que tenga que resolver o tomar una determinación.

*Profesionalismo:* “Práctica o ejercicio de determinadas artes o deportes por medio del lucro”.<sup>37</sup>

Profesión: “Ejercicio de una carrera, oficio, ciencia, arte, especialmente lucrativa o que absorbe... Para la Academia, profesiones, empleo, facultad u oficio que cada uno tiene o ejerce públicamente”.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Orozco Gómez, Javier. op. citada p. 114

<sup>35</sup> Herrera Figueroa, Manuel. “Imparcialidad” en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Argentina, T: XIV, p. 970, citado por Orozco Gómez, Javier. op. citada p. 114

<sup>36</sup> Molina; Juan Carlos. “Objetivismo Jurídico” en Enciclopedia Jurídica OMEBA. Argentina, T: XX, p. 586, citado por Orozco Gómez, Javier. op. citada p. 114-115.

<sup>37</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, SRL, 8a. edición, Buenos Aires, Argentina, T. II. P.398. citado por Orozco Gómez, Javier. op. citada.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

Este principio rector viene como corolario a la adición al artículo 5 constitucional, respecto a la profesionalización de las funciones electorales.

Los encargados del organismo electoral percibirán una retribución por el desempeño de su función encomendada.

Estos cinco principios rectores permiten crear un ambiente de confianza y credibilidad para la ciudadanía, respecto al proceso electoral, el que se encuentra desvirtuado y requiere de un fortalecimiento para beneficio de la democracia mexicana.

### **3.2 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO ORGANISMO RECTOR DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.**

Para tener un concepto más definido de la rectoría que ejerce en nuestros días el Instituto Federal Electoral en esta función para la que fué creado, mencionare algunas de las reformas que le otorgaron la misma para desempeñar su función.

En 1992 cuatro partidos políticos presentaron una propuesta de reforma electoral a la Cámara de Diputados. En este contexto el presidente de la República propuso en su cuarto informe de gobierno, deliberar y avanzar en tres aspectos fundamentales de la reforma electoral: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner topes a los gastos de campañas electorales; trabajar en torno a los medios de comunicación social, y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales.

La Cámara de Diputados constituyó el 20 de diciembre de 1992, la Comisión Plural que se encargó de hacer una propuesta legislativa de reforma electoral con base en los consensos necesarios.

---

<sup>38</sup> Cabanellas, Guillermo. op. citada p. 397. citado por Orozco Gómez, Javier. op. citada p. 115.

El proceso de concertación entre las fracciones obligó a desarrollar la discusión sobre las reformas en un periodo ordinario y extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión. De esta manera, en septiembre se aprobaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación secundaria en materia electoral. Tres partidos políticos alcanzaron el consenso necesario para aprobar dichas reformas, mismas que se tradujeron en la modificación de ocho artículos constitucionales y más de 170 artículos del COFIPE.

Como contribuciones a los temas que se desarrollarían en la reforma de septiembre de 1993, el Instituto Federal Electoral llevó a cabo, entre el 26 de marzo y el 30 de abril de 1993, el Foro para la Reforma Electoral. Tiempo antes en su sesión del 13 de enero del mismo año, el Consejo General acordó que la finalidad explícita del Foro sería recoger en audiencias públicas puntos de vista y propuestas relativas a los siguientes temas:

- 1) El régimen de partidos políticos y las condiciones de la competencia electoral;
- 2) La consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales, y
- 3) El desarrollo democrático de México.

La segunda reforma electoral culminada en 1993 amplió y fortaleció los derechos políticos de los ciudadanos al modificar las condiciones de elegibilidad al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; al prohibir explícitamente los actos que generen presión o coacción en los electores, y al establecer el derecho a observar las actividades electorales durante la jornada electoral.

La reforma modificó el número y composición de escaños en la Cámara de Senadores, ahora cada entidad federativa esta representada por cuatro senadores; ajustó las bases para integrar la Cámara de Diputados y propiciar un mayor equilibrio entre las fuerzas parlamentarias: se limitó a 315 el número máximo de curules para un partido, y en adelante, ningún partido por

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

su sola votación podrá modificar la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre los aspectos de mayor relevancia en esta reforma electoral, para la regulación de la contienda electoral están:

1) Financiamiento a los partidos (por militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento; y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos) y prohibiciones para recibir aportaciones de entidades gubernamentales; de personas, de partidos y organismos extranjeros; de ministros de culto religioso e iglesias; empresas mexicanas de carácter mercantil, y se les incapacitó como sujetos de crédito ante la banca de desarrollo;

2) Límites a los gastos de campaña electoral y fórmulas para calcular los costos y determinar los topes correspondientes a cada tipo de elección;

3) Obligación de los partidos para establecer un órgano responsable de la administración de su patrimonio y sus recursos, y de presentar informe de gastos y financiamiento ante una comisión del Consejo General del IFE. El Tribunal Federal Electoral podrá sancionar a quien viole estas disposiciones, y

4) En materia de medios de comunicación, sólo los partidos tienen derecho a contratar tiempos en la radio y televisión; con base en los criterios de equidad y proporcionalidad los partidos podrán seleccionar horarios, canales y estaciones. Se previó la coordinación de la autoridad electoral con los concesionarios de los medios para garantizar el acceso a éstos por los partidos y sugerir lineamientos aplicables a los noticieros durante los procesos electorales.

De la misma manera, se derogó el mecanismo de autocalificación de las cámaras para ser reemplazado por el de declaración de validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría; a cargo de los órganos del Instituto Federal Electoral. A los consejos distritales les corresponde la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

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

En lo relativo al tema de organización y procedimientos electorales, la reforma incluyó normas para garantizar la transparencia y objetividad en la ubicación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, así como en eventos relacionados con el escrutinio y cómputo de los votos y con la difusión de los resultados electorales.

Por último, la reforma electoral de 1993 contribuyó al fortalecimiento de los derechos de los partidos políticos, mediante la creación del recurso de reconsideración, y el establecimiento de una sala de segunda instancia, para resolver en definitiva las controversias que pudieran modificar los resultados de una elección.

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

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

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

En el marco del Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia, surgió el compromiso de sumar esfuerzos para garantizar la realización de elecciones limpias e imparciales y en caso de ser necesario, impulsar las adecuaciones necesarias al marco jurídico.

En el acuerdo que se hizo público en los medios de comunicación, los firmantes expresaron los siguientes puntos básicos:

"a) Tomar las decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral;

b) Propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico, en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos;

c) Profundizar las políticas públicas de atención prioritaria a los grandes problemas y rezagos sociales del país, en particular de los campesinos, los trabajadores y las comunidades indígenas;

d) Facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento se sumen al proceso de transformación de la vida política de nuestro país que nos comprometemos a impulsar, y

e) Conducir las decisiones políticas de todas las partes, de tal manera que siempre que se contribuya a fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y a reafirmar la soberanía e independencia nacionales."

Para una elección imparcial:

"1) Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citadas, será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas;

2) Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y de las listas nominales, dando las garantías que han sido demandas por los partidos y la opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del registro nacional de electores y la auditoría externa del padrón respectivo;

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

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

4) Impedir el uso de los recursos y programas públicos, en favor de cualquier partido político o campaña electoral;

5) Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento para los partidos políticos, a fin de incorporar, en su caso, las precisiones que se estimen conducentes;

6) Revisar aquellos puntos de la reforma al Código Penal, que pudieran llevar a restricciones a derechos políticos fundamentales;

7) Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales, y

8) En consecuencia, lo que hoy resulta imprescindible, son decisiones en materia electoral que confirmen este irrevocable compromiso democrático para salvaguardar los derechos políticos fundamentales."

Este acuerdo originó un diálogo entre los partidos políticos y las autoridades responsables del proceso electoral, que tuvo como primordial fruto la reforma

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

electoral de 1994, reforma que afectó las disposiciones constitucionales y legales en la materia.

La reforma inició con la solicitud que hicieron el 18 de marzo de 1994, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Auténtico de la Revolución Mexicana, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para celebrar un periodo extraordinario de sesiones para debatir la reforma electoral. En él se considerarían en primer lugar modificaciones al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El periodo extraordinario inicio sus sesiones el 22 de marzo de 1994.

El Congreso de la Unión aprobó modificaciones al artículo 41 constitucional y a un total de 31 artículos del COFIPE.

En el contexto de la reforma constitucional destacan:

Se refuerza el carácter autónomo del IFE al introducir en la ley el concepto de independencia y otorgar a los consejeros ciudadanos mayor peso en las decisiones, tanto en el órgano máximo de dirección como en los órganos colegiados locales y distritales.

Sobresale de esta reforma un mayor peso de la representación social en la figura de consejero ciudadano para la toma de decisiones en el máximo órgano de dirección, junto con la supresión del voto, de los representantes de los partidos políticos.

A su vez, para la integración del Consejo General -máxima autoridad electoral- la designación de sus miembros quedó a cargo de la Cámara de Diputados a propuesta de las fracciones parlamentarias. El presidente del Consejo General dejó de tener voto calificado en caso de empate.

En materia de derechos políticos la reforma electoral amplió el ámbito para la *observación electoral* al extenderse a todos los actos y etapas del proceso electoral en todo el territorio nacional. Se elevó a rango

constitucional a los órganos de vigilancia los cuales se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos.

Se trasladó a los consejos locales y distritales la facultad de establecer el tope a los gastos de campaña de senador y diputado federal, respectivamente. Su integración se modificó -de nueve a seis consejeros ciudadanos- para quedar similar a la del Consejo General.

*Como una innovación de esta reforma está la facultad que se le otorgó al Consejo General del IFE para invitar y acordar las bases y criterios con que habrán de atenderse e informar a los visitantes extranjeros.*

Para cuidar la legalidad de las elecciones y, en su caso, evitar la impunidad en la comisión de los delitos electorales el presidente del Consejo General promovió ante la Procuraduría General de la República la creación de la Fiscalía Especial, tomando como base los compromisos del Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia.

La Fiscalía Especial tendría plena autonomía técnica y recursos suficientes para llevar a cabo sus investigaciones y atender denuncias relativas a delitos electorales.

Con el mismo sentido de brindar garantías de legalidad e imparcialidad y para desalentar la comisión de delitos electorales, se promovieron reformas al código penal, a propuesta de tres partidos políticos.

Dichas reformas se aplican particularmente a conductas atentatorias contra el registro de electores; la libertad y el secreto del voto; la destrucción de documentación electoral; el uso de equipos y servicios públicos para apoyar a un partido político, entre otras modificaciones.

Las reformas aprobadas el 23 de marzo de 1994 establecen como sanciones: inhabilitación o destitución del cargo; se señala como obligatoria la pena corporal que anteriormente se dejaba a la discrecionalidad de los jueces correspondientes; se incrementan las sanciones económicas y corporales, con énfasis en los delitos cometidos por funcionarios públicos, entre otras adiciones.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

La autonomía de este organismo, fue además reafirmada con la adición del término independencia como uno de sus principios rectores. Así, como autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el Instituto Federal Electoral garantizó su independencia para erigirse como un organismo encargado de la organización de los procesos electorales federales.

El conjunto de atribuciones y funciones que la legislación reglamentaria le encomienda al Instituto Federal Electoral, apunta al cabal y oportuno cumplimiento de los siguientes fines:

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

Para el buen cumplimiento de sus atribuciones, el IFE cuenta con una estructura orgánica que se expresa en tres tipos de órganos claramente diferenciados:

De dirección.

Ejecutivos y técnicos.

De vigilancia.

De una manera general mencionaremos sus funciones:

Los órganos de dirección de manera genérica, 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 cuenta con 32 consejos locales (uno en cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal) y con 300 consejos distritales (uno en cada distrito electoral uninominal en que se divide el territorio nacional para efectos de elecciones federales por el principio de mayoría relativa).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los consejos locales y distritales se instalan y sesionan únicamente en periodos electorales.

Los órganos ejecutivos y técnicos son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para el adecuado desarrollo de los procesos electorales, las cuales se realizan con personal profesional, permanente y remunerado.

Los órganos de vigilancia son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar en los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, las cuales reciben el nombre de comisiones de vigilancia.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Tú Elección, *Ibidem*, pp. 23-30

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

### 3.3 EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, SUS FACULTADES.

La ciudadanía de los organismos electorales para el proceso electoral de 1994, dio como resultado la reestructuración del organismo central el Instituto Federal Electoral, y de su, órgano rector, el Consejo General.

