

OTROS ACTORES ELECTORALES

Marco Antonio PÉREZ DE LOS REYES

SUMARIO: I. Introducción. II. La vigilancia en materia electoral. 1. Concepto de vigilancia. 2. La vigilancia en el proceso electoral. 3. Las comisiones de vigilancia. Ámbitos de competencia y atribuciones. III. La vigilancia de las elecciones. 1. Razones, fines, actores, facultades y funciones. 2. Representantes de los partidos políticos. 3. Observadores Electorales. 4. Visitantes Extranjeros. IV. Notarios y Jueces. V. Organizaciones no gubernamentales. VI. Policía. VII. Asistentes Electorales. VIII. Autoridades municipales, estatales y federales. IX. La vigilancia de las elecciones en el Derecho comparado. X. Evolución histórica. 1. Ámbito federal y estatal. 2. Ámbito internacional. 3. Perspectivas doctrinales. XI. La trascendencia de los medios masivos de comunicación en el desarrollo del proceso electoral. 1. La Prensa. 2. La Radio. 3. La Televisión. 4. Internet. XII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Este es un tema heterogéneo que abarca el análisis de varios aspectos del Derecho Electoral. En tal virtud, es necesario resaltar cuáles son los rubros o apartados que contiene. Así se pueden indicar los siguientes:

La vigilancia en materia electoral. En donde cabe indicar: un concepto general de vigilancia, la vigilancia en el proceso electoral, y la vigilancia de las elecciones;

Los sujetos encargados de la vigilancia de las elecciones, algunos de ellos circunscritos al día de las elecciones, y otros, en general, al proceso electoral;

El desarrollo histórico de la vigilancia de las elecciones, tanto en el derecho comparado como en el ámbito nacional, y en el aspecto doctrinal; y

La trascendencia de los medios masivos de comunicación en el desarrollo del proceso electoral.

Al elaborar un cuadro representativo de esta temática quedaría el siguiente:

@Ver Imagen Graf_3.gif@

En resumen, son cuatro los grandes subtemas a tratar:

- La vigilancia en material electoral;
- Los sujetos encargados de la vigilancia de las elecciones;
- El desarrollo histórico de la vigilancia de las elecciones; y

La trascendencia de los medios masivos de comunicación en el desarrollo del proceso electoral.

La denominación de “Otros Actores Electorales” que se da a este tema, último del módulo II del Diplomado en Derecho Electoral, denominado Actores Electorales, estriba en que, si bien los actores básicos o reales del proceso electoral son desde luego: los ciudadanos, los partidos políticos, las organizaciones políticas y los candidatos; es importante destacar el papel que tienen en todo el proceso electoral y especialmente en la jornada electoral, personas tan importantes como los representantes de los partidos políticos, los observadores electorales, los notarios públicos y otros más, incluyendo la influencia que ejercen los medios masivos de comunicación.

Si se hacen resaltar estos hilos conductores, es de verse que entre temas aparentemente disímolos, se encuentra una base temática uniforme, que lo es, finalmente, la vigilancia del proceso electoral, en sus diversas etapas, especialmente el día de las elecciones, cuando suelen hacerse más visibles, a los nacionales y a los extranjeros, las bondades o las imperfecciones de un sistema democrático.

II. LA VIGILANCIA EN MATERIA ELECTORAL

La democracia, como doctrina política que postula la intervención del pueblo en la designación de los titulares de sus órganos de gobierno, está configurada por muchos actos mediante los cuales los ciudadanos pueden practicarla de manera constante, en otras palabras, la democracia es una forma de vida colectiva que implica la manera de ser y de actuar en un contexto de cultura específica.

Así las cosas, los pueblos deben hacer de ella su expresión cotidiana de vida, en el entendido de que las decisiones de gobierno que se adopten deben ser expresiones

de su propia y soberana voluntad. Así lo entiende la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero, fracción II, inciso a), cuando define el criterio que orientará a la educación en México, manifestando que será democrática, considerando a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, luego, la democracia debe verse como una manera de ser, como una verdadera idiosincrasia, una cultura y una convicción que modele cada acto de la vida social de un pueblo.

De lo anterior, se desprende la necesidad de establecer en todo sistema electoral, mecanismos de vigilancia que permitan garantizar institucionalmente la transparencia de los procesos electorales, dado que éstos constituyen la base fundamental de la democracia.

De esta manera, lo que debe ser generalizado y común que es el vigilar cada actividad que se realice, o bien cada sector de la vida de un sujeto; así, se vigila la salud, se vigila el aprovechamiento escolar, se vigila la adecuada impartición de justicia, el cobro de los impuestos etc., en materia electoral, la vigilancia se hace de absoluta necesidad, dada la gran cantidad de intereses políticos que convergen en ese aspecto fundamental que es el proceso electoral, mecanismo por el cual se elige a los titulares de los órganos de representación que ejercerán su mandato durante un período determinado de ejercicio institucional.

1. CONCEPTO DE VIGILANCIA

La palabra vigilancia deviene del verbo vigilar, palabra latina que deriva de *vigilans*, dividido en *vigil-ilis*, adjetivo que significa cuidadoso, atento o *atentus* ¹.

También se define a la vigilancia como la acción o efecto de vigilar; servicio montado y dispuesto para vigilar; y vigilar consiste en estar atento, observar, o velar sobre algo o sobre alguien².

En el caso concreto de este estudio, se puede definir a la vigilancia en materia electoral como la acción establecida y dispuesta por mandato de la ley o de manera general, para velar por el correcto funcionamiento de la actividad electoral, en el ámbito nacional o internacional.

También se puede definir como referente a velar por el correcto funcionamiento de un proceso electoral determinado, o por el correcto desarrollo y calificación de una elección determinada.

En cada una de estas tres opciones, lo que se está presentando es el panorama o área que abarca la definición, es decir, de la materia electoral, de un proceso electoral o, finalmente, de una elección.

Por otra parte, es una acción establecida y dispuesta por mandato de la ley, porque es en la legislación en donde debe esencialmente estar el fundamento de formación y ejercicio de esa vigilancia, caso de los observadores electorales regidos por el artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); pero puede hablarse de una “vigilancia informal” que de cualquier modo se ejerce, como es el caso de la establecida por los medios masivos de comunicación y, en última instancia, por la corriente mayoritaria de opinión pública, que a su vez se ve fuertemente influenciada por aquéllos, y que de alguna manera viene a representar una medida de vigilancia y de control en los procesos electorales.

En consecuencia hay, según su fundamento, dos tipos de vigilancia electoral, a saber:

- Vigilancia formal o de derecho; y
- Vigilancia informal o de hecho.

Además, por los sujetos que ejercen la vigilancia electoral, cabe hablar de:

- Vigilancia individual, como la que lleva a cabo un observador electoral; o
- Vigilancia grupal, la que realizan las organizaciones no gubernamentales.

También cabe señalar, por su vinculación con las autoridades electorales, la:

- Vigilancia institucional, como la que ejercen las comisiones de vigilancia; y

Vigilancia no institucional, la que realizan los reporteros de un periódico.

Igualmente, por su origen, puede haber:

Vigilancia de origen nacional, como es el caso de los observadores electorales, actividad que sólo pueden ejercer, por mandato de ley, los ciudadanos mexicanos, artículo 5, párrafo 3, del COFIPE; y

Vigilancia de origen internacional, como puede ser la que lleven a cabo los organismos intergubernamentales, como sería, en su caso, la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo.

Finalmente, por su alcance o materia que abarca la vigilancia, ésta puede ser:

Vigilancia integral, si se refiere a todo el proceso electoral; y

Vigilancia especial, si sólo abarca una etapa de este proceso, como sería el caso de la jornada electoral exclusivamente.

En consecuencia se puede presentar el siguiente cuadro comparativo:

RAZÓN	TIPO DE VIGILANCIA
I. por su fundamento	a) Formal b) Informal
II. por los sujetos que la ejercen	a) Individual b) Grupal
III. por su vinculación con las autoridades electorales	a) Institucional b) No Institucional
IV. por su origen	a) Nacional b) Internacional
V. por su alcance	a) Integral b) Especial

Al margen de este cuadro comparativo, en dos sentidos debe entenderse la vigilancia en materia electoral, a saber:

En sentido amplio, *lato sensu*:

Es la observación y control de distintas actividades relacionadas con el campo electoral, por ejemplo la tarea que realizan las comisiones de vigilancia en relación con la actividad de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

En sentido estricto, *stricto sensu*:

Es la vigilancia del proceso electoral, especialmente, no únicamente, de la jornada electoral.

2. LA VIGILANCIA EN EL PROCESO ELECTORAL

El artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el propio código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión.

Como es de observarse, el proceso electoral abarca todas las actividades que conducen a la renovación cíclica de los titulares de los órganos de gobierno susceptibles de elección. En consecuencia, en este apartado se analiza la vigilancia que se ejerce en forma integral en las distintas etapas del proceso electoral.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que efectivamente el proceso electoral está compuesto de cuatro etapas, mismas que son enunciadas en el artículo 174 del propio código, a saber:

Preparación de la elección;

Jornada electoral;

Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y

Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo.

Ahora bien, es evidente que al desarrollar una tarea electiva de las proporciones que representa el proceso electoral, en este caso federal, y cuya consecuencia será el

determinar la nueva titularidad de los responsables del gobierno nacional, es necesario mantener en todo momento una bservancia irrestricta de las disposiciones constitucionales y legales que norman esa parte fundamental de la democracia mexicana. De aquí que resulte de primordial interés ejercer una eficiente vigilancia respecto del proceso electoral.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, fracción III, establece las bases de esa actividad de vigilancia, al efecto cabe destacar de esta disposición los siguientes enunciados:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...Los organismos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales...

3. LAS COMISIONES DE VIGILANCIA. INTEGRACIÓN, ÁMBITOS DE COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

Gracias a esta base constitucional surgen las llamadas comisiones de vigilancia, cuya tarea fundamental es la de vigilar la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como la actualización de estos documentos básicos para ejercer el derecho ciudadano al voto, dado que es de entenderse que sólo con un adecuado padrón y enlistado electoral se podrá, en principio, efectuar un ejercicio electoral confiable.

En ese orden de ideas, el artículo 92 del COFIPE, indica que corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, entre otras atribuciones, las siguientes:

(...)

c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;

- d) Formar el Padrón Electoral;
- e) Expedir la Credencial para Votar...;
- f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero, del Título Primero, del Libro Cuarto de este Código;
- g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores...;
- i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;
- j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;
- k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por el Código;
- l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;
- m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia; ...

Estas tres últimas atribuciones implican una doble labor de vigilancia entre la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y las comisiones de vigilancia nacional, locales o distritales.

Más adelante, el artículo 135 del COFIPE, añade que el Instituto Federal Electoral (IFE) prestará, por conducto de la dirección ejecutiva competente y de sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.

El registro aludido es de carácter permanente y de interés público y los datos de los ciudadanos en él consignados son estrictamente confidenciales, por lo que solamente podrán comunicarse o darse a conocer en juicios, recursos o procedimientos en los que el propio Instituto sea parte para cumplir con las obligaciones previstas en el

mismo código o por la Ley General de Población, en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente.

También se dice en el citado artículo que los miembros de los consejos general, locales y distritales, así como de las comisiones de vigilancia, tendrán acceso a la información que conforma el padrón electoral, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones y no podrán darla o destinarla a finalidad u objeto distinto al de la revisión del padrón electoral y de las listas nominales.

Con base en todo lo expuesto anteriormente, se establecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su libro cuarto, los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas; en el título primero, los procedimientos del Registro Federal de Electores y en el capítulo sexto, lo referente a las comisiones de vigilancia.

De esta manera, el artículo 165 del COFIPE, indica cómo se integran las comisiones de vigilancia, en sus niveles nacional, locales o distritales. De acuerdo con este precepto se puede presentar el siguiente cuadro comparativo:

LAS COMISIONES DE VIGILANCIA
(Integración)
Artículo 165 del COFIPE

NIVEL	INTEGRANTES
Nacional	El director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (quien preside la comisión); Un presidente propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; Un secretario designado por el presidente respectivo, entre los miembros del Servicio profesional Electoral con funciones en el área registral; y Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
Local	El Vocal del Registro Federal de Electores del caso (quien preside la comisión); Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos; y Un Secretario designado por el presidente respectivo, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral.
Distrital	El Vocal del Registro Federal de Electores del caso (quien preside la comisión); Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos; y Un secretario designado por el presidente respectivo, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral.

Como puede observarse, la integración de las comisiones es relativamente uniforme, sólo se adecua, por sentido común, al nivel del funcionario que las preside (el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores o el vocal local o distrital que corresponda) y en la Comisión Nacional se añade un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El artículo 92, párrafo 2, del COFIPE es el antecedente, en el mismo texto legal, de esta organización de las comisiones de vigilancia pues manifiesta: “Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los Partidos Políticos Nacionales”.

El artículo 165 especifica que los partidos políticos deberán acreditar oportunamente a sus representantes ante las respectivas comisiones de vigilancia, mismos que podrán ser sustituidos en todo tiempo.

El artículo 166 ordena que las comisiones de vigilancia sesionen por lo menos una vez al mes y que de cada sesión se levante el acta que deberá ser firmada por los asistentes a la misma. Además, en caso de inconformidades, éstas se consignarán en la propia acta, de la cual se entregará copia a los asistentes.

El Registro Federal de Electores, sobre el cual ejercerán vigilancia, en distintos órdenes, las comisiones, se integra, según el artículo 136 del COFIPE por: el catálogo general de electores y el padrón electoral.

El catálogo general de electores contiene la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de dieciocho años, recabada a través de la técnica censal total; en tanto que en el padrón electoral constan los nombres de los ciudadanos consignados en el catálogo general de electores y de quienes han presentado su solicitud individual de incorporación.

Ahora bien, el artículo 141 del ordenamiento aludido ordena:

Según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución, establecida una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales basada en el último censo general de población, el Consejo General del Instituto, con la finalidad de contar con un Catálogo General Electores del que se derive un padrón integral auténtico y confiable, podrá ordenar, si fuere necesario, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, aplique las técnicas disponibles, incluyendo la censal en todo el país, de acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional de Vigilancia y de la propia Dirección Ejecutiva.

A su vez el artículo 144, párrafo 5, del COFIPE, contiene otro aspecto que involucra a las comisiones de vigilancia, ya que ordena:

Los formatos de credencial que no hubiesen sido utilizados se relacionarán debidamente y serán depositados en un lugar que garantice su salvaguarda hasta la conclusión de la jornada electoral de que se trate. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de acuerdo con el procedimiento que a tal efecto acuerde el Consejo General, tomará las medidas para su cumplimiento por parte de los Vocales Locales y Distritales, quienes podrán estar acompañados de los miembros de la Comisión de Vigilancia correspondiente, para que verifiquen que se cumpla con dicho procedimiento.

El artículo 152 indica que:

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores podrá utilizar la técnica censal parcial en distritos o secciones, o partes de éstos, en aquellos casos en que así lo decida la Junta General Ejecutiva, a fin de mantener actualizados el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral.

La técnica censal parcial tendrá por objeto recabar la información básica de los ciudadanos no incluidos en el Catálogo General de Electores o, en su caso, verificar los datos contenidos en el mismo, mediante visitas casa por casa.

En tal virtud, agrega el artículo 153: “Las Comisiones de Vigilancia podrán solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores o a las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, según corresponda, sometan a consideración de la Junta General Ejecutiva el acuerdo para que se aplique en una sección o distrito electoral la técnica censal parcial”.

En lo que toca a las listas nominales de electores, que son definidas por el artículo 155 como las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar, lo que se refiere a la Comisión Nacional de Vigilancia, se puede agrupar en el siguiente cuadro comparativo:

LA COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA
(Funciones referentes a las listas nominales de electores)
(Artículos 156 a 159 del COFIPE)

PERIODO	PLAZO	ACTIVIDAD
	A partir del 25 de marzo y durante 20 días naturales	Los partidos políticos tendrán a su disposición, para su revisión las listas nominales de electores en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
Interprocesal	Máximo el 20 de abril	Se recibe y acreditan las observaciones pertinentes en las oficinas municipales; ésta devolverán a las Juntas Distritales Ejecutivas las listas nominales.
	A más tardar el 24 de abril	Las Juntas Distritales Ejecutivas remiten a la Junta Local correspondiente las listas nominales.
	A partir del 25 de marzo y durante 20 días naturales	Las observaciones se introducen a las listas del Padrón Electoral y se hacen las modificaciones del caso Los partidos políticos tendrán a su disposición para su revisión las listas nominales de electores en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y podrán formular por escrito a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o no en las listas nominales.
	A más tardar el 15 de mayo	La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores examina las observaciones de los partidos políticos y procesa aquellas que, conforme a derecho, proceden; todo ello rinde informe a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE
Del proceso Electoral Federal	El 15 de marzo	La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entregará, en medios magnéticos a cada uno de los partidos políticos las listas nominales de electores divididas en dos apartados, ordenados alfabéticamente y por secciones correspondientes a cada uno de los distritos electorales, el primer apartado contendrá los nombres de los ciudadanos que hayan obtenido su credencial para votar al 15 de febrero, y el segundo apartado los nombres de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral que no hayan obtenido su credencial para esa fecha.
	El 25 de marzo	La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores le entregará a cada partido político una impresión en papel de las listas nominales de electores contenidas en el primer medio magnético.
	Hasta el 14 de abril	Los partidos políticos podrán formular observaciones a las listas nominales de electores, señalando hecho y casos concretos e individualizados.
	A más tardar el 15 de mayo	Se llevan a cabo las modificaciones que precedan de las hechas por los partidos políticos y se informa de ello al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia.

En general las comisiones de vigilancia tienen las siguientes atribuciones:

Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización se lleven a cabo en los términos establecidos;

Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;

Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores;

Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral; y

Las demás que les confiera el mismo código.

A su vez la Comisión Nacional de Vigilancia tiene la atribución específica de conocer de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial (artículo 166 del COFIPE). El informe sobre las observaciones hechas por los partidos políticos a los listados nominales puede ser impugnado a través del recurso de apelación que resolverá la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En caso de que no se impugne, o cuando el tribunal ya hubiera resuelto al respecto, el Consejo General del Instituto sesionará para declarar que el padrón electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos.

El artículo 160 del COFIPE señala que los partidos políticos contarán en la Comisión Nacional de Vigilancia con terminales de computación que les permitan tener acceso a la información contenida en el padrón electoral y en las listas nominales de electores. Igualmente, y conforme a las posibilidades técnicas, los partidos políticos tendrán acceso permanente al contenido de la base de datos, base de imágenes, documentos fuente y movimientos del padrón.

De igual manera, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores instalará centros estatales de consulta del padrón electoral para su utilización por los representantes de los partidos políticos ante las comisiones locales de vigilancia y establecerá mecanismos de consulta en las oficinas distritales del propio registro, a los cuales tendrá acceso cualquier ciudadano para verificar si está registrado en el

padrón electoral e incluido debidamente en la lista nominal de electores que corresponda.

En otro orden de ideas, el artículo 163 del COFIPE indica que las solicitudes de inscripción realizadas por los ciudadanos que no acudan a la oficina o módulo del Instituto correspondiente a su domicilio a fin de obtener su credencial para votar, a más tardar el treinta de septiembre del año siguiente a aquél en que solicitaron su inscripción en el padrón electoral, serán canceladas.

En este caso, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores elaborará relaciones con los nombres de los ciudadanos cuyas solicitudes hubiesen sido canceladas, ordenándolas por sección electoral y alfabéticamente, para que se entreguen a los representantes de los partidos políticos acreditados ante las comisiones distritales, locales y nacional de vigilancia, según les corresponda, a más tardar el treinta y uno de octubre de cada año, para su conocimiento y observaciones.

Los formatos de las credenciales de los ciudadanos, cuya solicitud haya sido cancelada serán destruidos ante las respectivas comisiones de vigilancia, a más tardar el quince de enero de cada año.

De igual manera, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores dará de baja del padrón electoral a los ciudadanos que hubiesen avisado su cambio de domicilio mediante la solicitud respectiva; en este caso, la baja operará sólo por lo que se refiere al registro del domicilio anterior. También se dará de baja a los ciudadanos fallecidos o a los que fueren inhabilitados en el ejercicio de sus derechos políticos por una resolución judicial.

La documentación relativa a la cancelación de solicitudes y a las altas o bajas de ciudadanos en el padrón electoral quedará bajo la custodia y responsabilidad de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y sus vocalías.

La documentación referente a los ciudadanos dados de baja del padrón electoral quedará a la custodia de la misma Dirección, por un período de dos años contados a partir de la fecha en que operó la baja. Transcurrido ese período, la Comisión

Nacional de Vigilancia determinará el procedimiento de destrucción de dichos documentos.

De todo lo anteriormente expuesto se desprende la importancia que tiene el desempeño de las comisiones de vigilancia en cualquiera de sus niveles, nacional, locales o distritales a fin de contar con un padrón y listas nominales de electores confiables, además de asegurar la oportuna entrega a los ciudadanos de su credencial para votar, puesto que ésta es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto, según lo expresa el artículo 140 del COFIPE.

Es evidente que partiendo de un adecuado padrón electoral, se está en condiciones de desarrollar elecciones con alto índice de confiabilidad y de eficiencia.

Cabe destacar que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1977, conocida popularmente como “LOPPE”, formó en el Registro Federal de Electores “...un Comité Técnico y de Vigilancia que se integraba con representantes tanto de los partidos políticos, como de las dependencias y entidades del gobierno federal que tuvieran a su cargo funciones de estadística, informática y estudios del Territorio Nacional”³.

En el Código Federal Electoral de 1987, se configuraba en su artículo 99 el Registro Nacional de Electores como un organismo técnico, dependiente de la Comisión Federal Electoral encargado de inscribir a los ciudadanos en el padrón electoral y de mantener a éste depurado y actualizado, así como de elaborar las listas nominales de electores. Ese Registro Nacional de Electores contaba en su estructura con un Comité Técnico de Vigilancia, así como comités locales y distritales de vigilancia.

Actualmente, como ha quedado establecido con apego a la normatividad de la materia se cuenta con una comisión nacional, 32 comisiones locales y 300 comisiones distritales de vigilancia, todas ellas desarrollando un papel muy destacado para dar confiabilidad plena al padrón electoral, a la formación de las listas nominales de electores y naturalmente a la elaboración y entrega oportuna a los ciudadanos de sus respectivas credenciales para votar.

Precisamente para reforzar esos criterios de confiabilidad, para las elecciones federales de 1994, se firmó un Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia, suscrito por ocho partidos políticos con registro y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, y en él se establecieron las medidas a adoptar para darle confiabilidad al padrón electoral, las listas nominales y las credenciales de elector, por lo que se llegó al consenso de promover una auditoría externa.

Entonces, por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se estableció que la auditoría externa del padrón electoral la realizarían empresas o instituciones académicas mexicanas, seleccionadas por licitación pública, y que al efecto se formaría un Consejo Técnico para supervisar los trabajos respectivos. El informe final de la auditoría debía ser entregado a cada uno de los miembros del Consejo General para su análisis, a más tardar el once de mayo de 1994, a fin de estar en tiempo para solicitar, de los auditores e instancias de supervisión competentes, las aclaraciones e información adicionales necesarias durante los treinta días siguientes a la recepción del informe.

El Consejo Técnico, así formado, cumpliría un papel de colaboración y coadyuvancia ciudadana en los programas y actividades institucionales relacionados con la auditoría externa del padrón electoral. Se integró con once ciudadanos de reconocido prestigio y reputación, designados por el Consejo General, con un secretario nombrado por el Director General del Instituto.

Entonces se dio a conocer que esta auditoría externa tenía como antecedente el hecho de haber ya practicado con anterioridad 36 revisiones y auditorías, y la auditoría que en 1992 ordenó el propio Consejo General, desarrollada a nivel nacional.

Las auditorías efectuadas desde entonces han venido a demostrar que el padrón electoral tiene una cobertura y confiabilidad superior o equivalente a los padrones electorales de países que en el mundo se consideran altamente democráticos. Es de observarse que la auditoría externa se desarrolló sin que las autoridades del Instituto intervinieran en su diseño, preparación, supervisión y conclusiones.

Estas auditorías son indispensables debido a la movilidad permanente que por razones evidentes, presenta el padrón electoral, baste saber que, en promedio, en

México hay dos millones de nuevos ciudadanos por año, más de tres millones de cambios de domicilio, y de tres a cuatro millones de trabajadores migrantes⁴.

En las elecciones federales se realizaron incluso, en forma aleatoria, visitas a domicilios de los ciudadanos para verificar la veracidad de los datos consignados ante el padrón electoral federal.

Actualmente existe la Comisión Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE), integrada por dos representantes propietarios y un suplente de los partidos políticos nacionales con registro. Este organismo se reúne cada mes en las oficinas del Registro Federal de Electores, su función es de coadyuvancia con la Comisión Nacional de Vigilancia a la que rinde informe de sus actividades y trabajos. En este período “interprocesal” las únicas auditorías que se llevan a cabo son internas, si bien cabe esperar que en el proceso electoral federal del año 2000, se volverán a implementar los pactos de los partidos políticos y los acuerdos del Consejo General para efectuar las auditorías externas del caso.

III. LA VIGILANCIA DE LAS ELECCIONES

El artículo 174 del COFIPE, en su párrafo 4, establece que la jornada electoral (la segunda etapa del proceso electoral) se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla; para algunos autores, como Jochen Fuchs, este período podría ser llamado “núcleo de la jornada electoral”⁵. Para otros autores, la jornada electoral es el tiempo transcurrido desde el primer acto concreto de preparación electoral hasta la declaración final de los resultados; sin embargo, el código electoral mexicano, en el artículo en comento, es preciso e inequívoco, si bien parece ser, según este mismo autor, el único código latinoamericano que precisa un concepto de jornada electoral⁶.

Así pues, atendiendo a la definición, se tratará de distinguir en este apartado, la vigilancia ejercida por distintos medios en dos tiempos, a saber: la vigilancia en la jornada electoral y la vigilancia en el período inmediato anterior y posterior al de la jornada electoral.

Al margen de consideraciones normativas, es evidente que a la opinión pública y a los mismos actores de la elección les incumbe la buena marcha de todas las actividades inmediatamente previas a la apertura de las casillas electorales, y claro, el apego puntual de las normas que rigen la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, señalada por el mismo artículo 174 del COFIPE, como la tercera etapa del proceso electoral.