Sin lugar a dudas, se vivió una etapa crucial en el ámbito político: diversos brotes de violencia, *el acecho del exterior por vigilar nuestros comicios*, la búsqueda de la credibilidad electoral y las constante amenazas de la oposición de un fraude electoral, formaron un escenario de expectación para el día de la elección presidencial.

En agosto de 1993 se llevó a cabo la segunda reforma electoral del sexenio (1988-1994), la que fue producto de negociaciones entre el PRI y el PAN. Para inicio de 1994, al darse las nominaciones de los candidatos presidenciales de los partidos y al estar en marcha las campañas políticas, existió una nueva embestida por parte de los partidos opositores de que no existía un marco jurídico-electoral, que garantizara limpieza y credibilidad en los comicios.

Así, en lo que es, la tercera reforma electoral del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se modificó la composición del Instituto Federal Electoral, promoviendo su ciudadanía; se aumentó la penalidad de los delitos electorales y se hicieron algunas adiciones en materia de observadores electorales.<sup>40</sup>

La integración y las atribuciones de los órganos colegiados en la elección federal del 21 de agosto de 1994, se componía de la siguiente forma:

El Consejo General (órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral) vio equilibrada su integración con la presencia y participación en la

---

<sup>40</sup> Orozco Gómez, Javier. "La reforma Electoral de 1994", Anexo de "El Derecho Electoral Mexicano", México, 1993. Editorial Porrúa, S.A. pp. 1-2

ciudadanía en las decisiones de la autoridad electoral por medio de los consejeros ciudadanos. A su vez la representación de los partidos políticos se expresó con una representación por organización partidista.

A nivel local y distrital, la integración de los órganos de dirección fue homogeneizada con respecto del Consejo General.

De esta manera el Consejo General se integró por un presidente (Secretario de Gobernación); dos consejeros de la Cámara de Senadores (uno por la mayoría y otro por la primera minoría); dos consejeros de la Cámara de Diputados (uno por la mayoría y otro por la primera minoría); seis consejeros ciudadanos que fueron electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta que de ellos hicieron los grupos parlamentarios que la integraban, y nueve representantes de los partidos políticos (uno por cada partido). Para el proceso electoral de 1994 el Consejo General sesionó en 15 ocasiones a partir de la sesión de instalación de este órgano, el 7 de enero y hasta el 26 de octubre de 1994.

De todos sus integrantes, el presidente, los cuatro consejeros de ambas cámaras y los seis consejeros ciudadanos cuentan con voz y voto y los nueve representantes de los partidos políticos únicamente con voz.

Además, el secretario del consejo (secretario general del IFE) y el director general del IFE concurren a todas las sesiones con derecho a voz pero sin voto. Cabe mencionar que todas las resoluciones tomadas en las sesiones fueron por mayoría de votos. El voto de calidad que tenía el presidente de este órgano superior de dirección en caso de empate fue eliminado con las reformas.<sup>41</sup>

La administración electoral, tiene un objetivo; asegurar la transparencia y la objetividad del proceso electoral y garantizar el principio de igualdad. En otros términos, su obligación es:

---

<sup>41</sup> "Tú Elección" op. citada pp. 31-32

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

- a) Asegurar el derecho al sufragio.
- b) Ser imparcial.
- c) Que los resultados de la elección no puedan falsearse.

Al ser preceptuados en el artículo 41 constitucional, que la organización de los comicios es una función estatal encomendada a los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos.

En la reforma a los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 1994, se sigue manteniendo, el principio de que, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo donde concurren gobierno, partidos y ciudadanos.<sup>42</sup>

Por lo que hace a la integración del órgano electoral, el artículo referido sufre modificaciones sustanciales, para quedar como sigue: "El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por los representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integraran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre

---

<sup>42</sup> Anexo "La Reforma de 1994", op. citada pp. 3-4

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”.

El artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone, como principio, el de independencia, para guiar las actividades del Consejo General del IFE.

Dentro del artículo 76, respecto de los requisitos para los consejeros ciudadanos nos señalan:

- a) Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.
- c) Tener más de treinta años de edad el día de la designación.
- d) Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral.
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
- f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo en el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.
- g) No desempeñar o haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político.
- h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación.

Dentro de las atribuciones más importantes del Consejo General encontramos las siguientes:

1) Designar al director general, al secretario general y a los directores ejecutivos del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros (Art. 82.1 fracciones c y d).

2) Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos, así como la pérdida del mismo (Art. 82.1 frac. f).

3) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetas (Art. 82.1 frac. h).

4) Determinar el tope máximo de campaña en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 82.1 frac. m).

5) Registrar las plataformas electorales de los partidos políticos (Art. 82.1 frac. n).

6) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; registrar listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional (Art. 82.1 fracciones o y p).

7) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por mayoría relativa y de senadores (Art. 82.1 frac. q).

8) Efectuar el cómputo total, declaración de validez y asignación de diputados para cada partido por el principio de representación proporcional (Art. 82.1 frac. r).

9) Informar a la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de

representación proporcional y de los recursos de inconformidad interpuestos (Art. 82.1 frac. s).

10) Informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el IFE y en su caso, de los recursos interpuestos, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación (Art. 82.1 frac. t).

11) 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 cualesquiera de las etapas (Art. 82.2)

12) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del IFE, que le proponga el Presidente del propio Consejo (Art. 82.1 frac. x), entre otras atribuciones.

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

Se integran por dos consejeros de las juntas locales ejecutivas (el vocal ejecutivo con derecho a voz y voto y el vocal secretario con derecho a voz pero sin voto); seis consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto nombrados por el Consejo General a propuesta del director general; y un representante de cada partido político nacional (con derecho a voz pero sin voto). También los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta local correspondiente pueden concurrir a las sesiones con voz pero sin voto.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> "Tú Elección". op. citada p. 34

## **CAPITULO IV**

### **LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL**

## **CAPITULO IV**

### **LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL.**

La observación internacional en las elecciones de México comenzó a reglamentarse en los comicios federales de 1991, para la observación de los mismos, como parte de una comunidad internacional. México se vio comprometido a darle una mayor participación a la ciudadanía para lograr comicios más abiertos y vigilados, para borrar las dudas, acerca de fraudes electorales o manipulaciones de las elecciones.

Por lo que en el proceso federal electoral de 1994, se reglamentó de una manera más específica las atribuciones y obligaciones de los observadores electorales nacionales, así como de los visitantes extranjeros, que pudieron observar el mencionado proceso en todas sus etapas, de la misma manera, la prensa internacional, realizó múltiples análisis sobre el proceso de 1994, como no lo habían hecho en procesos anteriores por lo que el entonces el presidente del Consejo General del IFE, el Dr. Jorge Carpizo McGregor, los mencionó como "los comicios más vigilados de la historia de México", y con más participación de todos los sectores de la sociedad mexicana, así como de la comunidad internacional, tanto académicos, como empresarios y de compatriotas radicados fuera de nuestro país, todos interesados en que la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, resultará una fiesta democrática para el pueblo de México, sin contratiempos y sin problemas sociales.

Y así fue como resultó la jornada, sin problemas más allá de los comunes en un proceso electoral de esa magnitud, donde a diferencia de países industrializados, la votación fue mucho mayor que en estos, puesto que la misma sociedad dio la pauta del país que heredara a sus hijos.

En la practica una definicion de la observación internacional dice, "la observación internacional de elecciones, es la práctica que realiza una misión gubernamental o no gubernamental, mediante invitación expresa o sin ella a un país donde se celebran elecciones, plebiscitos y referendums, con el objeto de evaluar, fundamentalmente, el respeto al derecho de participación política tal como se formula en los instrumentos de derechos humanos que haya signado el país observado"<sup>44</sup>

#### 4.1 LA FINALIDAD DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL.

Entre los derechos de los ciudadanos se incluyó, por primera vez en nuestra historia electoral, el de participar como observadores del proceso electoral. La demanda provino de agrupaciones surgidas de la propia sociedad y fue acogida por el Legislativo como una manera de afianzar credibilidad en la limpieza de los procesos electorales federales con la observación de los propios ciudadanos.

Antes de la reforma electoral de 1994, el COFIPE contemplaba en su artículo 5to., que la actuación de los observadores electorales se limitaría exclusivamente a las actividades electorales durante la jornada electoral. Con esta reforma la actuación de los observadores se amplió a todos los actos y etapas del proceso electoral y en cualquier ámbito territorial del país. En el marco de esta reforma electoral aprobada por la LV Legislatura del Congreso de la Unión, el mencionado artículo en su párrafo tercero establece que "es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral,....".

Respecto a las normas de actuación para los ciudadanos acreditados como observadores, se dispuso que éstos se abstendrían de:

---

<sup>44</sup> Acosta Romero, Miguel. Castañeda González, Jorge A. "La Observación Internacional de Elecciones" Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. pag. 3

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

- 1) Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales.
- 2) Hacer proselitismo de cualquier tipo en favor de partido o candidato alguno.
- 3) Externar cualquier expresión de difamación en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.
- 4) Declarar el triunfo de partido o candidato alguno.

Para la acreditación y actuación de los observadores nacionales hasta 1993, se previó que los ciudadanos mexicanos que desearan actuar con tal carácter deberían solicitar su acreditación ante las juntas locales ejecutivas del Instituto, aspecto que fue modificado por el Legislativo en 1994, quien trasladó la facultad de aprobar las solicitudes de los observadores electorales al ámbito de competencia de los consejos locales y distritales.

De conformidad con el artículo 5 del COFIPE, para participar como observador, el ciudadano para solicitar su acreditación debería entregar:

- a) Datos personales de identificación.
- b) Una fotocopia de la credencial para votar con fotografía.
- c) Declarar que se conduciría en el desempeño de sus actividades conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad.
- d) Que no había sido miembro de dirigencia nacional, estatal o municipal de organización o partido político alguno.
- e) Ni candidato a puesto de elección popular en los tres últimos años anteriores a la elección.

f) Finalmente, debería de asistir a los cursos de preparación o información que impartiera el IFE.<sup>45</sup>

#### 4.2 LOS OBSERVADORES ELECTORALES NACIONALES.

Durante su sesión del 28 de febrero de 1994, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo por el cual se establecieron lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores durante la jornada electoral federal de 1994. En el acuerdo se determinó que la solicitud de acreditación sólo se podría hacer en un formato que el propio Consejo General aprobó y que debería presentarse del 1 de abril al 31 de julio, ante la junta local o distrital de su domicilio acompañada con dos fotografías. La solicitud de acreditación se podría hacer en forma personal o a través de alguna agrupación. En el punto quinto de ese acuerdo se estableció que los observadores deberían asistir a los cursos de preparación e información que impartirían el IFE o las organizaciones de observadores electorales, bajo los lineamientos y contenidos que dictaran las autoridades competentes. Estos cursos deberían de iniciar a más tardar el 1 de julio y terminar el 5 de agosto.

Para cumplir con el procedimiento de acreditación establecido en dicho acuerdo, los ciudadanos mexicanos deberían solicitar su acreditación formal ante la junta local o distrital correspondiente a su domicilio. De cumplirse con los requisitos, la junta local o distrital notificaría al solicitante y lo convocaría al curso de preparación e información. Después de comprobar la asistencia al curso la junta local extendería la acreditación e informaría de ello tanto al Consejo General como a su respectivo consejo local para su registro correspondiente.

Con las reformas electorales del 18 de mayo al anterior procedimiento se modificó, al establecerse que serían los consejos locales o distritales los que aprobarían las solicitudes de acreditación, en la siguiente sesión que celebraran.

---

<sup>45</sup> Memoria del Proceso Electoral, "1994, Tú Elección". IFE. Primera Edición. 1995. pp. 253-254.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

Considerando dichas reformas, en la sesión del 29 de julio, el Consejo General estableció lineamientos adicionales para la acreditación y actuación de los observadores y prorrogó el plazo para solicitar la acreditación: hasta el 5 de agosto en los consejos distritales y hasta el 12 de agosto en los consejos locales; conservándose estas fechas también, como plazo para comprobar la asistencia a los cursos de preparación e información.

Este acuerdo previó asimismo, que la instancia inmediata superior (el Consejo General o el consejo local, según el caso) procediera a aprobar en forma supletoria dichas solicitudes, siempre y cuando los plazos citados hubieran vencido y los consejos locales o distritales no sesionaran, o aun haciéndolo no resolvieran todas las solicitudes que hubieran reunido todos los requisitos.

En el acuerdo se incluyó además la recomendación del Consejo General para que las organizaciones de observadores hicieran público el origen y monto de su financiamiento antes de la jornada electoral.

En los lineamientos adicionales aprobados se autorizó a los observadores, además de sus derechos previstos en la ley, a lo siguiente:

- a) Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener información sobre las instituciones y procedimientos electorales.
- b) Celebrar reuniones con los representantes de los partidos y sus candidatos, para obtener información respecto de sus organizaciones políticas.
- c) Recibir de los partidos políticos los planteamientos y la documentación que consideraran pertinentes sobre el proceso electoral.

Para la acreditación de los observadores electorales, el 25 de abril de 1994, la Junta General Ejecutiva emitió las bases para el desarrollo de los cursos de preparación o información de los solicitantes de acreditación como observadores electorales de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994. Este acuerdo se envió a todas las juntas locales y distritales y se le dio una

amplia difusión en los medios masivos de comunicación para que lo conociera toda la ciudadanía.

Dicho documento estableció dos modalidades para la impartición de los cursos: una bajo la responsabilidad de la autoridad electoral y la otra a cargo de las organizaciones de observadores interesados.

Los cursos impartidos por el IFE estarían a cargo de las juntas locales y se desarrollarían en sus instalaciones o en los lugares que éstas determinaran; sin embargo, a solicitud expresa de las organizaciones de observadores, las juntas distritales también podrían impartir los cursos; las juntas determinarían las fechas y los horarios, buscando que estos fueran accesibles a los ciudadanos.

Para la acreditación de los cursos que impartirían las organizaciones de observadores, el Consejo General señaló como único requisito dar aviso a la junta local o distrital respectiva, con 24 horas de anticipación a la realización del curso. En caso de que el representante del IFE no asistiera a verificar el desarrollo del curso, este quedaría acreditado para los asistentes que la organización hubiera reportado.

Para facilitar la identificación de los centros de capacitación, las juntas notificarían a las organizaciones que hubieran enviado solicitudes de acreditación, y publicarían en los diarios de mayor circulación de la entidad la dirección de los locales seleccionados como centros de capacitación, con fechas y horarios; el IFE designó a quienes habrían de impartir los cursos; las juntas locales extenderían a los solicitantes que cumplieran cabalmente con el curso, un documento donde comprobará que se había cubierto el requisito de asistencia, el cual sería integrado al expediente del solicitante para la expedición de la acreditación. Las juntas distritales remitirían a sus correspondientes juntas locales los listados de ciudadanos que hubieran asistido a los cursos impartidos.

Con base en los anteriores lineamientos, los cursos impartidos por la autoridad electoral se desarrollaron desde el 27 de junio hasta el 5 de agosto, por su parte, los realizados por las organizaciones de observadores se impartieron desde el 2 de mayo y hasta el 5 de agosto.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Algunas agrupaciones recibieron el curso impartido por el IFE para posteriormente reproducirlo en distintas entidades federativas. Entre esas organizaciones se encontraban: La Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, Asociación Cultural Gran Logía del Valle de México, Asociación Cívica Femenina, Confederación Patronal de la República Mexicana, Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio, entre otras.

En lo que toca al contenido y duración de los cursos, se estableció que éstos debían abordar necesariamente los siguientes temas:

- 1) El IFE y sus funciones.
- 2) Actos preparatorios del proceso electoral.
- 3) Integración y funcionamiento de las mesas directivas de casillas, y desarrollo de la jornada electoral.
- 4) Faltas y sanciones administrativas, y delitos electorales.
- 5) Derechos y obligaciones de los observadores electorales.

Los cursos impartidos por la autoridad electoral tendrían una duración mínima de tres horas, mientras que los de las organizaciones tendrían la duración que éstas determinaran pero debían destinar un mínimo de tres horas a los temas mencionados. Los representantes del IFE sólo supervisarían su exposición.

Para el desarrollo de estos cursos se elaboraron materiales de capacitación e instructivos entre los que están: *Guía didáctica para el curso de observadores electorales* y *Guía temática del participante en el curso para observadores electorales*. La primera de ellas fue utilizada por los expositores y la segunda fue entregada como material de apoyo a cada uno de los asistentes a los cursos, y se realizó el video "El Instituto Federal Electoral, naturaleza, estructura y funciones".

En total, se impartieron a nivel nacional 3 mil 463 cursos a observadores electorales, de los cuales 2 mil 886 fueron impartidos por el Instituto Federal Electoral y 577 por las organizaciones de observadores, bajo la supervisión y con el apoyo de las autoridades electorales.<sup>46</sup>

### **4.3 ORGANISMOS DE LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL.**

Durante el proceso electoral de 1994, tanto las campañas políticas así como el sistema electoral mexicano fue observado por representantes de 34 países, en especial por los norteamericanos, quienes realizaron durante éste proceso varios estudios y análisis tanto por su parte, como invitados o contratados por instituciones y grupos de presión nacionales, en este apartado mencionaremos los más importantes o de mayor relevancia para la transparencia del proceso.

Empezaremos por el informe de la ONU respecto a nuestro sistema electoral, informe ponderado que sintetiza los alcances y hace recomendaciones para mejorar aspectos de los procedimientos e instituciones electorales. Concluye que el sistema electoral de México representa un esfuerzo considerable en comparación con otros países del mundo, pero anota que la normatividad legal es excesiva y puede entorpecer el desarrollo de los propios comicios.

Con el mismo ánimo comparativo una empresa norteamericana estudió por encargo de Salomon Brothers nuestro sistema electoral, y Theodore Sorensen hizo un trabajo similar para el Consejo Coordinador Empresarial. Los resultados de ambos análisis son positivos.

Asimismo, se realizaron dos estudios sobre el padrón electoral, la verificación nacional de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, realizada por mexicanos para seguridad de nosotros mismos, y la llamada auditoría externa al padrón, coordinada por la compañía McKinsey. Las conclusiones de ambas investigaciones confirmaron la elevada confiabilidad del padrón. Entre las peculiaridades de estos análisis nos

---

<sup>46</sup> "Tú elección", op. citada pp. 256-257

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

encontramos que en la parte del padrón correspondiente al Distrito Federal, el estudio descubrió que un 20% de los capitalinos comparten con otro u otros su nombre y apellidos, sin que eso tenga relevancia alguna en materia electoral.<sup>47</sup>

Dentro del análisis del sistema electoral mexicano, realizado por la Misión Técnica de la Organización de las Naciones Unidas, que se efectuó del 28 de junio al 9 de julio de 1994, en su reporte final a este organismo internacional, con fecha 15 de agosto de 1994, menciona con respecto a la vigilancia de las casillas en las elecciones:

1) Los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada casilla, además de otros representantes generales. El COFIPE, en su artículo 198 y siguientes, regula al detalle los derechos y las funciones de estos representantes, debiendo destacarse la facultad que tienen para presentar por escrito los incidentes registrados durante la jornada electoral así como escritos de protesta al momento en que aquélla termina.

2) Además de los partidos políticos y de sus representantes existe la constitución de *los observadores nacionales*, regulada detalladamente en el artículo 5 del COFIPE, quienes durante la jornada electoral vigilarán los siguientes hechos:

- a) instalación de la casilla.
- b) desarrollo del sufragio.
- c) escrutinio y cómputo del sufragio.
- d) recepción de escritos de incidentes y protestas.

---

<sup>47</sup> Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Elecciones a Debate, 1994, Testimonio y juicio de los Observadores, los resultados finales". Editorial Diana, México, 1994. Primera Edición, pp. 17-20

Los informes, juicios y opiniones de los observadores en ningún caso tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, factor que los distingue con claridad del papel que desempeñan los representantes de los partidos políticos.

3) Además, se ha incorporado al proceso de vigilancia a los llamados *visitantes extranjeros*, cuya actividad de observación está determinada en un acuerdo del Consejo General del IFE que limita sus funciones, pero les permite, asimismo, estar presentes en las casillas durante la jornada electoral, mediante una credencial que emitirá el Instituto.

En el mismo sentido, en el mismo análisis en las conclusiones generales con respecto a la ciudadanización operada en el Consejo General del IFE y el refuerzo de las competencias de los consejos locales y distritales constituye, junto con la credencialización del electorado, la característica más significativa de la nueva era electoral que se ha iniciado en fecha reciente. Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho ya mencionado de que sus integrantes provienen de una doble insaculación, por lo que puede estimarse que el concepto de ciudadanización incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos, lo cual representa un avance importante en esta materia, ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de manera bastante menos aleatoria. Lo expuesto merece ser tomado en cuenta como argumento en favor de la imparcialidad de los funcionarios de las casillas del régimen mexicano.<sup>48</sup>

Otro de los estudios previos a la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, fue el realizado bajo el título de: "Las elecciones del 21 de agosto en México: Una transición pacífica traerá mayor crecimiento económico. Estudio realizado por Emerging Markets Research para Salomon Brothers de Nueva York". Dentro de su informe final nos dice acerca de la vigilancia de las elecciones en México. Del 12 de agosto de 1994:

La mayoría de los miembros del IFE no pertenecen a partido alguno:

---

<sup>48</sup> "Elecciones a Debate, 1994", op. citada, pp. 50-51 y pp. 56-57

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

Más independencia del Instituto Federal Electoral, quien es responsable de supervisar el proceso correspondiente. Desde julio pasado, seis de los once miembros del Consejo del IFE han sido personas no afiliadas a algún partido. Los restantes componentes del IFE incluyen a un miembro del Poder Ejecutivo (que ya no tiene autoridad para resolver una votación empatada) y a cuatro del Congreso, que representan a los partidos mayoritario y minoritario. Históricamente el IFE ha sido controlado por el PRI, estando constituido por 16 representantes del PRI, 13 representantes de los partidos de oposición, dos miembros del cuerpo Legislativo y miembros del Poder Ejecutivo. No obstante, algunos analistas han expresado la preocupación de que sea más difícil asegurar la imparcialidad de las 1,988 autoridades electorales locales. Los funcionarios del gobierno no pueden participar en las campañas electorales.

### **Vigilancia del proceso electoral:**

El proceso electoral de 1994 fue consensuado por todos los partidos políticos con la excepción del PRD, como se señala a continuación:

Procedimientos electorales. Con un total de 91,146 casillas electorales. Aproximadamente 30,000 de esas casillas se instalarán en casas particulares, 15,000 estarán situadas en parques públicos, y las restantes, en edificios públicos. Las casillas se abrirán a las 8:00 horas y cerrarán a las 18:00 horas. Debido a la diferencia de una hora entre la ciudad de México y los estados occidentales, se ha programado que las casillas electorales en estos estados cierren a las 19:00 horas, hora de la ciudad de México.

Sin embargo, como las casillas no pueden cerrar mientras haya electores formados para entrar en ellas, y a que no se puede impedir que los votantes se formen en la fila, la hora de cierre real de las casillas es algo incierta. Además de los acuerdos entre los partidos políticos sobre la validez de las listas del padrón electoral, éstos aceptaron el machete para las listas del padrón, el tipo de urna que se usará, la utilización de tinta indeleble para impedir la doble votación, y la configuración de la cabina para emitir el voto.

Las cabinas electorales estarán diseñadas de manera que aseguren que se podrá votar en privado. No se permitirán más de 1,500 electores por cada casilla y, a su vez, cada casilla contará con dos cabinas en cada una de las cuales votarán 750 electores como máximo. El tamaño de la ranura que tendrá la urna para introducir la boleta se ha reducido a tres milímetros a fin de impedir los "tacos" (agrupamiento de varias boletas juntas). Cada boleta estará enumerada y se han asignado números de orden a las urnas, las cuales estarán custodiadas por el Ejército.

Estuvieron presentes varios miles de observadores nacionales y algunos cientos de observadores extranjeros:

Para la vigilancia del proceso electoral. La Confederación de Votantes Mexicanos registro más de 5,000 observadores nacionales para las elecciones, los cuales se distribuirán en 50 ciudades. La Confederación solicitó a todos los observadores que asistieran a un seminario de tres horas, organizado por el IFE.

Se permitió a los visitantes extranjeros observar las elecciones, aunque no en la escala de observadores extranjeros supervisados por las Naciones Unidas (ONU) en otros países, como El Salvador y Sudáfrica. El Secretario de Gobernación a solicitado a la ONU que estudie el sistema electoral mexicano y rinda un informe sobre sus observaciones. Este informe será entregado el 15 de agosto. Aunque ha habido preocupaciones internacionales y nacionales por el hecho de que la ONU no tiene el carácter de observador para las elecciones, la ETONU señala que México no reúne las condiciones necesarias para una vigilancia internacional, que incluyen una de las siguientes por lo menos: guerra civil, falta de recursos financieros o técnicos, o la clara transición de una dictadura. La ONU ha proporcionado, además, apoyo financiero a Alianza Cívica para que asista en la vigilancia de las elecciones.<sup>49</sup>

A continuación, mencionaremos el informe previo a las elecciones: "Las perspectivas para unas elecciones libres, limpias y honestas en México. Informe elaborado para el Consejo Coordinador Empresarial, por Theodore C.