1. RAZONES, FINES, ACTORES, FACULTADES Y FUNCIONES

Se debe partir, desde un principio, sobre las bases siguientes:

Quedan separadas las actividades de: desarrollo de las elecciones y de vigilancia de las mismas.

En otras palabras, quienes ejercen la vigilancia electoral no deben participar en las funciones que la ley señala a los funcionarios electorales, en cualquiera de sus ámbitos de ejercicio, ni tampoco influir en los actores electorales: ciudadanos, partidos políticos y candidatos.

La vigilancia electoral debe mantenerse dentro de los principios filosófico-jurídicos que regulan a toda la actividad procesal electoral, y que de acuerdo con el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son:

- ♦ Certeza;
- ♦ Legalidad;
- ♦ Independencia,
- ♦ Imparcialidad; y
- ♦ Objetividad.

En consecuencia, no debe la vigilancia servir de pretexto para afectar conductas sancionadas por la normatividad de la materia, como inducir el voto ciudadano, hacer propaganda positiva o negativa hacia un partido, fórmula o candidato determinado, proclamar resultados electorales, etcétera; y

Se deben determinar con toda precisión, por ley o por convenio, los siguientes aspectos:

- ♦ Las razones de la vigilancia a desempeñar, esto es, su justificación;

- ♦ Los fines que debe cumplir esa vigilancia, es decir, sus objetivos a lograr;
- ♦ Los actores o responsables de llevar a cabo la vigilancia; en este sentido, debe quedar claro su perfil, sus requisitos a cumplir y el procedimiento a seguir, para ser considerado dentro del grupo de responsables de la vigilancia;
- ♦ Las facultades que deben ejercer los actores de la vigilancia electoral, el fundamento de éstas y sus límites, así como la responsabilidad jurídica que implica un mal ejercicio de las mismas; y
- ♦ En consecuencia, qué funciones cumplen los encargados de la vigilancia electoral respecto al correcto desarrollo de las elecciones, en el entendido de que, precisamente, se constituyen en factores de confiabilidad para coadyuvar a la transparencia y credibilidad nacional e internacional de las elecciones del país, con todas las consecuencias políticas que esto implica.

En tal virtud, en este apartado se tratará de los sujetos encargados de la vigilancia de las elecciones, que son en términos generales, los siguientes:

Los representantes de los partidos políticos;
 Los observadores electorales;
 Los visitantes extranjeros;
 Las organizaciones no gubernamentales;
 Los notarios públicos;
 Las autoridades federales;
 Las autoridades locales;
 Las autoridades municipales;
 La policía, cuyo papel específico requiere mención aparte del común de las autoridades; y
 Los asistentes electorales.

A continuación se analiza a cada uno de estos responsables de la vigilancia de las elecciones. Y para ello se proporciona el siguiente cuadro de relación entre los responsables y los artículos del COFIPE que regulan sus actividades:

ENCARGADOS DE LA VIGILANCIA DE LAS ELECCIONES	
RESPONSABLES	ARTÍCULOS QUE REGULAN LA ACTIVIDAD EN EL COFIPE
Representante de los partidos políticos (generales y ante mesas directivas de casilla)	198 a 204 y 221, 225.2, 233, 234

Observadores Electorales	5.3 y 5.4
Visitantes Extranjeros	82.2
Notarios y Jueces	213, 240 y 241
Organizadores no gubernamentales	5.3 y 5.4
Autoridades municipales, estatales y federales	2,4 y 240
Policía	219, 220, 222 y 239
Asistentes Electorales	241-A

2. REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dado que los partidos políticos, por definición del artículo 41 de la Constitución Federal, son “...entidades de interés público...que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, y directo.” En tal virtud, la representatividad de los partidos políticos se hace presente en todos los aspectos de la vida democrática y electoral del país, desde la constitución y funcionamiento de los distintos órganos integrantes del Instituto Federal Electoral hasta en los actos más simples de su ejercicio. Tal es el caso, por ejemplo, de las comisiones de vigilancia ya estudiadas con anterioridad.

Sin embargo, en este apartado se analizará de manera exclusiva la representación de los partidos políticos en el caso de las elecciones.

El COFIPE, en sus artículos 198 a 204, regula lo referente a los representantes de partidos políticos en las elecciones, por lo que cabe destacar los siguientes aspectos; a manera de cuestionario:

¿Cuándo pueden los partidos políticos registrar a sus representantes para efectos de las elecciones?

Una vez que hayan registrado sus candidatos, fórmulas y listas de representación proporcional, y hasta trece días antes del día de la elección.

¿Cuántos representantes pueden registrar?

Dos representantes propietarios y un suplente por cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, en este último caso en cada uno de los 300 distritos uninominales, se puede nombrar un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas, y uno por cada cinco casillas rurales.

¿Hasta cuándo pueden firmar los representantes de los partidos políticos ante casilla o generales sus nombramientos como tales?

Hasta antes de acreditarse en la casilla respectiva.

¿Qué deben portar en un lugar visible durante todo el día de la jornada electoral?

Un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema de su partido político con una leyenda visible de “Representante”.

¿Qué documentos recibirán los representantes de los partidos políticos?

Copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla. En caso de no haber representante ante la mesa directiva de casilla, las copias aludidas serán entregadas al representante general que así lo solicite.

¿A qué normas se sujetarán los representantes generales de los partidos políticos?

A las que señala el artículo 199 del COFIPE que son las siguientes:

- ♦ Ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casillas instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados;
- ♦ Deberán actuar individualmente, y en ningún caso podrán hacerse presentes al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político;

- ♦ No sustituirán en sus funciones a los representantes de los partidos políticos acreditados ante las mesas directivas de casilla, pero podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las respectivas mesas de casilla;
- ♦ En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla;
- ♦ No obstaculizarán el desarrollo normal de la votación en las casillas en las que se presenten;
- ♦ En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de un partido político ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente;

En este punto debe tomarse en cuenta la trascendencia, que para efectos impugnativos tiene un escrito de protesta, para lo cual hay que analizar lo establecido en el artículo 51 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que manifiesta que: “El escrito de protesta por los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, es un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral...”

El doctor Flavio Galván Rivera, indica que el escrito de protesta tiene una doble función, “ya que constituye un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante la jornada electoral y simultáneamente, es requisito *sine qua non* de procedibilidad del juicio de inconformidad, cuando el actor hace valer causales de nulidad de la votación recibida en casilla, salvo si aduce entrega extemporánea de los paquetes que contienen los expedientes electorales...”⁷; y

- ♦ Podrán comprobar la presencia de los representantes de su partido político en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

¿Qué derechos tienen los representantes de los partidos políticos acreditados ante las mesas directivas de casilla?

Están especificados en el artículo 200 del COFIPE, a saber:

- ♦ Participar en la instalación de la casilla respectiva y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección;
- ♦ Recibir las copias de las actas a que se hizo alusión anteriormente;
- ♦ Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;
- ♦ Presentar, al término del escrutinio y cómputo, escritos de protesta;
- ♦ Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla, al consejo distrital correspondiente para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral; y
- ♦ Los demás que le establezca el propio código, por ejemplo, vigilar el cumplimiento de tales disposiciones y firmar todas las actas que se levanten, pudiendo hacerlo “bajo protesta”, mencionando la causa que la motiva.

¿Ante quién se debe hacer el registro de los representantes ante casilla o generales?

Ante el consejo distrital correspondiente.

¿A qué reglas se sujeta su registro?

Las señala el artículo 201 del COFIPE a saber:

- ♦ Se abre el plazo del registro a partir del día siguiente al de la publicación de las listas de casillas y hasta trece días antes del día de la elección. Los partidos políticos registran en su propia documentación y ante el consejo distrital correspondiente a sus representantes generales y de casilla. La documentación respectiva deberá cumplir los requisitos que acuerde el Consejo General del Instituto;

- ♦ Los consejos distritales devolverán a los partidos políticos el original de los nombramientos respectivos, debidamente sellado y firmado por el presidente y el secretario del mismo, conservando un ejemplar; y
- ♦ Los partidos políticos podrán sustituir a sus representantes hasta con diez días de anterioridad a la fecha de la elección, devolviendo con el nuevo nombramiento el original del anterior.

¿A qué reglas se sujetará la devolución hecha por los consejos distritales a los partidos políticos del original de los nombramientos respectivos?

- ♦ Se hará mediante escrito firmado por el dirigente o representante del partido político que haga el nombramiento;
- ♦ El oficio deberá acompañarse con una relación, en orden numérico de casillas, nombre de los representantes propietarios y suplentes y con el número de clave de sus respectivas credenciales para votar;
- ♦ Las solicitudes de registro que carezcan de alguno de los datos del representante ante mesa directiva de casilla se regresarán al partido político solicitante, para que dentro de los tres días siguientes subsane las omisiones; y
- ♦ Vencido ese término, si no se ha corregido la omisión aludida, no se registrará el nombramiento.

¿Qué datos deberá contener el nombramiento de un representante ante casilla?

- ♦ La determinación del partido político respectivo;
- ♦ Nombre del representante;
- ♦ Indicación de su carácter de propietario o de suplente;
- ♦ Número del distrito electoral, sección y casilla en que actuarán;
- ♦ Domicilio del representante;
- ♦ Clave de la credencial para votar;
- ♦ Firma del representante;
- ♦ Lugar y fecha de expedición; y
- ♦ Firma del representante o del dirigente del partido político que haga el nombramiento.

¿Qué otras medidas específicas se deben tomar para el buen desarrollo de las funciones de los representantes de partidos políticos en las elecciones?

- ♦ Tanto para los representantes generales, como para los de casilla, al reverso de sus nombramientos se imprimirá el texto de los artículos del código que correspondan a sus funciones respectivas;
- ♦ Los nombramientos de los representantes generales contendrán los mismos datos que los nombramientos de casilla, excepto claro el del número de casilla;
- ♦ En caso de que el presidente del consejo distrital no resuelva dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud, o niegue el registro, el partido político afectado podrá solicitar al presidente del consejo local correspondiente que registre a los representantes de manera supletoria; y
- ♦ Para garantizar a los representantes del partido político su debida acreditación ante la mesa directiva de casilla, el presidente del consejo distrital entregará al presidente de cada mesa, una relación de los representantes que tengan derecho de actuar en la casilla de que se trate. En tanto que de los nombramientos de los representantes generales se formará una lista que deberá entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla. Además el artículo 208 del COFIPE, al relacionar la documentación que los consejos distritales deberán entregar a cada presidente de mesa de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección, menciona: la relación de los representantes de los partidos registrados para la casilla en ese consejo distrital y la relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que se ubiquen las casillas en cuestión.

El artículo 212 del mismo ordenamiento, establece que a las 8:00 horas del día de la elección, se instalará la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurren en ese momento. También dice que a solicitud de uno de esos representantes, las boletas electorales podrán ser rubricadas o selladas por uno de los representantes partidistas designados por sorteo, si el designado así se negara a firmar o sellar las boletas, el representante que lo haya solicitado podrá proceder a firmar o sellar esos documentos.

En el acta de instalación deberá constar, entre otras cosas, que las urnas se armaron y abrieron en presencia, entre otros, de los representantes partidistas, esto para probar que tales urnas estaban vacías y se colocaron en lugar adecuado y a la vista de los representantes de partidos.

Recuérdese que los representantes no podrán, en ningún caso, ser nombrados como miembros de casilla y sí, en cambio, deben firmar las actas respectivas.

Igualmente, si las condiciones del local destinado a casilla electoral, no permiten asegurar la libertad, el secreto del voto, el fácil y libre acceso de los electores, o bien no garantizan la realización de las operaciones electorales en forma normal, en tales casos será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación, de común acuerdo, para cambiar la ubicación de tal casilla.

La votación una vez iniciada no deberá ser suspendida, sino por causa de absoluta fuerza mayor, en cuyo caso el presidente deberá dar aviso de inmediato al consejo distrital mediante un escrito con todos los detalles, ese documento deberá ser firmado por dos testigos, que serán preferentemente los integrantes de la mesa directiva o los representantes de los partidos políticos.

Los representantes ante las mesas directivas de casilla podrán ejercer en ellas su derecho de voto, escribiendo sus nombres y la clave de sus credenciales para votar al final de las listas nominales de electores respectivas, según el párrafo 5 del artículo 218 del COFIPE. El artículo 219 al enlistar a las personas que tendrán derecho de acceso a las casillas, menciona a los representantes generales y de casilla. En ese mismo artículo se establece que los representantes generales permanecerán en las casillas el tiempo necesario para cumplir con sus funciones, pero no interferirán en el libre desarrollo de la votación, ni deberán pretender asumir las funciones propias de los directivos de las mesas de casilla. Incluso el presidente de una mesa podrá conminarlos a cumplir con sus funciones, y en su caso, podrá ordenar su retiro, cuando los representantes dejen de cumplir sus labores, coaccionen las elecciones, o en cualquier forma afecten al desarrollo normal de la votación.

Sobre este último punto debe señalarse que el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que será nula la votación recibida en una casilla cuando se den como causales: "...h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada..."

Continuando con las funciones de los representantes de partidos políticos durante la votación, el artículo 220 del COFIPE indica que en caso de quebranto del orden público el presidente de la mesa de casilla podrá pedir el auxilio de las fuerzas de seguridad pública, ordenando el retiro de cualquier persona que altere el orden, en este caso el secretario de la casilla hará constar las causas del desorden y las medidas tomadas por el presidente en un acta que firmarán los funcionarios de casilla y los representantes de partido; y si alguno de ellos se negara a firmar, el secretario hará constar la negativa.