---

<sup>49</sup> "Elecciones a Debate, 1994", op. citada. pp. 68-70

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS  
ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

Sorensen, del bufete Paul, Weiss, Rifkind, Wharthon & Garrison de Nueva York". Del 15 de agosto de 1994:

Este análisis mucho más apegado a normas de derecho internacional creadas después del segundo conflicto bélico mundial, por los abogados norteamericanos, nos hace un cuadro comparativo sobre las normas internacionales para procurar unas elecciones limpias y transparentes, en las cuales el IFE sale bastante bien librado de las comparaciones, asimismo, se critican ciertas practicas de manipulación de la economía en favor de un partido, pero en general se le atribuye una buena organización del proceso electoral al IFE.

El mismo informe concluye diciendo: "Teniendo en cuenta todo lo que hemos afirmado, analizado e informado, llegamos a las siguientes conclusiones afirmativas, que serían considerablemente reforzadas si se pudiera poner en práctica todas las recomendaciones indicadas. Mirándola bien, el nuevo sistema electoral mexicano, si se hace cumplir en forma enérgica y fiel -y es nuestra opinión que resultaría sumamente difícil la evasión o violación en una escala suficiente como para afectar el resultado de los comicios- es más que adecuado para garantizar una elección esencialmente libre, limpia y honesta el 21 de agosto de 1994, de conformidad con principios, normas y criterios internacionales generalmente aceptados".<sup>50</sup>

Así también, el informe de la Comisión Nacional de Vigilancia titulado:

"Resultados de la verificación nacional muestral al padrón electoral, realizada por la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal Electoral" de fecha 7 de julio de 1994:

A fin de establecer la consistencia del padrón electoral; la Comisión Nacional de Vigilancia acordó, en sesión del día 25 de noviembre de 1993, realizar una verificación nacional al padrón electoral, a partir de una muestra aleatoria con valor estadístico nacional, en fecha posterior a la campaña anual intensa de 1994.

---

<sup>50</sup> "Elecciones a Debate, 1994" op. citada pp. 115-116

Los mecanismos de participación estatal, definidos para la verificación muestral, contemplaron dos principios básicos:

- 1) Participación equipartita de los partidos políticos en todos los niveles de la estructura operativa de cada estado.
- 2) Apoyo del Registro Federal de Electores en las tareas de campo y en las de verificación documental, mediante la conformación de parejas (registro-partido) en los niveles de operación directa del proyecto.

Los resultados obtenidos al realizar los cálculos. Mostraron que las mayores inconsistencias las representaron la variable "no estaba su credencial en el módulo". También nos presentan inconsistencias de menor peso relativo como: "ciudadanos duplicados", "no corresponde identidad" y "ciudadano cuyo domicilio de referencia es un lote baldío". Concluyendo que estas inconsistencias no afectarían de manera sustancial el proceso electoral general.

Por último, mencionaremos, el "Resumen Ejecutivo del Informe de la Auditoría Externa al Padrón Electoral realizada por cuatro empresas, coordinadas por McKinsey & Co.", presentado el 30 de junio de 1994. Y que resumiremos brevemente:

Como antecedentes se enumeran los siguientes:

Una empresa integradora de tres empresas principales realizó la auditoría externa del padrón federal electoral de acuerdo con los términos de la licitación pública LPN-IFE-006/94, apoyada en otras 4 compañías. La licitación y los trabajos de auditoría fueron supervisados y vigilados por el Consejo Técnico del Padrón Electoral, instancia de participación ciudadana, creada por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) e integrada por destacados profesionales.

- a) McKinsey & Co. realizó la integración y coordinación de las otras tres empresas principales para obtener una opinión interdisciplinaria global sobre el estado del padrón al 30 de abril de 1994 y del balance de formatos de credencial al 26 de mayo del mismo año.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

b) A. C. Nielsen, Co. llevó a cabo la "verificación muestral de consistencias-inconsistencias de la base de datos-almacén-ciudadanía"; es decir realizó las encuestas de campo entre ciudadanos y la revisión de documentos que permiten evaluar la correspondencia entre los datos contenidos en el padrón, los documentos en almacén y los datos proporcionados por la ciudadanía. Para este trabajo A. C. Nielsen se apoyó en las empresas Berumen y Asociados, S. C., Buró de Investigación de Mercados, S. A. y Grupo de Asesores Unidos, S. C.

c) Systemhouse de México, S. A. de C. V. llevó a cabo la revisión de aspectos informáticos relacionados con el padrón, incluyendo la auditoría de las bases de datos, de los procesos de actualización, de la correspondencia entre la base de datos de los centros regionales y los centros estatales de consulta, y la evaluación del equipo y los insumos utilizados respecto a los procedimientos de seguridad, salvaguardar y recuperación de información; es decir, verifiqué si la información contenida en las computadoras y los procesos asociados son confiables.

d) Salles, Sáinz y Cía., S. C. realizó la auditoría legal y procedimental de la fotocredencialización, para verificar el apego a la normalidad del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y los acuerdos de los partidos políticos representados en el Consejo General del IFE, la Comisión Nacional de Vigilancia y el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE). Para esta actividad, la empresa tuvo su apoyo en el Bufete de Consultoría Actuarial, S. C.

e) Salles, Sainz y Cía., S. C. también auditó el Balance de Formatos de Credencial presentado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electoral (RFE) para verificar la consistencia entre la producción y distribución de credencial de elector.

Después de realizar los procesos de auditoría efectuados sobre el padrón federal del 30 de abril de 1994, la opinión de los auditores se resume en la siguiente forma:

1.- La información contenida en el padrón (base de datos y almacén documental que la respalda) refleja la información proporcionada por la

ciudadanía dentro de los márgenes de razonabilidad correspondientes a un proceso de esta magnitud y complejidad:

2.- Para la elaboración y actualización del padrón y para la entrega de credenciales para votar con fotografía, la Dirección Ejecutiva del RFE se apegó a los procedimientos correspondientes y a la normatividad electoral vigente.

3.- Los programas, los procesos informáticos y las bases de datos, utilizan únicamente información propia del padrón o indispensable para la operación de los sistemas de acuerdo con la normatividad aplicable. Existe correspondencia entre las bases de datos de los centros regionales de cómputo y las bases de datos de los centros estatales de consulta.

4.- El balance de formato de credencial al 26 de mayo de 1994, preparado por el Registro Federal de Electores, representa razonablemente el número de formatos de credencial que fueron elaborados, impresos y distribuidos a la ciudadanía por intermedio del sistema de módulos así como el destino de dichos formatos de credencial.

5.- En opinión de los auditores, la magnitud, estructura y composición de las discrepancias encontradas mediante los procesos de auditoría no exhiben razón fundada para suponer sesgo o violación sistemática de la normatividad. Las inconsistencias encontradas no se concentran geográficamente.

#### **4.4 ORGANIZACIÓN DE LA OBSERVACIÓN.**

El 28 de julio de 1994, los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE anunciaron a la prensa nacional la creación de un fideicomiso para el otorgamiento de apoyos económicos a representantes de partidos y a observadores electorales nacionales para el desempeño de sus funciones en las casillas de las zonas rurales más remotas. El fideicomiso se constituyó legalmente el 9 de agosto de 1994, con una aportación, por parte de la

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

autoridad electoral, de NS\$3,500,000.00, cantidad que fue aprobada de manera unánime por los integrantes de la Junta General Ejecutiva en sesión del 8 de agosto del mismo año.

El fideicomiso funcionó mediante un comité técnico formado por ciudadanos de todas las tendencias políticas cuyas decisiones contaron con el consenso de los partidos políticos y el fideicomisario fue un consejero ciudadano suplente. A los diez días de su fundación, el capital del fideicomiso se elevó a NS\$6,075,000.00, gracias a las aportaciones de particulares y organismos sociales. El dinero se distribuyó en partes iguales entre los representantes de partidos y las organizaciones de observadores.

Entre los objetivos de lo que se llamó el Fideicomiso por la Democracia se encontraban: el apoyar al gobierno mexicano, a los partidos políticos y a las organizaciones civiles en coordinación, con las organizaciones ciudadanas que participaron en la observación electoral, con el objeto de que pudieran hacer presentes a sus observadores, en las casillas de zonas rurales; reunir fondos para cumplir el propósito de incrementar la cobertura de los representantes de los partidos y de la vigilancia electoral; lograr una distribución equitativa de los recursos que recabara, entre los partidos políticos y las diversas organizaciones de ciudadanos que llevaran a cabo actividades de observación electoral y que hubieran solicitado asesoría técnica de la Organización de las Naciones Unidas.

Con los apoyos ofrecidos por dicho fideicomiso, más de 20,000 ciudadanos pudieron desempeñar su función de representación partidista y de observación en las casillas del sector rural de difícil acceso. El PAN, PRI, PRD, PARM, PFCRN, PDM, PT y PVEM se beneficiaron con esta ayuda, así como Alianza Cívica Nacional, la Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México, la Asociación Nacional Cívica Femenil, A.C., el Centro Cívico de Solidaridad, el Centro de Estudios y Promoción Social, el Colegio Nacional de Licenciados en Administración de Empresas, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos y la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio.

Con el objeto de colaborar en el programa de observación de las elecciones federales de 1994, el presidente del Consejo General del IFE invitó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En respuesta a la invitación, la ONU envió una misión cuyo campo de trabajo se enfocaba a dos puntos:

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

El primer paso que coadyuvo a la materialización del proyecto, fue la visita al Instituto por parte del director de la Unidad de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas, C. Horacio Boneo y el C. Nguyen Dong, oficial de la Unidad de Asistencia Electoral. Así dio inicio la coordinación con la ONU. El encuentro se efectuó durante el 25 y 26 de abril de 1994.

De este encuentro surgió la iniciativa inicio un programa de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y dicha organización, en dos niveles:

- 1.- La realización de un programa para asistencia técnica a grupos nacionales de observación electoral.
- 2.- La elaboración de un informe sobre el Sistema Electoral Mexicano, realizado por un grupo de expertos.

A fin de recibir asistencia técnica y financiera, las agrupaciones deberían de cumplir con requisitos definidos por el ETONU, tales como: reunir condiciones esenciales de imparcialidad, pluralismo, profesionalismo y transparencia; privar en ellos el espíritu de búsqueda de corrección de los problemas detectados, cuando ello fuera posible, antes de proceder a la formulación de denuncias. Se esperaba de las agrupaciones un alto grado de profesionalismo, en cuatro aspectos de particular relevancia:

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

- a) Las actividades de observación deberían cubrir el proceso electoral en su integridad y no limitarse a la jornada electoral.
- b) Las agrupaciones deberían cubrir adecuadamente todo el territorio nacional, es decir, dar una cobertura representativa que permitiera extraer conclusiones de carácter general sobre la evolución del proceso.
- c) La objetividad debería de prevalecer en la recolección e interpretación de datos y dimensionar las irregularidades a partir de los hechos.
- d) El observador no debería limitarse a señalar los errores de la autoridad electoral, sino también sus aciertos y la corrección de las irregularidades.

El ETONU, tuvo la tarea de prestar apoyo técnico a las organizaciones civiles mediante un método; primero realizó entrevistas con los dirigentes para conocer su capacidad de organización y precisar el tipo de apoyo que requerían para una adecuada observación electoral. El grado de apoyo financiero dependió de las características de las asociaciones y los recursos disponibles en el fideicomiso para observación electoral de la ONU, a través del cual se financió la operación.

Una vez definida esa capacidad se abrió un primer periodo de acercamiento entre la ETONU y las agrupaciones para desarrollar conjuntamente un plan operativo detallado. En este periodo, según la capacidad financiera del fideicomiso para observación electoral y las contribuciones voluntarias al mismo, se otorgó apoyo material para facilitar la organización inicial de la agrupación. En el caso de las asociaciones que reunían las condiciones para ejecutar una observación electoral global, la asistencia financiera fue integral; en el caso de las asociaciones de menores dimensiones y con capacidad de cobertura parcial, el apoyo fue más limitado. No obstante, la ayuda financiera no podía rebasar el 15 o 20 por ciento del presupuesto total para la observación previsto por la agrupación, de acuerdo a los reglamentos establecidos por el fideicomiso para la observación electoral de la ONU.