Muy importante es el artículo 221 que da facultad a los representantes para presentar al secretario de casilla escritos sobre cualquier incidente que, en su concepto, constituya una infracción a las normas del código. El funcionario aludido recibirá tales documentos y los incorporará al expediente electoral de la casilla, sin que pueda mediar discusión sobre su admisión.

En el artículo 222 se da una especie de “fuero”, si bien específico y temporal, a los integrantes de las mesas directivas y a los representantes partidistas, quienes durante la jornada electoral sólo podrán ser detenidos por cualquier autoridad en caso de flagrante delito.

En el artículo 225, párrafo 2, se indica que los representantes deberán firmar el acta de cierre de votación. El artículo 252 enlista la relación de escritos de protesta presentados por los representantes en el contenido del acta de escrutinio y cómputo de la elección respectiva.

El artículo 233 ordena la firma, sin excepción, de las actas de escrutinio y cómputo por parte de los representantes, si bien ya se ha dicho, pueden hacerlo bajo protesta, indicando los motivos de la misma.

El artículo 234 indica que los sobres que contienen los paquetes electorales de cada elección también serán firmados por los representantes.

El artículo 236 del COFIPE, establece que los avisos que se fijan en un lugar visible del exterior de las casillas, con los resultados de cada una de las elecciones, también pueden ser firmados por los representantes que así lo deseen. El artículo 237 indica que una vez concluidas todas las tareas de la casilla, el secretario

levantará constancia de la hora de la clausura de la misma y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete con los expedientes respectivos. Esta constancia la firmarán los funcionarios de casilla y los representantes de partido que desearan hacerlo.

Es de resaltarse que con la entrega de los paquetes electorales en el consejo distrital respectivo, concluye la labor desempeñada por los representantes generales y de mesa directiva de casilla; sin embargo, queda para ellos la obligación de informar oportunamente a sus respectivos partidos políticos respecto al resultado de su actuación en las elecciones.

Finalmente el artículo 269, párrafo 2, deja abierta la posibilidad, muy generalizada, de sancionar a los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, cuando: "...b) incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral, o...g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código...".

En el proceso electoral federal de 1997, en lo que toca a representantes de los partidos políticos, el acuerdo del Consejo General del Instituto se emitió el tres de diciembre de 1996, con base en él, el procedimiento de registro, se inició el diecinueve de mayo siguiente y venció el veintitrés de junio; y los representantes pudieron ser sustituidos a petición de los propios partidos hasta, inclusive, el veintiséis de junio.

Como ha quedado asentado, los partidos políticos pueden registrar un representante general por cada diez casillas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales (artículo 198 del COFIPE); sin embargo, "Con el propósito de asegurar una adecuada vigilancia, se permitió a los partidos políticos registrar un representante general más, cuando el múltiplo fue rebasado"⁸. Así, los partidos políticos acreditaron un total de 630,549 representantes propietarios y 162,095 suplentes ante mesas directivas de casilla, lo que da un total de 792,644 representantes, e igualmente, registraron 51,810 representantes generales. Hubo además otro acuerdo del Consejo General de veinticinco de abril de 1997, para afinar algunos aspectos de la logística del trabajo a desarrollar por estos representantes, en sus dos modalidades específicas.

3. OBSERVADORES ELECTORALES

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su libro primero (de la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión), título segundo (De la Participación de los Ciudadanos), capítulo primero (De los Derechos y Obligaciones), se regula todo lo referente a los observadores electorales, concretamente en el artículo 5, párrafos 3 y 4.

En el código no existe una definición de observador electoral, pero sí se señalan los requisitos para serlo, la forma de desempeñar la observación y las limitaciones y el alcance de la misma.

En principio, deberá mediar una solicitud para lograr la acreditación como observador en un determinado proceso electoral, al efecto, se debe cumplir con los siguientes:

➤ Requisitos positivos:

- ♦ Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. Dado que por disposición del propio artículo 5, párrafo 3: “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...”;
- ♦ Obtener oportunamente su acreditación como observadores ante la autoridad electoral;
- ♦ Presentar para ello una solicitud ante la misma autoridad electoral, en donde consten sus datos de identificación personal, anexando fotocopia de su credencial para votar con fotografía y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, y sin vínculos a partido u organización política alguna; y
- ♦ Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación.

➤ Requisitos negativos:

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

Como es de notarse, los llamados requisitos negativos pretenden salvaguardar la objetividad e imparcialidad con que deben conducirse los observadores electorales.

La solicitud para obtener la acreditación respectiva deberá presentarse de manera personal o a través de la organización a la que pertenezca el solicitante.

Se hace llegar la solicitud al presidente del consejo local o distrital correspondiente a su domicilio.

Se entrega a partir del inicio del proceso electoral. Si es ordinario, se inicia en el mes de octubre del año anterior al de la elección, de hecho, con la primera sesión del Consejo General del Instituto, que deberá celebrarse en la primera semana del mismo mes y año, artículo 174, párrafos 1 y 3 del COFIPE. Si es extraordinario, hasta el treinta y uno de mayo del año de la elección.

Recibida la solicitud, los presidentes de los consejos locales y distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a sus 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.

Es de verse que se habla de una obligación del Consejo General, el garantizar el derecho de acreditación de observador electoral de los ciudadanos mexicanos, en consecuencia, resolver cualquier planteamiento que pudiera presentarse al respecto.

Esta situación parece dejar sin protección al ciudadano que habiendo presentado su solicitud para ser observador electoral, ésta hubiera sido rechazada; al respecto, hay que destacar que el derecho es individual para ejercerlo el ciudadano mexicano; sin embargo, el artículo 5, párrafo 3, inciso e), manifiesta la posibilidad de presentar su solicitud en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan; además, el mismo artículo 5, párrafo 4 del COFIPE, dice en forma textual:

Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar veinte días antes al de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme a los lineamientos y bases técnicas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 49-B de este Código.

Ante estas perspectivas el magistrado Rodolfo Terrazas Salgado señala que estamos en presencia de “un recurso innominado de impugnación”, dado que la ley no lo enumera en forma expresa⁹.

En este aspecto se trata de determinar el medio impugnativo adecuado para combatir la resolución del Consejo General en cuanto a la negativa para otorgar la acreditación al aspirante a observador.

En concreto ante esa negativa, no caben:

- El recurso de revisión, porque sólo puede ser interpuesto por partido político y en este caso carece de interés jurídico para actuar, según lo dispone el artículo 35, párrafos 2 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
- El recurso de apelación, porque la negativa de registro no procede de una sanción aplicable al individuo, y por otra parte, la negativa se da ya dentro del período del proceso electoral, según los artículos 40 a 43 de la misma ley; y
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque éste, sólo procede para la afectación de los derechos ciudadanos de voto activo y pasivo, para participar en asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, lo cual no es el caso que se menciona, según el artículo 79 de la ley aludida.

Por lo mismo, la negativa respaldada por el Consejo General del Instituto, queda ya sin posibilidad de impugnación jurisdiccional, este vacío legislativo tendrá a futuro que ser salvado mediante reformas legales que especifiquen una vía idónea para combatir un acto de arbitrariedad al respecto. A mayor abundamiento, en 1997 se presentaron tres recursos de apelación provenientes del estado de Nuevo León, en los cuales los actores reclamaban violación a su derecho para ser acreditados como observadores electorales, pero estos recursos fueron archivados sin entrar a consideración de la litis respectiva.

Se señala también en el COFIPE, que los observadores electorales se abstendrán de:

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

La observación que practiquen puede realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana, aquí cabe reflexionar sobre cómo se desarrollará la observación electoral al conformarse la logística de la elección de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Los observadores podrán solicitar a la junta local respectiva la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Esta información les será proporcionada siempre que no sea confidencial en los términos fijados por la ley y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

El día de la jornada electoral los observadores deberán presentarse con sus acreditaciones y sus gafetes, en una o varias casillas, así como en el local del consejo distrital correspondiente.

Los actos a observar son:

- Instalación de la casilla;
- Desarrollo de la votación;
- Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
- Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- Clausura de la casilla;
- Lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital; y
- Recepción de escritos de incidencias y protesta.

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

En otro orden de ideas, en el afán de facilitar la labor de los observadores, se manifiesta en el artículo 5, párrafo 3, inciso h) del COFIPE que: “En los contenidos de la capacitación que las Juntas Distritales Ejecutivas impartan a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, debe preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación.”

Es notorio que el artículo 219, párrafo 3, del código, al señalar los sujetos que tendrán derecho de acceso a las casillas, omite a los observadores, y que tampoco el artículo 222 les concede una especie de “fuero” el día de la jornada electoral, ni el 218 los considere para ejercer su voto activo en alguna de las casillas del distrito en que hacen su observación. Es de entenderse que muchos de estos aspectos se salvan a través de las indicaciones que se reciben en los cursos de capacitación, pero de cualquier manera la legislación debiera ser explícita al respecto.

En un mundo cada vez más globalizado, el origen de la observación electoral hay que buscarlo en el interés que, a nivel internacional, despiertan cada vez más las elecciones efectuadas en un país; así, sobresalen en el ámbito político tres opciones de posibilidad, a saber: irregularidades en la transmisión del poder, período de transición (el caso mexicano) y elecciones después de una etapa de carencia de poderes¹⁰.

Entonces, en un país en transición hacia la democracia y con una larga historia de conciliación de vías de acceso a la misma, como es el caso de México, resulta de evidentes razones que la observación electoral se originó en el mismo seno de la sociedad contemporánea como un mecanismo apropiado para que el propio ciudadano sea vigilante de la legitimidad del proceso electoral, de esta suerte se dice que el observador electoral es una figura representativa de la sociedad civil¹¹.

Fue en el proceso electoral federal de 1994, cuando por vez primera la Unidad de Atención Electoral de las Naciones Unidas brindó su apoyo y asistencia técnica a los grupos iniciales de observación electoral.

Con base en esto, en 1996 se inició un nuevo proceso de consultas y gestiones de esa misma Unidad del Instituto Federal Electoral y del propio Tribunal Electoral, entonces todavía autónomo, con el objeto de definir y concretar un programa de apoyo conjunto al respeto.

Así, en diciembre de 1996 se firmó por el gobierno mexicano, en coordinación con el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un convenio de ampliación del proyecto que se siguió en 1994 y que se denominó “Asistencia a la Observación Electoral”, con el propósito fundamental de promoción y organización de diversas actividades tendientes a apoyar tanto en las tareas de observación electoral, como en algunos programas de información y difusión sobre el sistema electoral mexicano y el proceso electoral federal de 1997.

Así las cosas, se desarrollaron como actividades fundamentales de capacitación:

- El Seminario Internacional sobre Observación Electoral;
- Cursos sobre técnicas de observación electoral;

- Programas de información electoral para formadores de opinión;
- Ciclo de conferencias sobre temas electorales contemporáneos; y
- Estudios sobre el Sistema Electoral Mexicano.

La figura del observador electoral fue producto de las reformas realizadas al COFIPE en 1993 y 1994, en donde se determinó el derecho específico de los ciudadanos mexicanos para participar como tales en 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.

Para el proceso electoral federal de 1997, el acuerdo respectivo se firmó el veintitrés de diciembre de 1996. En él, se preveía que la observación podía efectuarse en forma individual, o integrados los observadores electorales en grupos, si previamente así estaban constituidos para ese objeto. También se determinó que podrían observar los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, y los actos que se llevaran a cabo el día de la jornada electoral, incluyendo las sesiones de los consejos distritales y locales.

En tal acuerdo se dice también, que ostentando su gafete podrían presentarse en una o varias casillas, lo cual salva la laguna legal antes comentada.

A raíz de sus actividades, el Instituto procesó los datos respectivos y mantuvo periódicamente informado al Consejo General sobre el particular. Aquí cabe destacar que:

- Se entregaron, en todo el país, 81,523 formatos de solicitud;
- 33,596 de ellos fueron entregados en las oficinas distritales correspondientes;
- 7,111 fueron denegadas por no cumplir los requisitos respectivos; y
- Finalmente, sólo lograron su acreditación 13,225 observadores electorales en los consejos locales y 11,166 en los distritales, o sea un total de 24,391 ciudadanos. De esas solicitudes aceptadas en consejos locales, 12,046 fueron de

agrupaciones de observadores y 1,179 de ciudadanos individuales. En consejos distritales 7,212 fueron de asociaciones y 3,954 de individuales.

De las entidades federativas con mayor número de observadores destacan el Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, el Estado de México, Coahuila y Puebla. Las de menor número de observadores fueron Baja California Sur, Durango, Quintana Roo y Zacatecas; esta última, con 137 observadores para todo el estado, el que, con sus 56 municipios, ocupa el octavo lugar por su extensión en la República Mexicana.

➤ Se resaltó el hecho de que 173 agrupaciones solicitaron acreditaciones para sus observadores, si bien sólo 143 de ellas lograron que se les aceptaran. De las que sí fueron acreditados observadores, se pueden enlistar las siguientes:

- ◆ La Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio;
- ◆ Movimiento por la Certidumbre;
- ◆ Alianza Cívica;
- ◆ Presencia Ciudadana Mexicana;
- ◆ Asociación Nacional Cívica Femenina;
- ◆ Fundación de Egresados y Exalumnos de la Universidad de Guadalajara;
- ◆ Confederación Patronal de la República Mexicana; y
- ◆ Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos, etcétera

Como este tipo de actividades requiere un amplio margen de financiamiento, el gobierno federal, por gestiones del Instituto Federal Electoral, destinó una aportación de doce millones de pesos para apoyar a las organizaciones de observadores en el proceso electoral de 1997 y, se convino que fuera el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la instancia responsable de administrar el fondo de apoyo para la observación electoral.