La ETONU contó con asesores asignados en cada entidad federativa, quienes otorgaron apoyo técnico a las organizaciones locales. Como resultado del primer acercamiento llevado a cabo entre 14 organizaciones no gubernamentales mexicanas de observación electoral y el Equipo de Asistencia Técnica de la Organización de las Naciones Unidas, se conformo un grupo de 43 expertos en la materia.

El equipo de expertos fue coordinado por el C. Nguyen Dong y ocho especialistas en las materias de educación cívica, observación, medios masivos, relaciones con las organizaciones, encuestas de opinión, logística, operaciones y legislación electoral; además de 34 coordinadores regionales distribuidos en todas las entidades federativas de la república.

Los programas de capacitación empleados por el equipo de expertos tuvieron como finalidad otorgar los instrumentos técnicos, organizacionales y operativos básicos para que las organizaciones nacionales obtuvieran una observación confiable y profesional, de acuerdo a los estándares internacionales aceptados.

Las principales áreas de capacitación donde se concentró la asesoría fueron las siguientes:

- Logística y operaciones sobre la observación electoral.
- Metodología de la observación electoral.
- Educación cívica y el votante (experiencia en otros países).
- Metodología para el análisis de la cobertura de las elecciones por los medios de comunicación.
- Procedimientos administrativos.
- El sistema electoral mexicano.
- Implementación de las reformas electorales.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

- Programas de capacitación y procedimientos de acreditación del Instituto Federal Electoral.
- Presentación por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de sus planes de observación.

Las organizaciones nacionales que recibieron capacitación del equipo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas se caracterizaron por pertenecer a la más amplia pluralidad ideológica y política. Dichas organizaciones fueron:

- Alianza Cívica-Observación 94.
- Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México.
- Asociación Nacional Cívica Femenina.
- Central Reivindicatoria de Acción Social.
- Centro Cívico de Solidaridad.
- Centro de Estudios y Promoción Social.
- Club Rotarios de la Ciudad de México.
- Colegio Nacional de Licenciados en Administración
- Comisión Mexicana de Derechos Humanos.
- Confederación Patronal de la República Mexicana.
- Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo.
- Frente Mexicano Pro Derechos Humanos.
- Fundación para la Democracia.

## ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

---

- Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio.
- Presencia Ciudadana.

Para participar en la jornada electoral del 21 de agosto de 1994 se registraron 81.620 observadores electorales, de los cuales 62.129, lo hicieron en los consejos locales mientras que en los consejos distritales se registraron 19.491. Con base en estas cifras cada observador pudo estar presente en por lo menos 1.18 casillas durante la jornada electoral del 21 de agosto, convirtiéndose estas elecciones en las más vigiladas y estudiadas en la historia del país.

Después de la jornada, algunas organizaciones de observadores hicieron llegar sus opiniones, metodologías y conclusiones sobre el proceso electoral o sobre el desarrollo de la votación a la Dirección General del Instituto Federal Electoral. Por su parte, los miembros del Consejo General tuvieron a su disposición el conjunto de informes que estas organizaciones de observadores entregaron. A continuación se mencionan algunos aspectos de las organizaciones con mayor número de observadores acreditados por el IFE.

**Movimiento por la Certidumbre (MOCE):** Según su informe en esta agrupación participaron 290 organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en lo individual. Estuvieron presentes en todas las entidades federativas con un total de 21,717 observadores.

**Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM):** En su informe mencionan que esta organización fue creada por consenso de los integrantes de Comité Nacional de Acción Cívica del SNTE, a partir del análisis de la situación política que vive México. Participaron en todas las entidades con una cantidad de 17,440 observadores electorales.

**Alianza Cívica-Observación '94:** En el informe que presentaron, mencionan que su organización estuvo compuesta por centenares de organizaciones y miles de ciudadanos unidos voluntariamente, sus primeras

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

experiencias las tuvieron en 1991 (las elecciones locales de San Luis Potosí y en las elecciones federales para el Distrito Federal). A partir de ese año y hasta antes de las elecciones de 1994, habrían observado los comicios locales en 15 estados, organizado cuatro conteos rápidos y participado en el plebiscito ciudadano de 1993 en la Ciudad de México. Para estas elecciones estuvo presente en todas las entidades de la República y contó con la presencia de 11,287 observadores.

**Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo:** Se integró por siete organizaciones de ciudadanos del país: la Academia Mexicana de Derecho Electoral, la Asociación Nacional de Abogados-Colegio de Abogados de México, la Asociación Nacional de Padres de Familia, el Colegio Nacional de Cirujanos Dentistas, el Colegio Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, la Federación Nacional de Colegios de Abogados y la Sociedad Mexicana de Artes Plásticas. Tuvo un consejo asesor compuesto por destacadas personalidades de la vida pública del país y contó con 7,361 observadores en doce entidades de la República.

**Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM):** Menciona un informe que este grupo se constituyó como asociación civil el 31 de enero de 1975, ante el Notario Público No. 6 del Distrito Federal el C. Fausto Rico Alvarez, quedando registrada bajo el número 43835 de escritura pública. En sus veinte años de existencia ANCIFEM se ha constituido en miembro fundador de varias organizaciones no gubernamentales, tales como: el Centro Cívico Solidaridad (CCCSO), la Organización Cívica Mexicana y el Consejo Pro-Difusión de Valores Éticos, Sociales y Culturales. Dentro de sus principales actividades para promover la democracia se encuentran: "El día de la Patria", dedicado a difundir un mensaje cívico invitando a promover el voto razonado, externar opiniones por medio de firmas, entre otras; y promoción de reuniones, foros, debates con los candidatos de los diversos partidos políticos en periodos electorales. Participaron en diez entidades federativas con 855 observadores.

#### 4.5 LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA VIGENTE.

Acorde con las recientes modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996, marcan algunas reformas con respecto a los observadores nacionales las cuales transcribimos literalmente:

Artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente. (A diferencia del de 1994, que se podían afiliar colectivamente).

3...

a) y b)

c) La solicitud de registro para participar como observadores electorales, podrá presentarse en forma personal o 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)

I al III...

IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

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) al j)...

4. 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 aplicaciones 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, conforme a los lineamientos y bases técnicas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 49-B de este Código.

Con respecto al artículo 82 apartado 2 de. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se refiere a los visitantes extranjeros, que es una de las facultades del Consejo General del IFE, para poderlos invitar, no se modificó en nada en la mencionada reforma de 1996.

### 4.6 LOS VISITANTES EXTRANJEROS.

Para las elecciones federales de 1994 por primera vez se contempla en la legislación electoral mexicana la figura jurídica de visitantes extranjeros invitados. La observación extranjera de organismos internacionales es una práctica que se lleva a cabo en varios países del mundo, en particular en aquellos que transitan hacia el fortalecimiento democrático de sus regímenes políticos, no obstante en ninguno de ellos se ha creado una figura jurídica como se hizo en México para este proceso electoral.

Dado el interés de la sociedad mexicana, de los partidos políticos nacionales y del gobierno de la República de perfeccionar nuestra democracia, de dotar al proceso electoral de transparencia y confiabilidad y del interés de la opinión pública internacional en conocer el desarrollo de los procesos electorales

mexicanos, así como de regular las actividades de las personas físicas y morales extranjeras que acudirían a conocer las modalidades de los mismos, con la reforma de 1994 se adicionó el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para señalar que es facultad del Consejo General del IFE acordar las bases y criterios en que habrían de atenderse e informarse a los visitantes extranjeros que acudieran a conocer las modalidades del desarrollo de las elecciones federales en cualquiera de sus etapas.

El 18 de junio de 1994 el Consejo General aprobó por unanimidad las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros interesados en conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal. En dicho acuerdo se estableció que la acreditación de los visitantes extranjeros la efectuaría el Consejo General.

Al igual que en el caso de los observadores nacionales, la presencia de los visitantes extranjeros invitados no se reservaría únicamente a la jornada electoral sino a conocer el desarrollo del proceso electoral en cualquiera de sus etapas.

Para la acreditación de éstos, se emitió una convocatoria a todas las personas físicas o morales extranjeras interesadas en el conocimiento del desarrollo del proceso electoral federal mexicano de 1994 que fue difundida en los diarios de mayor circulación nacional y, en el extranjero, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los partidos políticos y las organizaciones civiles y políticas mexicanas realizaron invitaciones a personas extranjeras que cumplieron con los requisitos indicados en el acuerdo de la materia.

La convocatoria se dirigió a las siguientes personas:

- a) Representantes de organizaciones internacionales.
- b) Representantes de organizaciones continentales o regionales .
- c) Representantes de órganos legislativos.

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

- d) Representantes de organismos depositarios de la autoridad electoral.
- e) Representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral.
- f) Representantes de instituciones o asociaciones privadas o no gubernamentales que realizan actividades en el ámbito político electoral o en la defensa de los derechos humanos.
- g) Personalidades extranjeras que gozaran de reconocimiento y prestigio por su contribución a la paz y cooperación internacional, relacionadas con actividades político-electorales y con la defensa de los derechos humanos.

En las bases de la convocatoria, en el apartado I denominado Generales, se señalaron los requisitos y el plazo de presentación de la solicitud para ser acreditados.

El apartado II de la convocatoria estableció las obligaciones de los visitantes extranjeros invitados:

- 1.- Respetar sin reserva de ninguna especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, así como los acuerdos y resoluciones de las autoridades competentes.
- 2.- No inmiscuirse de ninguna manera en los asuntos políticos del país.
- 3.- No interferir de modo alguno en las tareas y ejercicio de las atribuciones de la autoridad electoral, ni en las actividades de los partidos políticos, sus candidatos o los ciudadanos mexicanos.
- 4.- Realizar las actividades de manera imparcial, seria y responsable.
- 5.- No hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido político o candidato alguno.
- 6.- No declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

Por último el apartado III de la convocatoria estableció las actividades que podrían desarrollar los visitantes extranjeros invitados:

- a) Conocer el desarrollo del proceso electoral federal en cualquiera de sus etapas.
- b) Celebrar entrevistas con autoridades o funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales.
- c) Celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y sus candidatos, para obtener información con respecto a las organizaciones políticas, con el consentimiento de las mismas.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> "Tú Elección". op. citada pp. 275-277

## **CAPITULO V**

### **PRAXIS DE LA VISITATURA EXTRANJERA**

## **CAPITULO V**

### **PRAXIS DE LA VISITATURA EXTRANJERA.**

Los visitantes extranjeros que participaron en las elecciones federales del 21 de agosto de 1994, provinieron de diversas partes de la orbe, a invitación expresa del gobierno de la república, para ser testigos de la transformación democrática más importante en la historia del país.

Como es sabido la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, tuvo características especiales. Entre otras, porque fue la primera ocasión en que participaron observadores electorales nacionales y visitantes extranjeros, figuras éstas que se incorporaron recientemente a nuestra legislación electoral, al aprobarse por ambas Cámaras una iniciativa presentada por el PRI, PAN, PRD y PARM, tendiente a reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Estos visitantes que eran de diversas ideologías, culturas y tradiciones democráticas diferentes, se reunieron en México para ser partícipes de la transformación del sistema político mexicano.

Los visitantes extranjeros se contemplan en el apartado 2 del artículo 82 del COFIPE. Pero, además, un acuerdo del Consejo General del IFE estableció las bases y criterios para normar la presencia de los "visitantes extranjeros invitados" en nuestro país y una convocatoria expedida por el citado organismo señaló los requisitos que debían satisfacerse por los extranjeros interesados en conocer las modalidades del proceso electoral de 1994.

## 5.1 ACREDITACIÓN DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS.

Para la jornada del 21 de agosto de 1994 fueron acreditados por el IFE un total de 943 visitantes extranjeros. De ellos 648 (casi un 70%) procedieron de Estados Unidos, 54 de Canadá, 39 de España, 21 de Costa Rica, 20 de Argentina y cantidades menores de otras partes. En total, llegaron visitantes de 39 países, distribuidos en todos los continentes, lo que pone de relieve el interés que nuestras elecciones suscitaron en el mundo.

Para facilitar la internación al país de los visitantes extranjeros, el Instituto Nacional de Migración creó una forma migratoria especial, exclusiva para el proceso electoral de 1994 (FM-VEI), y con un término que no podía exceder del 31 de agosto de 1994.