Así, se crearon un Consejo de Normatividad para establecer los lineamientos para determinar la aplicación del financiamiento y un Consejo Técnico de Evaluación para decidir sobre la viabilidad de los proyectos que presentarán las organizaciones y la consecuente asignación de fondos.

El Consejo de Normatividad se conformó por dos consejeros electorales del Consejo General del Instituto, más dos representantes del sector privado y un asesor de Naciones Unidas, que lo fue el señor Dong Nguyen Huu.

En tales condiciones, para mayo de 1997, se lanzaron convocatorias para las organizaciones interesadas en participar del financiamiento. Al respecto se puede indicar lo siguiente:

En primer término, en la convocatoria se determinan cuatro condiciones que deben cumplir las organizaciones ciudadanas que aspiren a recibir financiamiento: estar legalmente constituidas por ciudadanos mexicanos; no perseguir fines de lucro en forma alguna; no mantener vínculos de dependencia con los gobiernos federal, estatales o municipales, ni con partido, agrupación política u organización sectorial de cualquier partido político, y expresar claramente el compromiso de conducirse conforme a los principios ordenados por la ley y a las normas que establezca el Fondo.

Asimismo, se dispone que ninguna organización que reúna las condiciones requeridas para recibir apoyo podrá obtener más del 20% del fondo total disponible. Precisándose que, en todo caso, se les dará prioridad a los proyectos de aquellas organizaciones que cuenten con experiencias de observación electoral previas; cuyas actividades no dependan exclusivamente de los recursos solicitados al Fondo; cuyos proyectos privilegien la observación en las diferentes etapas que comprende el proceso electoral, y que aseguren una amplia cobertura de los eventos que abarca la jornada electoral, especialmente si atienden la observación de casillas rurales, aisladas o de difícil acceso.

En lo que concierne a los requisitos que debería contener cada proyecto presentado, se refieren expresamente los siguientes: actividades a observar; demarcación geográfica de la observación; técnicas a emplear; sistemas de control, seguimiento o evaluación en cada una de las etapas del proyecto; sistemas o mecanismos para controlar y corregir la instrumentación de las actividades en campo; mecanismo de instrumentación y calendario de actividades.

Adicionalmente, se señala que el Comité Técnico de Evaluación consideraría los siguientes elementos: la formación y experiencia profesional de los coordinadores de los proyectos, así como el responsable de la administración de los recursos; la capacidad de los recursos técnicos y humanos para llevar a cabo el proyecto; el número de observadores acreditados ante el Instituto; el conjunto de actores cuyo comportamiento sería observado, el conjunto de normas, procedimientos y actos electorales cuyo cumplimiento sería observado; la relación entre el uso de los recursos solicitados y los resultados esperados, y la oportunidad y cobertura en la difusión de sus resultados.¹²

A raíz de esto y después de evaluar los proyectos de observación electoral que se fueron presentando, se decidió, para el nueve de junio, apoyar a veintitrés organizaciones con un total de 7'850,000.00 pesos. Este monto sería asignado, en un 80%, a la firma de los convenios respectivos con cada organización y el 20% restante, a la entrega del informe de actividades y comprobantes de gastos efectuados. En tal virtud, las organizaciones de observadores electorales deberían

presentar al Consejo General del IFE, a más tardar veinte días antes de la jornada electoral, un informe que declarara el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realizaran, conforme a los lineamientos y bases técnicas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 48-B del COFIPE.

4. VISITANTES EXTRANJEROS

Recientemente se elaboró un disco compacto llamado “guía multimedia para la observación electoral”, organizado entre la Universidad Autónoma de México, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Organización de Naciones Unidas conteniendo información y orientación muy valiosa al respecto.

Dado que por disposición del artículo 5, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: “Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral...”, la observación internacional de elecciones debe ser asignada a otro tipo de personas a las que se denomina “Visitantes Extranjeros”.

Este término es adecuado porque: “La observación internacional de elecciones implica, forzosamente, la visita, exprofeso, de extranjeros a un país que vive un proceso electoral”¹³.

En otras palabras: “La observación internacional de elecciones es un término que se emplea para describir una visita realizada por una delegación gubernamental, intergubernamental o no-gubernamental a un país en el cual se celebran elecciones. Se diferencia de la administración o supervisión de un proceso electoral por parte de un gobierno extranjero, o por una organización que no pertenezca al país en el cual se realiza el proceso electoral”¹⁴.

Actualmente ya no es posible ni conveniente establecer el fenómeno de las elecciones como un aspecto de la exclusiva incumbencia de la ciudadanía y del gobierno de un país, porque la formación de bloques de intereses político-económicos, la comunidad de ideologías y doctrinas y el desarrollo sin límites de

las comunicaciones, hacen que el mundo parezca una concatenación intrincada de relaciones que llevan hacia una globalización cada vez más evidente.

Ya desde el siglo XIX se tienen antecedentes de observaciones internacionales de elecciones, en última instancia las embajadas, consulados y en general, las misiones diplomáticas de cualquier rango han servido de fuentes de información, para sus países de origen, de los procesos electorales.

Lo mismo cabe decir de los corresponsales de prensa, radio y televisión, igual que de los comentaristas, quienes divulgan todo tipo de datos y análisis en torno a los fenómenos electorales de cualquier país.

Sin embargo, fue después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se desarrolló de manera sorprendente la observación internacional de elecciones, al grado de que ahora es posible clasificar las misiones observadoras en tres grandes rubros a saber: misiones gubernamentales, misiones intergubernamentales y misiones no gubernamentales.

En el primer caso, las misiones gubernamentales, los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia organizan con mucha frecuencia este tipo de observaciones respecto a diversos países.

En lo que toca a las misiones intergubernamentales, destacan las auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Británica de Naciones (*COMMONWEALTH*).

En cuanto a las misiones no gubernamentales, puede hacerse referencia a organizaciones como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, cuyo Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), con sede en San José, Costa Rica, organiza con cierta frecuencia este tipo de actividades.

Ahondando en lo antes expuesto, cabe manifestar que la ONU envió su primera misión observadora en 1948 a Corea del Sur, y que a partir de entonces, ha enviado unas 50 misiones, especialmente en territorios pequeños y en aquellos países que han vivido procesos electorales como paso previo a su descolonización. Esto se vio particularmente en la década de los años sesenta, cuando varios países de África,

obtuvieron su independencia. El proceso misional puede resultar costoso, pero el poder comprobar el respeto a la autodeterminación, compensa cualquier esfuerzo realizado.

En lo que toca a las misiones desarrolladas por la OEA, se sabe que desde 1962 ha habido observadores designados por el Secretario General de este organismo, sin embargo, "...sirven a título individual y, en teoría, no son representantes de la O.E.A. A pesar de ello, tales observadores generalmente son acompañados por funcionarios de la Secretaría; cuentan con apoyo financiero de la organización y presentan un informe detallado a la institución"¹⁵.

Estas misiones no han tenido criterios definidos de observación, puede decirse que las misiones han presentado aspectos coyunturales de trabajo, tal vez debido a la historia muy accidentada de la América contemporánea, incluso, en 1979, se creó en el seno de la OEA un grupo de trabajo para estudiar el procedimiento para el desempeño de las misiones de observación, pero en realidad, no se llegó a un avance práctico al respecto.

Para la experiencia de la ONU y de la OEA, los posibles componentes de una misión de observación amplia son:

- Mediar en cuestiones disputadas de la legitimación electoral;
- Revisar la organización administrativa del proceso electoral;
- Asistir en el desarrollo y la implantación cívica;
- Apoyar y evaluar el proceso de inscripción al registro electoral;
- Evaluar la limpieza de la campaña electoral;
- Analizar temas específicos, como el acceso equitativo a los medios de difusión;
- Observar la transparencia del proceso de votación durante el día de las elecciones;
- Llevar a cabo un escrutinio independiente paralelo;
- Revisar el proceso para tramitar y fallar denuncias;

- Investigar denuncias poselectorales; y
- Facilitar el proceso de transición.

Las que sólo toquen algunos o algunas de estos aspectos serán misiones de observación restringida o limitada.

Para la OEA específicamente, las misiones de observación electoral son de largo plazo, si alcanzan todas las facetas del proceso electoral, desde el registro de votantes y la inscripción de candidatos, hasta la votación, el conteo y proclamación oficial de resultados, e incluso algunas etapas impugnativo-electorales; y, misiones de corto plazo, cuando sólo abarcan la parte final de las campañas electorales y el acto electoral mismo.

Es de notarse que: “En la primera mitad del decenio de 1990 hubo un verdadero *boom* de misiones de observación electoral en América Latina patrocinadas por la OEA y la ONU”¹⁶. El paso fundamental en este aspecto, fueron las elecciones en Nicaragua en febrero de 1990, pero hay importantes antecedentes de observaciones no gubernamentales como las que se efectuaron durante el plebiscito de 1988 en Chile. Por su parte, la OEA ha estado presente en calidad de observador electoral en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Panamá, El Salvador y Honduras.

Este tipo de actividades para la OEA o para la ONU no siempre ha sido fácil y en ocasiones se ha tenido que enfrentar con la oposición de sus propios países integrantes, así, en 1988, el entonces Secretario General Javier Pérez de Cuéllar declaró que la ONU “...no enviaría observadores electorales a estados miembros porque ello no forma parte de sus tareas...”¹⁷.

Para dar una idea de la forma en que ha crecido el interés por la observación internacional, en el caso concreto de América Latina, se puede indicar que la OEA entre 1990 y 1994 ha realizado diecisiete misiones, de acuerdo al siguiente listado:

AÑO	PAIS	TIPO
-----	------	------

1990	Nicaragua	Generales
	República Dominicana	Generales
	El Salvador	Municipales
	Surinam	Generales
	Paraguay	Municipales
	Paraguay	Constituyente
	Haití	Presidencial
	Perú	Constituyente
	Perú	Municipales
	Paraguay	Generales
	Perú	Referéndum
	Honduras	Generales
	Venezuela	Generales
	Nicaragua	Regionales
	Panamá	Generales
	República Dominicana	Generales
	Colombia	presidencia ¹⁸

En cuanto hace al trabajo de observación electoral de la ONU en América Latina, destacan las misiones de Nicaragua entre 1989 y 1990, como parte del proceso de paz en Centroamérica, que tenía como base los acuerdos de Esquipulas II de 1987, y la Declaración de Paz para El Salvador, firmado en San José en 1989. Es de notarse que, como precedente, en 1977 la ONU envió una misión de siete personas para observar el plebiscito sobre el Tratado del Canal de Panamá.

Otro caso en el que participó la ONU, fue el de las elecciones en Haití en 1990 y 1991 que fueron particularmente controversiales debido a la inestabilidad política de ese país caribeño, incluso en el seno mismo de la ONU, hubo desacuerdo respecto a formar esa misión cuestionando que excedía los fines de la organización por no estar en juego la paz internacional, al menos así lo manifestaron los gobiernos de Colombia, Cuba y México.

El caso de las elecciones de El Salvador, del veinte de marzo de 1994, es peculiar porque, debido a su trascendencia dentro del proceso de pacificación de la región, “...hubo unos 900 observadores de Naciones Unidas que estaban presentes en los 355 centros de votación, contándose además con unos 2000 o 3000 observadores de ONG”¹⁹, es decir, organizaciones no gubernamentales; es de destacarse el hecho de que la información generalizada de estos observadores fue en el sentido de que las elecciones salvadoreñas tuvieron lugar “...bajo condiciones adecuadas de libertad, competitividad y seguridad. A pesar de las serias diferencias de organización y transparencia...”²⁰.

En lo que toca a las misiones organizadas por la Comunidad Británica de Naciones, éstas han desarrollado sus actividades en territorios que fueron colonias inglesas como Zimbabwe y Uganda.

En cuanto hace a las misiones gubernamentales, éstas realizan una actividad determinada según el país concreto que investiguen, normalmente sus miembros llegan al lugar de observación dos o tres días antes de la jornada electoral y por lo mismo, sus informes suelen encaminarse a las incidencias habidas en las elecciones.

A esto hay que agregar las observaciones hechas por organismos de carácter internacional, como el Centro Internacional de Desarrollo de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, las Universidades de York y Toronto, en Canadá, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro Ami Damasco de Vitoria, el Centro Carter y otros más, incluso, de Asociaciones de Estudios Interamericanos, con más de 2,000 académicos especialistas en América Latina, en prácticamente todas las universidades de Estados Unidos, quienes celebraron en marzo de 1994, en Atlanta, su XVIII congreso anual, en donde destacó el llamado grupo de trabajo sobre democracia en México, con su enfoque específicamente al tema de la observación internacional electoral.

Como es de notarse, el fundamento filosófico-jurídico de esa observación internacional es la de definir los derechos humanos. El análisis de ello, dentro del contexto nacional e internacional, excede los objetivos de este trabajo, pero sí cabe destacar que los principios de libertad e igualdad entre todos los seres humanos, que surgen en concreto en la declaración de los derechos humanos, de diez de diciembre

de 1948, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es el punto de despegue de lo que en unas dos décadas para acá, ha sido el desarrollo y la normación de los derechos humanos.