Los permisos de internación se otorgaron por los cónsules de México en el extranjero; por las autoridades migratorias del puerto de o punto de entrada al país; en las Oficinas Centrales o Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, o bien en el módulo que desde el 1 de agosto hasta el 20 del mismo mes se instaló para esos efectos en la Secretaría General del Instituto Federal Electoral.

Para la expedición de la forma (FM-VEI) el Instituto Nacional de Migración publicó la Circular R E-4, con el título de REGLAS A LAS QUE SE SUJETARA EL INGRESO Y DOCUMENTACIÓN DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS INVITADOS INTERESADOS EN EL CONOCIMIENTO DE LAS MODALIDADES DEL DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL DE 1994 QUE ESTÉN ACREDITADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La cual por su importancia transcribimos íntegramente:

Con el objeto de cumplir con los compromisos adoptados por Gobierno Mexicano y facilitar la internación al país de los "visitantes extranjeros invitados, interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal de 1994" el Instituto Nacional de Migración, con fundamento en los artículos 3º fracción VII; 4º, 5º y 13º de la Ley General de Población; 4º y 45 del Reglamento de la Ley antes citada; 27 y 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; 3º fracción II y 7º

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES  
PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

fracción III del Decreto de Creación de este Instituto, acuerda y comunica a todo el personal migratorio y consular que la internación y regulación de la estancia temporal de los extranjeros antes señalados, se sujetará a las siguientes reglas:

**1.- DE LOS EXTRANJEROS OBJETO DE ESTA CIRCULAR:**

1. Para los efectos de la presente circular, serán considerados "visitantes extranjeros invitados", las personas físicas de nacionalidad diferente a la mexicana que están interesados en conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal, que cumplan con las bases y criterios aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y cuenten para tal fin con la acreditación respectiva según Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de julio de 1994.

1.2. El contenido de la presente circular es aplicable a todos los extranjeros que se ubiquen en los supuestos del numeral 1 sin importar su nacionalidad o lugar de origen.

**2. DE LA CALIDAD Y CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE LOS  
"VISITANTES EXTRANJEROS INVITADOS" Y FORMA MIGRATORIA  
QUE SE EMPLEARA (FM-VEI).**

2.1. Los extranjeros objeto de la presente circular serán documentados conforme al artículo 42 fracción III de la Ley General de Población, con prerrogativa de entradas y salidas múltiples, sin causar el pago de derechos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11, 16 y 17 de la Ley Federal de la materia.

Dichas autorizaciones serán válidas por un término que no podrá exceder del 31 de agosto próximo.

Los acompañantes familiares de los visitantes extranjeros invitados, serán documentados y admitidos en el país con la característica migratoria de turista (artículo 42 fracción I de la Ley General de Población) y se aplicaran las reglas del Instructivo Conjunto SG-SRE.

2.2. Los extranjeros que cuenten con la acreditación del IFE y que cumplan con los requisitos establecidos serán documentados con la "Forma Migratoria para Visitantes Extranjeros Invitados" (FM-VEI), que este Instituto, con fundamento en los artículos 41 y 42 de la fracción III de la Ley General de Población y 45, 53, 82 y 85 de su Reglamento, establece de manera exclusiva para el proceso electoral federal de 1994.

### 3.- DE LA EXPEDICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA.

3.1. Los permisos de internación podrán ser otorgados por los Cónsules de México en el extranjero; por las autoridades migratorias del puerto o punto de entrada al país; en las Oficinas Centrales o Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, o bien en el módulo que a partir del próximo 1º de agosto hasta el día 20 del mismo mes será instalados para tales efectos en la Secretaría General del Instituto Federal Electoral.

### 4.- DE LA EXPEDICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA A LOS VISITANTES EXTRANJEROS INVITADOS.

Para efectos de la expedición de la documentación migratoria de los visitantes extranjeros invitados (FM-VEI) se procederá de la manera siguiente:

4.1. Deberá integrarse un expediente migratorio por solicitante, que contendrá como mínimo:

- Copia de acreditación otorgada por el Instituto Federal Electoral en los términos de los artículos 2º y 5º del Acuerdo del Consejo General publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 8 de julio.
- Copia del pasaporte, o en su caso, de documento de identidad idóneo.
- Formato de solicitud de trámite migratorio.

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES  
PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

4.2. Integrado que sea el expediente, las autoridades migratorias o sus auxiliares extenderán en favor del acreditado la FM-VEI en los términos del formato que establece está circular, adhiriendo una fotografía reciente del titular al margen del mismo.

En el texto de dicho documento deberá consignarse de manera clara el nombre completo y nacionalidad de la persona acreditada; organización y organismo, órgano u órganos de gobiernos extranjeros, asociación privada o no gubernamental a la que represente o su carácter de independiente; el carácter de visitante extranjero invitado así como las obligaciones y limitantes que de conformidad con las leyes mexicanas estableció el Acuerdo del Consejo General del IFE en sus artículos 6º, 7º y 9º.

4.3. Una vez que sea extendida la documentación, la oficina o módulo de que se trate deberá transmitir de inmediato a las oficinas centrales del Instituto Nacional de Migración copia de la documentación, señalando además el medio de transporte, fecha de arribo y puerto o punto de entrada al territorio nacional, del extranjero autorizado. Inmediatamente después, vía valija, serán enviados al Registro Nacional de Extranjeros original de los expedientes integrados y copias legibles de la FM-VEI otorgadas.

4.4. En los casos en que los extranjeros que hubiesen solicitado ante el Instituto Federal Electoral su acreditación como "visitante extranjero invitado" y por cualquier circunstancia no cuenten con la autorización correspondiente, y acudan a los Consulados de México ante el extranjero, se les documentará, si así procede, con la calidad migratoria correspondiente.

4.5. Es obligación de todo el personal consular y migratorio orientar de manera adecuada a los extranjeros solicitantes, así como expresarles:

a) La certeza y facilidad con que podrán obtener documentación migratoria de "visitante extranjero invitado" (FM-VEI).

b) Que la expedición de su documentación migratoria es un compromiso que testimonia tanto el tratamiento que el Gobierno de México les otorga de acuerdo al reconocimiento del Instituto Federal Electoral, así como la certidumbre de que la autorización migratoria, a partir de la acreditación del IFE, coloca su actividad en un plano de legalidad y congruencia con el estado de derecho que prevalece en México, y

c) Que su ingreso al país con el objeto de conocer el proceso electoral federal es gratamente recibido por el Gobierno Mexicano, pero que al mismo tiempo están obligados a respetar las Leyes Mexicanas y de manera especial el Acuerdo adoptado por el Consejo General del IFE, máxima autoridad electoral, que se trata de un órgano colegiado en el que concurren todos los partidos políticos registrados y consejeros ciudadanos partidistas.

En los casos en que se expida FM-VEI, se deberá entregar junto con ella una copia fotostática del Acuerdo General referido en el inciso anterior.

4.6 Los extranjeros que se internen en el país y por cualquier circunstancia no obtuviesen la acreditación del IFE como "visitante extranjero invitado", tendrá que acudir ante la autoridad migratoria más cercana a efecto de solicitar la regularización de su estancia legal en el país, de conformidad con la Ley General de Población y su Reglamento, y se les documentará, si así procede, con la calidad y característica migratoria correspondiente.

En este caso, el extranjero podrá ser autorizado como no inmigrante visitante, actividades lucrativas o no, con permiso para desarrollar las actividades que se indiquen, pero sin gozar de las facilidades y privilegios que conlleva la acreditación del IFE en los términos del Acuerdo del Consejo General antes referido.

4.7. El Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral, han establecido los mecanismos de

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES  
PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

intercambios de información, a efecto de apoyar en el cumplimiento de estos objetivos a todas las oficinas migratorias y consulares mexicanas.

**5. DE LOS CASOS EN QUE LOS VISITANTES EXTRANJEROS SOLICITASEN PROLONGAR SU ESTANCIA EN MÉXICO.**

5.1.Solo se autorizará la ampliación del plazo consignado en la FM-VEI para el mismo objeto. cuando medie solicitud expresa y por escrito del IFE.

5.2.En la hipótesis de que el vencimiento del término autorizado en las FM-VEI el extranjero solicitase cambio de característica migratoria, las solicitudes se ajustarán al procedimiento normal y al cumplimiento de requisitos.

**6. DE LA OBSERVANCIA E INTERPRETACIÓN DE LA PRESENTE CIRCULAR.**

6.1.Se instruye a todo el personal migratorio observar de manera escrupulosa los lineamientos establecidos en la presente circular así como, para efectos de control migratorio, recoger a la salida definitiva de los extranjeros del país los originales de las FM-VEI, debiendo remitirse éstas al Registro Nacional de Extranjeros.

En esta circular observamos que se reglamento las diferentes variables que se pudieran presentar con respecto a los visitantes extranjeros que por su actividad específica al visitar nuestro país se creó esta forma administrativa especial.

**5.2 ORGANIZACIONES HUÉSPEDES.**

Los visitantes vinieron en representación de diversas instituciones, como lo fueron organizaciones internacionales, órganos legislativos, organismos depositarios de la autoridad electoral, organizaciones privadas que realizan actividades en el ámbito político electoral o en la defensa de los

derechos humanos, organizaciones políticas, cámaras de comercio, instituciones académicas, sindicatos y organizaciones religiosas.

Durante el proceso electoral federal y en especial en la jornada electoral del 21 de agosto estuvieron legisladores de Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, España, Estados Unidos, Francia y Venezuela.

De la misma manera, también estuvieron representadas instituciones académicas ampliamente conocidas como la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Salamanca, la Universidad de Toronto, la Universidad de Brasilia, la Universidad de Texas en Austin, la Universidad de California, la Universidad de Georgetown, la Universidad de Cornell, la Universidad de Michigan, la Universidad de Stanford, la Universidad de Arizona y otras.

Enviaron representantes diversas organizaciones de derechos humanos, tales como Amnistía Internacional, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo, la Comisión Chilena de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de Columbia Británica, la Liga Española Pro Derechos Humanos, la Asociación Pro Derechos Humanos de España y el Comité Panameño por los Derechos Humanos.

Estuvieron presentes representantes de los más diversos partidos políticos como el Partido Los Verdes de Alemania; el Partido Socialista Democrático, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, de Argentina; el Partido Radical Social Demócrata y el Partido Demócrata Cristiano de Chile; el Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador; el Partido Socialista Obrero Español, el Partido de Acción Socialista, el Partido Nacionalista Vasco e Izquierda Republicana de España; Reagrupamiento para la República, el Partido Socialista de Francia y el Partido Comunista Francés; el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua; el Partido Revolucionario Demócrata de Panamá; el Partido Aprista Peruano; el Partido Independentista Puertorriqueño; el Partido Nacional, el Partido por el Gobierno del Pueblo y el Partido Socialista de Uruguay; así como el Partido Social Cristiano y el Partido Socialista de Venezuela.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

Hubo, asimismo, organizaciones partidistas como la Internacional Socialista y la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL).

Diversas organizaciones religiosas también estuvieron representadas. Entre ellas cabe mencionar, de Alemania, la Oficina Eumécica por la Paz y la Justicia; de Canadá, la Organización Católica Canadiense para el Desarrollo de la Paz y el Comité Intereclesiástico de Derechos Humanos en América Latina; de estados Unidos, el Seminario Teológico de Princeton y los Padres Carmelitas; y de Holanda, Acción Eumécica de Solidaridad con América Latina.

Los más diversos organismos de numerosos países del mundo y las más diversas corrientes ideológicas hicieron, pues, acto de presencia en la histórica jornada del 21 de agosto de 1994.

### **5.3 LA JORNADA ELECTORAL DEL 21 DE AGOSTO DE 1994 PARA LOS VISITANTES EXTRANJEROS.**

Durante la jornada electoral del 21 de agosto, los visitantes extranjeros que estuvieron presentes, en diferentes partes del país, especialmente en zonas de conflicto, así como de las áreas urbanas más importantes, fueron partícipes de la transformación de las leyes electorales del país y su aplicación para llevar a cabo un día de elección, limpio y transparente, con miras de un país en vías de desarrollo que busca su integración a la economía mundial por medios democráticos, sin poner en peligro su soberanía nacional.

Aunque, de algún modo, los "visitantes extranjeros invitados", pasaron el día de la elección de una manera muy similar, buscando problemas que se pudieran presentar en las casillas, tanto los menores como la hora de apertura de las mismas, así como los famosos "acarreos", como también, la coerción para votar por determinado partido o candidato, de todo lo cual la mayoría de ellos no observaron estas anomalías en donde anduvieron.