Y aunque en ocasiones se ha sostenido que los derechos electorales no forman parte de los derechos humanos, cada vez va siendo esto más controversial y si se van uniendo poco a poco quienes piensan, que por el contrario forman parte esencial, básica y de inicio de los derechos humanos, tal se desprende de personas tan destacadas como los mexicanos Miguel Acosta Romero y Jorge A. Castañeda González²¹.

En el caso concreto de México existen antecedentes muy importantes que van introduciendo la figura de los visitantes extranjeros en nuestro panorama internacional, así tenemos:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, aprobado por México en 1980; y
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada en San José de Costa Rica y aprobada, con reservas, por México en 1981, en donde reconoce el respeto a derechos políticos tan concretos como el derecho al voto activo y pasivo, y en donde ya se crearon, como instituciones garantes de lo convenido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El problema a confrontar en el caso de los visitantes extranjeros, es el de armonizar sus tareas de observación, con los siguientes aspectos propios del marco institucional del país:

- El principio de soberanía popular consagrado en los artículos 39, 40 y 41 constitucionales;
- El principio de supremacía constitucional, del artículo 133;
- El principio de autodeterminación de los pueblos, cuyo origen se remonta al discurso pronunciado ante el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica por el Presidente Woodrow Wilson el once de febrero de 1918, dentro del marco de la Primera Guerra Mundial, y que luego aparece de nuevo en la Carta

del Atlántico, en la Declaración de Yalta y en la propia Carta de las Naciones Unidas²²;

- El principio de no intervención, que aunque controvertido, el criterio parece tener su origen en la doctrina de James Monroe de 1823;
- Ambos principios formaron parte muy importante de la política exterior mexicana; y
- La no intervención de los extranjeros en asuntos políticos del país, consagrado en el artículo 33 constitucional, y que a lo largo de la historia nacional ha presentado grandes momentos de crisis, como han sido los casos de la llamada “guerra de los pasteles”, en 1838, la guerra de Texas, de 1836, la intervención norteamericana de 1847, la intervención francesa de 1862 a 1867, la “decena trágica” en 1913 y la invasión norteamericana de 1914 a Tampico y Veracruz, sin contar con la abierta intervención norteamericana en los asuntos internos de México en 1823, que originó la separación de Centroamérica.

Sin embargo, la presión ejercida por la presencia internacional continuó y en 1985 y 1986 a propósito de elecciones locales en Chihuahua y en Durango, el Partido Acción Nacional, inconforme con los resultados, presentó algunas denuncias de violación política-electoral ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si bien ya se habían agotado, por el partido demandante, los medios impugnativos entonces posibles en la legislación de la materia.

Aunque el gobierno de México adujo la incompetencia de esta organización para conocer de los casos planteados, hubo un pronunciamiento de recomendaciones hechas por la Comisión en 1989, en donde destacó su postura política de entender las elecciones como un elemento esencial del régimen de democracia representativa y esto implica un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado y la supremacía de la ley para garantizar elecciones libres y auténticas que sean la expresión fiel de la soberanía popular.

Tal posición de la Comisión, generó tan diversas opiniones y polémicas reacciones que para 1990, el gobierno federal anunció que se estaba realizando un gran esfuerzo de ampliación de su vida democrática y modernización electoral, lo que luego originaría la promulgación del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, y la formación del Tribunal Federal Electoral. Así también, el seis de junio de 1990, se instaló la Comisión Nacional de Derechos Humanos, surgida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, nombrándose como su presidente al doctor Jorge Carpizo, y aunque si bien se le asignó la tarea de defensa de los derechos humanos en México, también es cierto que se excluyó de su función la cuestión electoral.

Sin embargo, ya abierto el camino hacia la injerencia internacional, el mismo Partido Acción Nacional llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el análisis de la Ley Electoral de Nuevo León, la que a su parecer, también era violatoria de los derechos humanos; para colmo, a raíz de este nuevo caso se hizo hincapié, por parte de la Comisión, que cualquier persona puede presentar sus quejas a la misma. Todo ello originó, por parte de México, declaraciones tan fuertes como que la “Comisión se convertiría en el órgano supremo calificador de elecciones en las Américas y todos los países americanos podrían olvidar su soberanía”²³.

Así, se llegó al año de 1994 cuando una reforma adicionó el artículo 82 con un punto 2 del COFIPE, para facultar al Consejo General del Instituto a efecto de que, a propósito de la celebración de procesos electorales federales, pueda decidir sobre la invitación y las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.

Con base en esto, para el proceso electoral de 1994 se acreditaron 943 visitantes extranjeros provenientes de 34 países. Para 1997 y, con la experiencia vivida tres años atrás, surgió el acuerdo respectivo, el veintiuno de febrero de 1997, en donde se define al “visitante extranjero”, como toda persona física extranjera interesada en conocer sobre elecciones federales y que haya sido debidamente acreditado por el órgano superior de dirección.

Así las cosas, se lanzó una convocatoria abierta a nivel nacional e internacional, el cuatro de marzo siguiente, para dar la mayor oportunidad a los interesados en participar como observadores de ese proceso electoral. El plazo respectivo se vencía el veintiuno de junio y las solicitudes debían hacerse llegar al Consejo General del Instituto.

Los formatos del caso se distribuyeron en cada una de las capitales de las entidades federativas y en las embajadas y consulados mexicanos. Para ser acreditado como visitante extranjero, era necesario:

- Gozar de reconocida integridad y prestigio en cualquier actividad vinculada con la materia político-electoral, o en la promoción y defensa de los derechos humanos;
- No perseguir fines de lucro; y
- Acreditar plenamente la personalidad que ostentasen cuando representasen alguna organización o institución.

Su observación podría darse en las distintas etapas de desarrollo del proceso electoral federal y en cualquier ámbito del territorio nacional.

Se permitía en el acuerdo:

- Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales con el propósito de obtener información y orientación explicativa sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales mexicanos;
- Celebrar reuniones con representantes o candidatos de los partidos políticos para obtener información respecto a sus organizaciones y programas, siempre que contaran con su consentimiento expreso; y
- Celebrar reuniones con representantes de organizaciones políticas, para obtener información respecto a su organización y actividades, si contaban con consentimiento expreso.

También se solicitaba a partidos políticos y agrupaciones políticas a proporcionarles a los visitantes extranjeros la documentación que consideraran adecuada, mientras que las autoridades del Instituto se comprometían a dar todo tipo de facilidades y apoyos para que logran sus objetivos.

Los visitantes extranjeros por su parte se comprometían a:

- No inmiscuirse de manera alguna en los asuntos políticos del país;

- No interferir de modo alguno en las actividades de la autoridad electoral, de los partidos políticos y sus candidatos y de los ciudadanos mexicanos;
- Realizar sus actividades de manera seria, respetuosa y responsable; y
- Cumplir en todo tiempo y lugar, con las leyes mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, durante su estancia en el país. Dada la naturaleza de la observación internacional electoral se tuvo que generar un esquema de coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación.

De esta suerte, se estableció la Forma Migratoria para Visitantes Extranjeros, para su internación al país y se habilitaron oficinas migratorias en el aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México y en el Centro Internacional de Exposiciones y Convenciones del *World Trade Center* de la propia ciudad capital. En este último lugar se entregaban los gafetes y algunos documentos legales e informativos en versiones en español e inglés. Igualmente se celebraron catorce sesiones informativas generales a las que no sólo acudieron los visitantes, sino por interés propio, algunos miembros del servicio diplomático, acreditado en México, de las embajadas de Argelia, Guatemala, India, Palestina, Sudáfrica y Suecia.

Se recibieron 418 solicitudes, 398 fueron aprobadas, sólo dos denegadas y en ambos casos porque se comprobó que los solicitantes eran ciudadanos mexicanos y los dieciocho casos restantes, no procedió su aceptación por carecer de documentación probatoria. Sin embargo, únicamente 343 finalmente realizaron sus actividades, dado que 55 no concluyeron su tramitación. Los que sí pudieron realizar su misión provenían de diversos países, a saber:

CONTINENTE	PAÍS
AMÉRICA	Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela
ÁFRICA	Kenia
ASIA	Japón
EUROPA	Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Inglaterra, Italia, Polonia y Suecia

La abrumadora mayoría de los visitantes extranjeros acreditados asistieron en representación de alguna organización o institución de carácter internacional o de su país de residencia. El espectro de organizaciones e instituciones representadas fue de lo más variado, pero siempre especializado o relacionado con actividades de organización investigación o asistencia electoral, promoción de la democracia o defensa de los derechos humanos.

Entre las misiones o delegaciones más numerosas se pueden mencionar al Centro de Asistencia y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que asistió con 25 miembros, la mayoría de ellos altos directivos de los organismos no gubernamentales.

Respecto a las entidades federativas que tuvieron el mayor nivel de presencia de visitantes extranjeros se encuentran las siguientes: Distrito Federal con 233 (68.0%); Estado de México con 18 (5.0%); Hidalgo con 14 (4.0%); Oaxaca, Chiapas y Guerrero con 11 cada uno (3.0%).

Considerando el creciente interés manifestado por distintos segmentos de la comunidad internacional, especialmente el cuerpo diplomático acreditado en nuestro país, por informarse sobre el desarrollo de la jornada electoral y el programa establecido para difundir con la mayor rapidez y precisión posible los resultados preliminares de las elecciones federales y del Distrito Federal (que por última vez fueron organizadas y conducidas por el Instituto Federal Electoral), se estimó conveniente proveer algunos servicios y facilidades informativas adicionales que permitieran atender puntualmente tales expectativas.²⁴

Para valorar el resultado en general de lo observado por estos visitantes extranjeros, basta leer al informe que al respecto rindió la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés), la cual es una organización privada, sin fines de lucro, establecida en 1987 con el objeto de proporcionar información y asistencia técnica y educativa a cuerpos electorales y a otras instituciones que contribuyen a alimentar la efectividad de la participación ciudadana en elecciones democráticas. Actualmente, por su carácter no partidista y su alto grado de especialización, realiza misiones prácticamente en todo el mundo. En junio de 1997, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e IFES formaron un acuerdo para enviar a México visitantes internacionales a observar las elecciones federales del seis de julio, concretamente su misión se realizaría en el Distrito Federal y en los Estados de México, Hidalgo y San Luis Potosí.

En este informe se calificó como “superior” el trabajo realizado por el IFE, se elogió la agilidad con la que los votantes podían acceder a las casillas, la organización y desarrollo de las elecciones y el que no se presentaron hechos de violencia, intimidación o desorden público, y concluyó el informe manifestando que: “Dado que todavía quedan asuntos por resolver, el IFE, los partidos políticos y el pueblo mexicano deben utilizar lo que han aprendido como plataforma sobre la cual construir y consolidar la democracia”²⁵.

Por otra parte y aprovechando que estamos hablando de la observación a nivel internacional, el día veinticuatro de febrero de 1997, apareció en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que contemplaba las bases a través de las cuales participarían los “visitantes extranjeros” en el proceso federal electoral mexicano, llevando un preámbulo que indicaba que esta actividad se realizará con un afán de “consideración” y “cortesía internacional” y sobre todo, para mostrar a la comunidad mundial el sistema electoral nacional.

Además, señalaba expresamente quiénes podrían intervenir como visitantes extranjeros.

La difusión de esta convocatoria se iniciaría a más tardar en el mes de marzo de 1997.

La convocatoria se refería expresamente a:

- Representantes de organismos internacionales;
- Representantes de organizaciones continentales o regionales;
- Representantes de organismos legislativos de otros países;
- Representantes de gobiernos de otros países;
- Representantes de organismos depositarios de la autoridad electoral de otros países;
- Representantes de instituciones académicas y de investigación a nivel superior;

- Representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asesoría electoral;
- Representantes de instituciones privadas o asociaciones no gubernamentales que realicen actividades especializadas o relacionadas con el ámbito político electoral o en la defensa y promoción de los derechos humanos; y
- Personalidades extranjeras que gocen de prestigio y reconocimiento por su contribución a la paz, la cooperación o el desarrollo internacional; o por sus aportes humanísticos, científicos y tecnológicos.
- Agrupaciones que gozaran de un amplio prestigio político-electoral y en la “defensa” de los derechos humanos, sin ningún afán de lucro. Curiosamente, se impide al ciudadano extranjero común y corriente la intervención como visitante extranjero, pues sólo podrían serlo “personalidades” que se hubiesen distinguido en el campo humanístico o “científico”²⁶.

IV. NOTARIOS Y JUECES

La función esencial de los notarios es el de dar fe de los negocios jurídicos que ante él se celebren, finalmente, las funciones que la ley les asigna, van encaminadas, de alguna forma, hacia la posibilidad de darle certeza y validez a los hechos jurídicos. En esta virtud, su intervención en algunos campos del Derecho Electoral es de particular importancia.

En el capítulo quinto, del título tercero, del libro quinto del COFIPE, que se refiere a disposiciones complementarias de la jornada electoral, aparece normada su participación, concretamente el artículo 241 manifiesta:

1. Los notarios públicos en ejercicio mantendrán abiertas sus oficinas el día de la elección y deberán atender las solicitudes que les hagan los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.
2. Para estos efectos los colegios de notarios de las entidades federativas publicarán, cinco días antes del día de la elección, los nombres de sus miembros y los domicilios de sus oficinas.

Esta intervención del notario dando fe de hechos o certificando documentos concernientes a la elección, tiene trascendencia en el sistema partidario para efectos de impugnación; así, el artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral manifiesta que:

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes:
 - a) Documentales públicas.
(...)
2. La confesional y la testimonial también podrán ser ofrecidas y admitidas cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho.
(...)
4. Para los efectos de esta ley serán documentales públicas:
(...)
- d) Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

Por eso, afirma Eduardo Galindo Becerra que: “...los hechos le tienen que constar al fedatario, pues de otra manera nos encontraremos ante otro tipo de prueba, que puede ser la testimonial o confesional, pero de ninguna manera la documental pública”²⁷.

En cuanto hace a la prueba confesional, es el reconocimiento expreso o tácito total o parcial de hechos propios que hace una de las partes, respecto de aquellos que son objeto de la controversia procesal. En tanto que la testimonial, testifical o prueba por testimonios, se divide en: “...directa, presencial o de vista e indirecta, de oídas o de referencia”²⁸.

Por otro lado, si por causas diversas, a las 10:00 horas no se ha instalado una casilla y por razones de distancia o dificultad de las comunicaciones no sea posible la intervención oportuna del personal designado por el Instituto, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes, en este caso se requiere la presencia de un juez o de notario público, quien tiene la obligación de acudir a dar fe de los hechos, pero en ausencia de éstos, bastará que los representantes expresen su conformidad para designar, de común acuerdo a los miembros de la mesa directiva, los nombramientos deberán

recaer en electores que se encuentren en la casilla para emitir su voto, todo esto se ordena en el artículo 213 del COFIPE.

Finalmente, en el artículo 219 se concede acceso a las casillas a los notarios públicos y jueces que deban dar fe de cualquier acto relacionado con la integración de la mesa directiva, la instalación de la casilla y, en general, con el desarrollo de la votación siempre y cuando se hayan identificado ante el presidente de la mesa directiva y precisada la índole de la diligencia a realizar, la que en ningún caso puede oponerse al secreto de la votación.

Por otra parte, debe recordarse que la función notarial es de orden público, artículo 1o. de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, y que los notarios están obligados a prestar sus servicios en los casos y términos que señale la legislación electoral según lo ordena el artículo 8o. del mismo ordenamiento.

V. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Se define la ONG como:

Grupos, asociaciones o movimientos constituidos de forma duradera por particulares pertenecientes a distintos países con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos. Sus orígenes son muy antiguos (órdenes religiosas, sociedades de pensamiento, ligas o asociaciones de comerciantes) y en la actualidad han alcanzado un rápido crecimiento de desarrollo.

Los rasgos que caracterizan a las organizaciones no gubernamentales son esencialmente la iniciativa privada y la solidaridad internacional, existiendo en ellas una diversidad en cuanto a la implantación geográfica, en dimensión, en estructura y organización y en objetivos. El papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales -generalmente acogidas a la tipología de la asociación- es diferente, según se contemplen en sus relaciones con los Estados o en sus relaciones con las organizaciones intergubernamentales.²⁹

En caso de la vigilancia que ejercen los observadores electorales, es en donde cabe señalar el trabajo que efectúan las organizaciones no gubernamentales, como ha quedado expresado en el apartado relativo a observadores electorales, de este mismo trabajo. En 1997 se crea un fondo de apoyo para la observación electoral que fue administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. A partir de esta disposición fueron valorados los proyectos que presentaron diversas

organizaciones por el Comité Técnico de Evaluación, integrado por gente muy destacada y experta en temas político-electorales, como son: Miguel Ángel Granados Chapa, Jaime González Graf, Ricardo Pozas Horcasitas, Fernando Zertuche Muñoz, Araceli Santana y Dong Nguyen, estos dos últimos, representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En esa evaluación se aprueban 25 proyectos de otras tantas organizaciones que son:

- Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, A.C.
- Central Reivindicación de Acción Social, A.C.
- CEPS- Cáritas Tapachula, A.C.
- Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos, A.C.
- Colegio Nacional de Licenciados en Administración de Empresas, A.C.
- Comisión Mexicana de los Derechos Humanos, A.C.
- Presencia Ciudadana, A.C.
- Ciudadanos Unidos por Yucatán, A.C.
- Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
- Fundación Movimiento por la Certidumbre, A.C.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- ONOEM, Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio, A.C.
- Praxis Democrática, A.C.
- Grupo Fotográfico Caja Negra, A.C.
- Confederación Nacional de Observadores, A.C.
- Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.
- Fortaleza Democrática Tabasqueña, A.C.

- Federación de Egresados y Ex-alumnos de la Universidad de Guadalajara, A.C.
- Movimiento Chiapaneco por la Democracia, A.C.
- Asociación Cultural “Gran Logia Valle de México”, A.C.
- Asociación Nacional de Estudiantes de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Alianza Cívica, A.C., en sociedad con la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C.
- Sociólogos de Tabasco, A.C. y Pacto Ciudadano, A.C.

Actualmente las llamadas ONG han tenido un papel destacado en las observaciones electorales; ya que por razones de financiamiento; del respaldo que incluso psicológicamente tiene un observador al estar dentro de una organización, y el mejor acceso a la información, capacitación y divulgación de sus observaciones, cada vez más los observadores electorales se incorporan a organismos no gubernamentales.

La conclusión que puede presentarse es en el sentido de que si bien la presencia de observadores electorales, de organismos no gubernamentales y de visitantes extranjeros, inhibe la posibilidad de fraudes electorales, tampoco puede afirmarse que éstos no lleguen a darse, y que en todo momento, será el apego irrestricto a la normatividad electoral y el papel responsable que desempeñen las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, lo que finalmente garantice un ejercicio eficiente del proceso electoral. El tema de las ONG ya se desarrolló con más detalle al estudiar a los observadores electorales, porque precisamente es a través de la observación como puede desarrollarse la actividad de éstas en forma reglamentaria, de otra manera, se estaría en presencia de una vigilancia informal.

Por otro lado, existe tesis relevante de la Sala Superior del TEPJF que manifiesta que las agrupaciones políticas nacionales no pueden realizar actividades de observación electoral, el texto respectivo dice:

De conformidad con lo prescrito en el artículo 34, párrafo 1, del código de la materia, las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, en tanto que la participación de las organizaciones de observadores se

limita a ser, en ocasiones y cuando más, el conducto por el cual se tramita el registro de ciudadanos observadores electorales y se imparte capacitación a los mismos. Pretender que las agrupaciones políticas nacionales pueden actuar en los procesos electorales federales como observadores y, así, al margen de las actividades participativas que limitativamente se les establece en el código electoral, sería admitir que las propias agrupaciones políticas nacionales, en el supuesto de que suscriban un acuerdo de participación con un partido político, pueden ser objeto de su propia observación, lo cual resulta fáctica y jurídicamente incompatible.³⁰

VI. POLICÍA

Es de vital importancia, que el día de la jornada electoral se mantenga un clima de tranquilidad y seguridad adecuado, que permita a los electores ejercer libre, pacífica y dignamente su derecho al voto. En esta virtud, es de entenderse que para llegar a ese estado de orden, respeto y confiabilidad, el gobierno y las autoridades electorales a nivel federal, local y municipal hayan generado a lo largo de todo el proceso electoral previo un clima adecuado e institucional. Si por el contrario, previamente se han generado conflictos graves, enfrentamientos profundos y malestar social, seguramente se llegará a las elecciones con un alto índice de tensión política en el que finalmente se pueden originar desórdenes, incluso muy graves, es por ello que todos deben estar conscientes de la trascendencia que revisten, en el caso de las elecciones, las medidas preventivas y no las represivas, que en este caso resultarían altamente contraproducentes.

En cuanto hace a la seguridad pública, el artículo 239 del COFIPE, expresa:

1. Para asegurar el orden y garantizar el desarrollo de la jornada electoral, los cuerpos de seguridad pública de la Federación, de los estados y de los municipios o, en su caso, las fuerzas armadas, deben prestar el auxilio que les requieran los órganos del Instituto Federal Electoral y los Presidentes de las mesas directivas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones de este Código.
2. El día de la elección y el precedente permanecerán cerrados todos los establecimientos que, en cualquiera de sus giros, expendan bebidas embriagantes.
3. El día de la elección exclusivamente pueden portar armas los miembros uniformados de las fuerzas públicas encargadas del orden.

El artículo 219, establece que corresponde al presidente de la mesa directiva de casilla, el ejercicio de la autoridad para prevenir el orden, asegurar el libre acceso de los electores, garantizar en todo tiempo el secreto del voto y mantener la estricta observancia del código. Además, se afirma que en ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, bebidas embriagantes o armadas, ni tampoco, salvo que sea para ejercer su derecho de voto, a miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública, dirigentes políticos, candidatos o representantes populares.

El artículo 220, señala que el presidente de la mesa directiva podrá solicitar, en todo tiempo, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública, a fin de preservar el orden en la casilla y la normalidad de la votación, ordenando el retiro de cualquier persona que indebidamente interfiera o altere el orden.

En estos casos, el secretario de la casilla hará constar las causas del quebranto del orden y las medidas acordadas por el presidente, en un acta especial que deberán firmar los funcionarios de casilla y los representantes de partidos políticos acreditados ante la misma, y si algún funcionario o representante se negara a firmar, el secretario hará constar la negativa.

Además, el artículo 222 del COFIPE, como se ha dicho en otra parte de este trabajo, indica que ninguna autoridad podrá detener a los integrantes de las mesas directivas de casilla o a los representantes de los partidos durante la jornada electoral, salvo en caso de flagrante delito.

Es también de tomarse en cuenta lo establecido por el artículo 216 del COFIPE respecto a que iniciada la votación, ésta no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor, en cuya circunstancia el presidente de la mesa directiva dará cuenta de inmediato al consejo distrital a través de un escrito, en que se dé cuenta de la causa de suspensión, la hora en que ocurrió y la indicación de los votantes que al momento habían ejercido su derecho de voto; este escrito deberá ser firmado por dos testigos, preferentemente miembros de la casilla o representantes de partidos políticos. Entonces, el consejo distrital deberá resolver, visto el caso concreto, si se reanuda la votación para lo cual se tomarán las medidas necesarias.

VII. ASISTENTES ELECTORALES

En otro aspecto hay que considerar a los asistentes electorales, cuya actividad está reglamentada en el artículo 241-A del COFIPE, el que por su importancia se transcribe textualmente:

1. Los Consejos Distritales designarán en el mes de mayo del año de la elección, a un número suficiente de asistentes electorales, de entre los ciudadanos que hubieren atendido la convocatoria pública expedida al efecto y cumplan los requisitos a que se refiere el párrafo 3 de este artículo.
2. Los asistentes electorales auxiliarán a las Juntas y Consejos Distritales en los trabajos de:
 - a) Recepción y distribución de la documentación y materiales electorales en los días previos a la elección;
 - b) Verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla;
 - c) Información sobre los incidentes ocurridos durante la jornada electoral;
 - d) Apoyar a los funcionarios de casilla en el traslado de los paquetes electorales, y
 - e) Los que expresamente les confiera el Consejo Distrital, particularmente lo señalado en los párrafos 3 y 4 del artículo 238 de este Código.
3. Son requisitos para ser asistente electoral los siguientes:
 - a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y contar con Credencial para Votar con fotografía;
 - b) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial;
 - c) Haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media básica;
 - d) Contar con los conocimientos, experiencia y habilidades necesarios para realizar las funciones del cargo;
 - e) Ser residente en el distrito electoral uninominal en el que deba prestar sus servicios;
 - f) No tener más de 60 años de edad al día de la jornada electoral;
 - g) No militar en ningún partido u organización políticos, y
 - h) Presentar solicitud conforme a la convocatoria que se expida, acompañando los documentos que en ella se establezca.

VIII. AUTORIDADES MUNICIPALES, ESTATALES Y FEDERALES

Estos tres rubros pueden ser tratados conjuntamente, dado el tema que se desarrolla en este trabajo, porque simplemente se refieren entre ellos al rango o ámbito de ejercicio de autoridad en una República Federal como lo es México.

Ya desde el artículo 2 del COFIPE se dice expresamente: “Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales”. Si bien debe tomarse en cuenta que el papel de esas autoridades sólo es de “apoyo y colaboración”, mas no de represión, al respecto el artículo 4 del mismo ordenamiento, señala que quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Respecto a las autoridades, el artículo 240 del mismo COFIPE, expresa:

1. Las autoridades federales, estatales y municipales, a requerimiento que les formulen los órganos electorales competentes, proporcionarán lo siguiente:
 - a) La información que obre en su poder, relacionada con la jornada electoral;
 - b) Las certificaciones de los hechos que les consten o de los documentos que existan en los archivos a su cargo, relacionados con el proceso electoral;
 - c) El apoyo necesario para practicar las diligencias que les sean demandadas para fines electorales, y
 - d) La información de los hechos que puedan influir o alterar el resultado de las elecciones.
2. Los juzgados de distrito, los de los Estados y municipales, permanecerán abiertos durante el día de la elección. Igual obligación tienen las agencias del ministerio público y las oficinas que hagan sus veces.