De los "visitantes extranjeros invitados", estaban los que podemos llamar "partidistas", puesto que ellos atendieron a una invitación expresa de algún

partido político nacional, los cuales los atendieron, poniendo a su disposición consejeros partidistas, para orientarlos y guiarlos en sus dudas acerca de nuestro sistema político, de estos visitantes que tuvieron asistencia de mexicanos en el desempeño de su observación, fueron por parte de los partidos PAN, PRD y PRI, los cuales contaron con los llamados centros de atención, que se asemejaron a los del IFE.

El segundo tipo de "visitante extranjero invitado", fueron los invitados por grupos de observación nacionales para las elecciones, de los que podemos mencionar Alianza Cívica, Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio, la Confederación Patronal de la República Mexicana, los Clubes Rotarios Nacionales, entre otros.

El tercer tipo de "visitante extranjero invitado", lo constituyeron los independientes, quienes representaban a grupos de observación internacional con reconocimiento mundial, como, International Watch, Amnesty International, The Carter Center, The U.S. Chamber of Commerce, Georgetown University, COPPPAL, por mencionar algunos.

Por último, debemos mencionar a la prensa internacional aunque no entran en la categoría exacta de "visitante extranjero invitado", si fueron observadores del proceso electoral federal de 1994, dando a conocer en sus países de origen y en los periódicos más importantes del mundo el aspecto general de la elección, de la cual en algunos se le dio tratamiento de primera plana, como es el caso de The New York Times, The Washington Post, Los Angeles Times, o como en algunos otros de notas interiores que son más amplias que las de primera plana, tomando en cuenta que las personas que leen este tipo de prensa del país están más que otra cosa monitoreando la economía para sus intereses como The Wall Street Journal y Le Monde de París.

#### **5.4. LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS.**

En este apartado nos referiremos a algunas de las conclusiones y recomendaciones de los grupos de "visitantes extranjeros invitados" más prominentes que estuvieron presentes en las elecciones.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

Empecemos por el comunicado de los Académicos de Base de los Estados Unidos Visitantes en las Elecciones Mexicanas de 1994. (Statement of U.S.-Based Academic Visitors to the 1994 Mexican Elections), de fecha 23 de Agosto de 1994, en la Ciudad de México.:

"Lo que vimos fue valioso por una mano, y de preocupación en la otra. La conclusión de la mayoría de nuestras observaciones, es la de que a través de todo el proceso electoral en las áreas que nosotros visitamos, fue correcto, abierto, y los votantes se presentaron en cantidades grandes. Los votantes se enfilaron de manera correcta y ordenada, esperaron pacientemente, tuvieron sus credenciales para ser verificadas, llenaron sus boletas de votación en forma secreta, y se les marcaron sus pulgares después de depositar sus boletas de voto en las urnas con tinta indeleble. Los observadores tanto neutrales como los partidistas, así como los representantes del Instituto Federal electoral, estuvieron presentes en la mayoría de los lugares de votación. Nos impresionó el ambiente de seriedad y paz de cada uno, incluyendo a los oficiales (representantes de casilla: presidente, secretario, etc.) de la casilla electoral, los representantes de los partidos políticos y los votantes, llevando a cabo sus tareas y responsabilidades.

Hubo algunas irregularidades. Que fueron más pronunciadas en las partes rurales más aisladas. Un problema general tanto en las áreas urbanas como en las rurales fue la apertura de las casillas que no se abrieron a las horas indicadas, típicamente provocada por la tardanza de los funcionarios de casillas y confusión acerca de donde debería de ser instalada la casilla y los elementos para la votación. En algunos de los lugares que observaron miembros de nuestro grupo, a representantes de partidos políticos haciendo comunicados a los votantes al entrar a la casilla a votar y acercarse demasiado a estas. Los representantes partidistas de los tres partidos mayores sobrepasaron sus funciones de casilla al revisar y cotejar varias veces las credenciales de elector cuando había más gente esperando en la línea. En algunos lugares, había propaganda preexistente al día de votación que no fue removida.

El número de boletas entregadas por el Instituto Federal Electoral para las casillas especiales para todos aquellos votantes en tránsito fuera de sus distritos electorales fue insuficiente. En algunas casillas semirurales observamos individuos con credenciales que no se encontraban en la lista de registro. En algunos casos fueron instruidos de que votaran en las casillas especiales, pero algunos ya no pudieron votar por falta de boletas en esas casillas. El número de boletas para las casillas especiales fue acordado por los partidos políticos mayores antes de la elección.

Muchos de nosotros ya habíamos observado no oficialmente elecciones en México como parte de nuestros estudios académicos. Esta ha sido un gran paso adelante. Esperamos que los pasos positivos que se tomaron hacia el frente sean para una mayor apertura y que el proceso electoral continúe”.

Comunicado de Prensa de la Internacional Socialista del 24 de agosto de 1994:

“Visita de una delegación de la Internacional Socialista a las elecciones en México.

Una delegación de la Internacional Socialista (IS) visitó México del 18 al 24 de agosto de 1994 en calidad de invitados extranjeros con el propósito de conocer el desarrollo del proceso electoral que culminó en la jornada del día 21 de agosto.

En el desarrollo de sus actividades en México la delegación de la IS mantuvo entrevistas con candidatos a la Presidencia de la República, líderes de diferentes fuerzas políticas y autoridades electorales entre otros. Estas entrevistas incluyeron reuniones con el candidato a la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el Presidente del Partido Acción Nacional (PAN). Asimismo, la delegación se reunió con el Director General y otras autoridades del Instituto Federal Electoral (IFE). Durante la jornada electoral, los miembros de la delegación se distribuyeron en diversas localidades y distritos con objeto de seguir los pormenores del desarrollo de las elecciones. Al término de su visita

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES  
PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

a México, la delegación de la Internacional Socialista, destacó el significativo esfuerzo del conjunto de la sociedad mexicana, del Gobierno, de los Partidos Políticos, y de las autoridades electorales por llevar a cabo una serie de reformas en el sistema electoral, señalando que éstas han permitido avanzar de forma positiva en el proceso de cambio y de perfeccionamiento de la democracia y de garantía de la voluntad política de los ciudadanos.

La delegación manifestó asimismo su satisfacción por el alto grado de participación ciudadana en las urnas, en un clima de tranquilidad y de compromiso cívico con la paz y la democracia y afirmó que la Internacional Socialista continuará, como la ha venido haciendo hasta ahora, desarrollando sus relaciones con las fuerzas políticas mexicanas comprometidas con el bienestar y progreso del pueblo de México, objetivos compartidos por la Internacional Socialista".

El comunicado de PROFMEX en la Victoria Electoral de Zedillo en la Elección Presidencial Mexicana de 1994.(PROFMEX statement on Zedillo's Electoral Victory in the 1994 Mexican Presidential Election).

"El equipo de PROFMEX invitado a México por el IFE, el Instituto Federal Electoral, observó el proceso de la elección presidencial Tanto en el ámbito urbano como el rural y en áreas de diferente nivel económico. El voto fue extremadamente ordenado y bien organizado. Algunos miembros de nuestro equipo mencionaron que Nueva York y Chicago harían bien en adoptar, algo de la claridad y organización que encontramos aquí en los lugares para votar.

A pesar de la situación en los lugares de votación, encontramos absoluta tranquilidad (se esperaba violencia o intimidación por las autoridades que resultó infundada). Los padres llevaron a sus niños a los lugares de votación. Hubo una votación masiva de aproximadamente 70-75% de la población en edad de votar. Donde la mayoría de los observadores decían que la votación masiva favorecería a los partidos de oposición, resulto ser contrario a está.

La elección fue legitimada por muchos miembros del EZLN, que se quitaron sus pasamontañas para votar. (El IFE y el Arzobispo Ruiz

guardaron las listas electorales para proteger la identidad de los Zapatistas que votaron.)

Todos los partidos han aceptado el resultado de la elección a excepción del PRD. Cardenas denunció que los resultados fueron fraudulentos, pero no ha sido capaz de proveer de evidencias sus argumentos. El no ha dado ha conocer los resultados de su propio partido, en cuanto a las estimaciones del mismo acerca de los resultados de la votación y ha llamado a la ciudadanía para una protesta pública.

La Ciudad de México han pasado los rumores de violencia en el día de la elección y se probaron infundados y este lunes los comercios han abierto con normalidad de un día más de negocios. Rumores de movimiento de tropas nunca fueron verdaderos y hubo un ambiente de festividad durante la jornada electoral. No solamente no miramos soldados en ninguna parte o evidencia de ellos, solo miramos 2 policías por lugar de votación los cuales mantenían a una distancia alejada de los votantes. Las líneas para votar de hasta dos horas de espera, la utilizaron los votantes para socializar y disfrutar del soleado día.

Los votantes mostraron la madurez de dividir su votación. Parece ser que mientras muchos votaron por Zedillo para Presidente, sus votos para senadores y diputados fue para otros partidos.

Mientras que nosotros en PROFMEX esperábamos dificultades para los votantes en la Ciudad de México por tener que votar por cuatro representantes diferentes (por Presidente de la República, para senador, para diputado y para la nueva legislatura de la Ciudad de México), encontramos que cada boleta tenía diferente color que coincidía con el color de la urna donde debían depositarse. Las urnas eran transparentes para que fuera claro a todos los observadores que el proceso era honesto.

El único problema ocurrió con la gente en tránsito que quería votar en las casillas especiales que estaban fuera de sus distritos electorales. Muchos votantes se encontraron con que no había boletas para votar en estas casillas especiales, que sirven en lugar de las boletas de ausencia

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

que se usan en Estados Unidos. El número de boletas en estas casillas, fue limitado (a sugerencia de Cardenas) a solo 687 casillas especiales con solo 300 boletas en cada una. (Cardenas sentía que un excesivo número de estas boletas pudiera crear manipulación, pero ahora se queja de que mucha gente fue negada de su derecho a votar. Sus críticos observan que el mismo subestimó el número de gente que viajaría y querría votar en estas casillas especiales).

Aunque Cardenas clame que el número de votantes que se les privó de votar puede alcanzar hasta un 20% lista de registro electoral, el presidente de su mismo partido, que además es el representante del PRD ante el IFE, anota que la cantidad no excede del 1%.

Claramente México esta en la transición hacia un sistema multipartidista, y Zedillo gobernará con un Congreso que será un verdadero balance al poder ejecutivo"

### **5.5. LA PERSPECTIVA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS DESDE FUERA DE MÉXICO.**

Los "visitantes extranjeros invitados" como lo hemos mencionado provinieron de diferentes asociaciones cívicas, académicas, políticas y de derechos humanos alrededor del orbe.

Ellos al regresar a sus países de origen, o incluso durante su estancia en el nuestro, concedieron entrevistas a reporteros tanto nacionales como extranjeros, que se publicaron en reconocidos periódicos del planeta, aquí señalaremos algunas de estas observaciones hechas en la prensa mundial acerca del proceso electoral y de la jornada electoral federal de 1994.

Previo a la jornada del 21 de agosto nos encontramos con el siguiente artículo del Washington Post escrito por Andrew A. Reding de fecha 7 de agosto de 1994, que con el encabezado de "Para el partido gobernante Mexicano, la reforma es arriesgada...pero otra votación fraudulenta puede garantizar más disturbio. (For Mexico's rulers, reform is risky ...but another fraudulent vote could guarantee more unrest).

A lo largo de todo el artículo el autor relata todas las reformas implantadas por el Gobierno Mexicano para llevar a cabo el proceso electoral de 1994, mencionando la credencial de elector con fotografía, la tinta indeleble en el pulgar el día de la votación, así como las reformas a la Ley, aunque lo que se menciona con insistencia es el Tratado de Libre Comercio de Norte América, como socios comerciales que somos.

Finalizando, con lo siguiente, es por esto que el Presidente Clinton y el Primer Ministro canadiense Jean Chretien deben asesorar al gobierno mexicano para asegurar la imparcialidad de las autoridades electorales, proveyendo de igual tiempo de televisión a los dos mayores partidos de oposición en las semanas de clausura de las campañas y reforzar vigorosamente las leyes electorales, aún si esto significa fincar responsabilidades a oficiales a nivel del gabinete. Aunque ahora es demasiado tarde para que las misiones de observadores de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos pudieran contribuir a la credibilidad de las elecciones en cualquier parte de las Américas, el Gobierno Mexicano también debe relajar las restricciones a los observadores. Miles de extranjeros, están, por primera vez, invitados a observar las elecciones, aunque sea sólo como "visitantes electorales" sin tener acceso directo a los lugares de votación y al conteo de los votos que es lo usual y esencial para la observación electoral.

Aunque el escrutinio por los observadores neutrales y profesionales puede asegurar a los mexicanos, quienes entendiblemente han desarrollado el cinismo después de repetidas experiencias con fraudes electorales, la confianza de que su voto será respetado. En un país en donde las diferencias se solventan cada vez más con una arma, no debe haber más grande prioridad que el gran potencial de la boleta electoral".

En otro artículo, este del New York Times, de su columnista Tim Golden de fecha 19 de agosto de 1994, bajo el título "Los líderes de México vs. fraude: ¿se puede superar la imagen? (Mexico's leaders vs. fraud: can the image be overcome?

El Gobierno Mexicano ha invertido, cientos de millones de dólares en la nueva credencial para votar con fotografía y a tomado otras medidas para

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

asegurar una elección limpia el 21 de agosto de 1994, el gobierno ha fallado en implementar otras reformas a las que se comprometió, las cuáles han dejado dudas entre los mexicanos de que la competencia política para la elección sea justa. Por ejemplo, el nuevo procurador especial para crímenes electorales no ha procesado a nadie, y las nuevas limitaciones en los gastos de campaña han sido virtualmente desconocidos".

En otro artículo del New York Times de Tim Golden acerca del visitante invitado Kenneth Wollack, con fecha de 24 de agosto de 1994, donde dice este:

"Nuestra conclusión, es que aunque tuvo sus problemas que existen y que estos son reales nos deben de causar preocupación, no hubo evidencia que sugiriera que estos problemas afectaran materialmente el resultado de la elección.

Esto fue en vista general un paso significativo hacia adelante para el proceso democrático. La participación masiva del electorado, el gran involucramiento de las organizaciones ciudadanas en el proceso representa un positivo camino en el resultado final".

En el Chicago Tribune del 23 de agosto de 1994, en la columna de Colin McMahon citando al visitante extranjero invitado Jim Wright, menciona:

"Esta elección le va a mostrar a la gente de los Estados Unidos que todos los esfuerzos, que México ha tomado hacia adelante en democracia están haciendo el progreso, y ampliara nuestro respeto por México como aliados y así como socios comerciales".

En la misma fecha, en el Washington Post, del reportero Tod Robberson, quien entrevista al Senador John McCain, que en un breve comentario, acerca de el Presidente Zedillo, dice:

"...dígame a los reporteros, que el sigue teniendo problemas con los medios de comunicación de izquierda con el tratamiento que le da a todo lo del PRI: Yo

## CONCLUSIONES

le he dicho mi preocupación acerca de los medios de comunicación. Técnicamente, el voto fue limpio”.

Por lo que observamos en estas declaraciones de prensa, es de consenso general que las reformas han sido grandes, que con sus dificultades como en todo modelo democrático se tienen, ha avanzado de manera positiva y hace falta limar algunos detalles, pero tenemos la dirección correcta.

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

### CONCLUSIONES.

**PRIMERA:** En los países que se autonoanbrán democráticos se pueden hallar deficiencias en cuanto a su modelo democrático vigente (v.g. el abstencionismo electoral). En el caso de los Estados Unidos, con su sistema bipartidista y con un Congreso que sirve de contrapeso al Ejecutivo, al parecer es el que hasta la fecha sigue dando mejor resultado a nivel económico mundial; a diferencia de México con el sistema pluripartidista y con la apertura plurinominal de la ley electoral abre el espacio para una representación más abierta y democrática de las diversas ideologías representadas en el Congreso de la Unión.

**SEGUNDA:** Nuestro modelo democrático que es diferente al de los países industrializados, -que sobre todo es mexicano, y que ha diferencia de Latinoamérica no ha padecido de una dictadura reciente en este siglo- se sabe que como todo sistema es perfectible, y este perfeccionamiento se dilucida en las reformas de contenido político que se instituyeron en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde a partir de la elección federal de 1994, se le dio una más amplia participación a la ciudadanía, a través de la observación directa de los connacionales en el proceso electoral.

**TERCERA:** Después de la elección de 1994, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ha sido reformado recientemente (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de noviembre de 1996), con respecto a los observadores electorales en el artículo 5 del COFIPE, se han cambiado algunas de las disposiciones para la acreditación de los observadores electorales, -siendo las más importantes el establecimiento de la fecha límite para registrarse el día 31 de mayo del año de elección ante los consejos locales y distritales del lugar de residencia de la persona que lo solicita-, siendo el Consejo el que decida sobre la aprobación de las solicitudes; así también, la de asistir a los cursos impartidos por el Instituto Federal Electoral, o las mismas organizaciones de observación electoral supervisadas por el Instituto Federal Electoral, donde la falta de esta supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación. De la misma forma al artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se le adicionó el numeral 4,

donde se especifica que las organizaciones de observación 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, a más tardar veinte días antes de la jornada electoral.

**CUARTA:** Dentro de esta misma apertura de las vías de interacción de la ciudadanía y el gobierno encargado de llevar a cabo el proceso, así como a petición de las fuerzas democráticas representadas en la Cámara de Diputados, se abrió la posibilidad de que cualquier extranjero interesado en conocer y que quisiera participar de manera activa en el proceso electoral, tanto de analistas del sistema, como observadores del mismo, pudieran hacerlo de manera legal y formal en nuestro país por primera vez en nuestra historia de país democrático.

**QUINTA:** Esta apertura para que el extranjero conociera nuestro sistema electoral, aprobada por la LV Legislatura del H. Congreso de la Unión, dio la posibilidad de que en todas las etapas del proceso electoral de 1994, se cuestionara la limpieza y credibilidad de las elecciones, a través de la asistencia técnica de la ONU y de compañías profesionales extranjeras que llevaron a cabo los estudios y auditorías en las diferentes etapas que integraron el proceso electoral federal del mismo año.

**SEXTA:** Todos los estudios realizados por estas organizaciones llegaron de una o de otra manera a la conclusión de que el sistema electoral mexicano es uno de los más modernos del mundo -y uno de los más costosos en su implementación- estos estudios también dijeron a la prensa mundial que era uno de los más transparentes y limpios, como el gobierno mexicano lo había asegurado.

**SÉPTIMA:** Al analizar la ciudadanización operada en el Consejo General del Instituto Federal Electoral y el refuerzo de las competencias de los consejos locales y distritales constituye junto con la credencialización del electorado, la característica más significativa de la nueva era electoral que se ha iniciado en fecha reciente. Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho de que sus integrantes provienen de

## "LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"

---

una doble insaculación, por lo que estimo que el concepto de ciudadanía incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos, lo cual representa un avance importante en esta materia, ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de manera bastante menos aleatoria. Por lo que considero que es el argumento en favor de la imparcialidad de los funcionarios de casillas del sistema electoral mexicano.

**OCTAVA:** Dentro de la legislación electoral mexicana a los extranjeros que vienen a nuestro país con el objeto de observar las elecciones la ley los denomina "visitantes extranjeros invitados"; tales visitantes regulados dentro de las atribuciones del Consejo General del IFE en el artículo 82 numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fueron cambiando substancialmente durante el proceso y en especial en las últimas semanas antes de la jornada electoral, en cuanto a sus atribuciones: donde pasaron de simples observadores externos en las casillas, a observadores que estuvieron presentes en los escrutinios de las mismas, al momento del cierre de la jornada; todo ello fue posible gracias a los acuerdos del Consejo General del IFE, en donde se les otorgaron estas facilidades para su observación.

**NOVENA:** Haciendo un análisis de las observaciones previas a la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, en un informe de la Organización de las Naciones Unidas a través de su Equipo Técnico (ETONU), se menciona que México no reúne las condiciones necesarias para una vigilancia internacional, del mismo informe se desprende que el país que se observa debe de vivir una de las siguientes condiciones: guerra civil, falta de recursos (financieros o técnicos), o la clara transición de una dictadura. En este sentido considero que no es necesario que nos visiten extranjeros para observar las elecciones.

**DÉCIMA:** Las recomendaciones de los "visitantes extranjeros invitados", que fueron divulgadas a través de organizaciones de observación nacionales -y que en general tratan sobre lo mismo- encuentran problemas en las áreas rurales, por ser las más afectadas económicamente; dichas recomendaciones parten de la perspectiva de hombres de países industrializados que no entienden la idiosincrasia mexicana, y a los cuales el mismo Congreso de la Unión les dio la facultad de criticarla.

ELFEGO PEREZARAGÓN ESCALANTE

**DÉCIMO PRIMERA:** Por último, citaremos las cifras registradas por el Instituto Federal Electoral, en relación a la cantidad de *visitantes extranjeros invitados* al proceso electoral federal en México, en el año de 1994.

**VISITANTES EXTRANJEROS**

<i>Visitantes Extranjeros</i> acreditados por el I.F.E. para la jornada electoral del 21 de agosto de 1994.	943
<i>Visitantes Extranjeros</i> presentes en la jornada electoral del 21 de agosto de 1994.	775
Países representados.	34
Organizaciones representadas.	233
Ciudadanos de Estados Unidos de América.	520
Ciudadanos de Canadá.	59
Ciudadanos de Argentina.	25
Ciudadanos de España.	12
Ciudadanos de Francia.	17
Ciudadanos de Holanda.	8
Ciudadanos de Alemania.	19
Ciudadanos de otros países.	115

**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS  
ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

Por lo que se puede observar, la mayoría de los *observadores extranjeros*, provinieron de Estados Unidos de Norteamérica, los cuales representaron el 67.09 % de un total de 775 *Visitantes Extranjeros Invitados*, que presenciaron la multitudinaria jornada electoral del 21 de agosto de 1994.

Tal respuesta de los ciudadanos norteamericanos a la convocatoria para observar nuestras elecciones, nos demuestra el interés que se tiene por parte de esa nación, en todos los asuntos que se relacionen con nuestra estabilidad política, económica y social. Por lo que desde un punto de vista muy personal, opino que los norteamericanos siempre se han preocupado por lo que sucede en nuestro país, debido a la dependencia que siempre hemos tenido con respecto a ellos.



**"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS  
ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

## **BIBLIOGRAFÍA.**

*Acosta Romero, Miguel. Castañeda González Jorge A.* "La Observación Internacional de Elecciones". Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

*Aristóteles.* "La Política". Editorial Porrúa S.A. México, 1985.

*Berlín Valenzuela, Francisco.* "Derecho Parlamentario". Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

*Duverger, Maurice.* "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Editorial Ariel, Barcelona, España, 1970.

*Galindo Camacho, Miguel.* Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1982.

*Montero Zendejas, Daniel.* "Estado, Democracia y Partido". B. COSTA-AMIC Editor, México, 1979.

*Orozco Gómez, Javier.* "El Derecho Electoral Mexicano". Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

*Orozco Gómez, Javier.* "La Reforma Electoral de 1994". Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

*Pérez Fernández del Castillo, Germán.* "Elecciones a Debate, 1994, testimonio y juicio de los observadores, los resultados finales". Editorial Diana. Primera Edición. México, 1995.

*Santos Azuela, Héctor.* "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1992

*Tena Ramírez, Felipe.* "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A. 10ma. Edición. México. 1970.

## **"LA FIGURA DE LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO"**

---

**Tena Ramírez, Felipe.** "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989". Editorial Porrúa S.A. 15a. Edición. México, 1989.

**Varios Autores.** Memoria del Proceso Electoral. "1994, Tú Elección". Instituto Federal Electoral. Primera Edición. México, 1995.

### **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Circular R E-4 del Instituto Nacional de Migración.

### **COMUNICADOS.**

Comunicado de los Académicos de Base de los Estados Unidos Visitantes en las Elecciones Mexicanas de 1994 del 23 de agosto de 1994.

Comunicado de presa de la Internacional Socialista del 24 de agosto de 1994.

Comunicado de PROFMEX en la Victoria Electoral de Zedillo en la Elección Presidencial Mexicana de 1994.

### **ARTICULOS DE PRENSA.**

**Reding, Andrew A.** Washington Post. 7 de agosto de 1994.

**Golden, Tim.** New York Times. 19 de agosto de 1994.

**Wollack, Kenneth. Golden, Tim.** New York Times. 24 de agosto de 1994.

**Wright, Jim. McMahon, Colin.** Chicago Tribune. 23 de agosto de 1994.

**McCain, John. Robberson, Tod.** Washington Post. 23 de agosto de 1994.