IX. LA VIGILANCIA DE LAS ELECCIONES EN EL DERECHO COMPARADO

Cada vez cobra mayor importancia la vigilancia de las elecciones y, por lo mismo, cada país en su afán de ganar credibilidad ante la ciudadanía pretende establecer

medidas más o menos efectivas para garantizar el buen desarrollo de esa vigilancia. En términos generales, se pueden señalar algunos casos particularmente interesantes, por ejemplo:

- En algunos países se prohíben los espectáculos populares durante la jornada electoral, esto para impedir abstencionismo y posibles tumultos;
- En Brasil se prohíben manifestaciones políticas hasta pasadas veinticuatro horas del fin de las elecciones;
- Salvo Colombia, Cuba y Guatemala, los demás países de América prohíben el uso de armas el día de la votación;
- En Bolivia se decreta la prohibición de armas de fuego, armas blancas, bastones policiales y otros instrumentos contundentes;
- En Panamá no se permiten armas de cualquier clase y otros objetos semejantes;
- En Perú y Argentina, la prohibición de portar armas es desde el día anterior al de la elección;
- En Panamá se prohíbe abrir establecimientos dedicados a venta de bebidas alcohólicas en el día de la elección, el anterior y el siguiente a éste;
- La “inmunidad” del elector se da desde el día anterior al de las elecciones, el día electoral y las horas posteriores en Costa Rica;
- En la República Dominicana y en Uruguay se dice que toda autoridad pública debe guardar una neutralidad absoluta el día de las elecciones;
- En Venezuela se condena la movilización de votantes en vehículos colectivos a cargo exclusivamente de organismos electorales;
- En Argentina se prohíbe instalar casillas electorales en un radio de 80 metros de la sede de un partido político contendiente;
- En Brasil se prohíbe, el día de las elecciones, la distribución gratuita de alimentos y el ofrecimiento gratuito de transporte a los electores;

- En Chile, si un ciudadano es arrestado dentro del recinto electoral, pero no ha votado aún, se le deberá de inmediato dejar votar y luego se cumplirá el arresto por haber alterado el orden público;
- En Bolivia, el día de la jornada electoral está prohibido el tránsito de vehículos motorizados, salvo excepciones que marca la ley, algo similar sucede en Colombia;
- En Cuba, los ciudadanos y los observadores pueden presentar protestas por irregularidades en las elecciones y éstas deben asentarse en documento separado para ser entregado a la autoridad electoral; y
- En Bolivia, los representantes de partidos políticos y las autoridades electorales tienen facultad para acudir a los lugares de detención para verificar una aprehensión de electores. Algo más o menos similar sucede en Perú, Brasil y la República Dominicana³¹.

X. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1. ÁMBITO FEDERAL Y ESTATAL

Estos rubros pueden ser desarrollados conjuntamente para efectos de este trabajo. Así, en la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida popularmente como de Cádiz o de 1812, se establece un sistema de elecciones indirectas para el nombramiento de Diputados a Cortes, que en el nivel más elemental era el de las Juntas Electorales de Parroquia, en las que el presidente de la junta preguntaba si algún ciudadano tenía que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno, para que la elección favoreciera a alguna persona, y si la hubiera, debería hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serían privados los responsables de voz activa y pasiva, si bien los calumniadores sufrirán igual pena, y lo que se decidiera se ejecutaría, sin recurso alguno para esta vez y este solo efecto (artículo 49). Igual se hacía tratándose de las juntas de partidos y de provincia.

También en el artículo 56 se prohíbe presentarse con armas a las elecciones.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814, se señala algo similar a lo establecido en la

Constitución de Cádiz, respecto a la pregunta que hace el presidente sobre cohecho ejercido al elector.

En la Ley Orgánica Electoral de doce de febrero de 1857, se establece que los electores tienen el derecho de reclamar su no inclusión en el padrón, ante el comisionado encargado del levantamiento del padrón electoral, quien era a su vez designado por el presidente municipal del lugar; o bien pudieran esos ciudadanos interponer su queja ante la mesa directiva de casilla el mismo día de la elección.

El dieciocho de diciembre de 1911, el Presidente Francisco I. Madero expidió una ley electoral con la que se formó una Junta Revisora del Padrón Electoral, la que entre sus deberes debía resolver las reclamaciones de ciudadanos y partidos políticos respecto a las elecciones. Se ordenaba publicar las listas de ciudadanos y éstos podían presentar impugnaciones al respecto, igual que en lo que toca a los nombramientos de los funcionarios de casillas. Los escrutadores de casilla serían propuestos por los partidos políticos y nombrados por el presidente municipal, además cada partido político podía nombrar un representante ante cada casilla.

En 1912, el gobierno del propio Madero introdujo una reforma para formar una junta para realizar el cómputo de la elección de diputados y de senadores, la cual estaría integrada por diez ciudadanos residentes en el distrito electoral respectivo.

En la Ley Electoral del seis de febrero de 1917 de la época del Primer Jefe Don Venustiano Carranza, se señala que si a las ocho de la mañana del día de la elección, no se hubieran presentado de menos nueve de los ciudadanos inscritos en el padrón de la sección, se mandaría citar por conducto de la policía y mediante orden estricta a las personas necesarias para completar este número. Cualquier reclamación de un ciudadano sobre el padrón electoral se haría ante la autoridad municipal y, en segunda instancia, ante los jueces locales, sin mayor formalidad y se resolvería sumariamente dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la reclamación.

En la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918 del propio Carranza se señala, entre las causas de nulidad de votación, el no haber permitido a los representantes de partidos políticos ejercer su cargo.

En el decreto de reforma de la Ley Electoral de 1920 se ordena que una comisión del Senado de la República determine la legitimidad de la credencial para votar.

En la Ley Electoral Federal del siete de enero de 1946, del Presidente Manuel Ávila Camacho, se crea la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, integrada con el Secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete presidencial, dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado y dos comisionados de los partidos políticos nacionales. Esta comisión convocaría a los partidos políticos para que propusieran el personal que debía entregar informes y recomendaciones sobre lo actuado por comisiones locales y distritales y que, en general, realizaría investigaciones respecto a diferentes aspectos del proceso electoral.

En ese entonces, la credencial de elector se ceñía al modelo aprobado por la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, se ordenaba progresivamente sin duplicación de números por toda la República, y se hacía por duplicado, dándole el original al interesado y el duplicado lo conservaba el Consejo del Padrón Electoral.

En la reforma de la Ley Electoral Federal de 1949, del Presidente Miguel Alemán Valdés, continúa el ejercicio de la Comisión de Vigilancia Electoral, pero se integraba, como secretario, el notario público que la propia comisión designara.

En el Código Federal Electoral de 1986 se establece un capítulo especial denominado “De Las Garantías para los Electores”, que comprende lo dispuesto en los artículos 284 al 289, a través de las cuales, se prohíbe el día de la elección celebrar mítines, reuniones públicas, actos de propaganda política directa o alusiva, sea cual fuere el método que se empleare.

Se dispone el auxilio de las fuerzas públicas de la federación, estados y municipios para colaborar en el trabajo electoral, el apoyo al desempeño de los representantes de los partidos políticos, la prohibición sobre las fuerzas de seguridad de portar armas el día de la elección y la obligación del cierre de establecimientos de bebidas embriagantes el día de la jornada electoral.

En el capítulo sexto de ese mismo ordenamiento, se habla de las autoridades administrativas y de vigilancia, que involucra a las autoridades federales, locales y municipales, así como a los juzgados de distritos, locales y municipales y a los

notarios públicos de todo el país para apoyar en lo necesario el buen desarrollo de la jornada electoral.

2. ÁMBITO INTERNACIONAL

Históricamente se menciona a Atenas como la cuna de la democracia y a Solón como su padre o fundador. En esa democracia, desde luego directa, era en la *ekklesia*, asamblea de hombres libres, en donde se desarrollaba ese ejercicio electoral. A esta asamblea reunida en el *ágora* o plaza pública, sólo acudían los *basileis* o jefes de familia, pero era obligatoria su presencia, si a la misma no llegaban, hombres armados iban a buscarlos llevándolos hasta el *ágora* empapados en pintura, que contenían unas esponjas clavadas en las puntas de sus lanzas.

El órgano controlador de las leyes y de todo el sistema de gobierno era el *areópago*, que también tenía funciones de jurisdicción penal.

Además, unos ministros llamados *arcontes*, concretamente seis de ellos, los *thesmothetis*, vigilaban el cumplimiento de los candidatos a cargos de elección popular de requisitos formales y morales³².

En la vieja Roma la elección anual de las magistraturas estaba sujeta a la censura, función ejercida por unos magistrados llamados censores, quienes además de levantar, cada cinco años, un censo de población, para fines fiscales, políticos y militares, vigilaban los antecedentes morales y la fama pública de los candidatos, resolviendo en plena asamblea popular cualquier anomalía al respecto.

Estos ejemplos de la antigüedad dejan como reflexión, el que en todos los tiempos se ha requerido de órganos controladores del ejercicio electoral, sin embargo, la observación nacional e internacional, como ya se ha dicho en este mismo trabajo, se inicia propiamente en el presente siglo y a partir de la formación de organismos internacionales, independientemente de que las embajadas acreditadas en un país y los corresponsales de prensa siempre han sido, a su vez, atentos observadores y comentaristas de los procesos electorales.

3. PERSPECTIVAS DOCTRINALES

En todo lo referente al proceso electoral, tratándose de irregularidades cometidas, se insiste a través de las disposiciones normativas del caso, si éstas son o no significativas en los resultados de una contienda electoral, esto antes que anular la votación conformada por el voto de muchos ciudadanos, sólo en virtud de que se dieran unos cuantos casos de irregularidad poco significativas. Lo que resulta esencial en todo proceso electoral, es ver si el cuerpo ciudadano cuenta con los medios necesarios para expresar con toda libertad su voluntad electoral y constatar si los resultados responden al sentido de esa voluntad; si los partidos políticos y sus candidatos participaron en las elecciones en las condiciones de igualdad y equidad que establece la ley, y si los partidos políticos ocupan los cargos de representación que les correspondan de acuerdo al voto ciudadano³³.

En esa virtud, el tema de la observación internacional de elecciones queda circunscrita a tres grandes directrices, a saber: los derechos humanos y su relación con la observación internacional, los principios constitucionales básicos y los documentos internacionales suscritos por México.

Estos tres puntos se reducen, sin embargo, en el caso mexicano, al respeto del principio de la soberanía, en este contexto debe comprenderse:

- El ejercicio de la soberanía popular que está establecida en el artículo 39 constitucional que a la letra manifiesta: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Además, el artículo 40 expresa: “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”.

Y el artículo 41 señala que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...

➤ La observación internacional, a la que nuestra ley reglamentaria conoce como de los visitantes extranjeros, no violenta la soberanía nacional porque:

- ♦ Los visitantes no se asociarán para interferir en los asuntos políticos del país dado que su labor es de simple observación, mas no de gestoría ni de interferencia;
- ♦ Los visitantes no toman parte en las elecciones ni en la contienda electoral, toda vez que esto no lo permiten nuestras leyes ni haría posible su observación objetiva;
- ♦ Los organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentan recomendaciones cuando consideran violados, de alguna manera, los derechos humanos en un país miembro, mas no se convierte en órgano jurisdiccional ni menos calificador de las elecciones;
- ♦ Es en cambio, un deber de México, como parte firmante de convenciones internacionales, cumplir con los pactos, como el de San José, que el ejercicio de su soberanía adoptó, por lo cual no debe considerar atentatorio a su dignidad nacional el hecho de recibir misiones internacionales que verifiquen su proceder al respecto;
- ♦ En un mundo cada vez más globalizado, es inútil tratar de mantener al país en un aislamiento de la opinión pública internacional, que ni siquiera es congruente con el desarrollo sorprendente de los medios electrónicos de comunicación, que hoy son comunes a la humanidad;
- ♦ Resulta incongruente que el gobierno mexicano adopte medidas económicas que le imponen organismos financieros internacionales a fin de sostener su endeble economía, sin que considere que esto vulnere su soberanía, antes bien argumentando, no siempre con fortuna, que tal actitud no demerita la soberanía, ni la dignidad nacionales, y en cambio, se levanten voces airadas en diversos sectores gubernamentales aludiendo que sí hay una violación a la soberanía porque los extranjeros llevan a cabo una observación electoral en cualquier ámbito del país; y
- ♦ El principio de soberanía nacional no puede, y hoy menos que nunca, amparar graves violaciones a los derechos fundamentales de la persona, en tal virtud, se daría una tácita aceptación a grandes dictaduras y atrocidades

que el hombre del nuevo milenio ya no puede ni debe tolerar. En un país realmente democrático, la observación internacional más que ser motivo de preocupación, debe serlo de oportunidad para mostrar al mundo un ejercicio transparente de su proceso electoral.

- En cuanto hace a la observación electoral, que es exclusiva de los ciudadanos mexicanos, es de elemental sentido común que no tiene caso hablar de una vulneración al principio de soberanía consagrada en la Constitución Federal.

Sobre todo esto, cabe aportar algunas ideas que señalaron los tratadistas Acosta Romero y Castañeda González respecto a otros asuntos:

- Bruce Babbitt, ex-gobernador de Arizona, ha dicho que en las elecciones en Chile, en Nicaragua y en Checoslovaquia se ha llamado a observadores internacionales para legitimar sus procesos electorales, por lo que México no podrá ya eludirle a ello en un futuro inmediato.
- Adrián Lajous, mexicano, añade que la misma razón que llevó a México a firmar la Carta de Derechos Humanos, lo llevará igualmente a reconocer la jurisdicción de la ONU o de la OEA en esta materia por lo que, ya no será posible seguir encerrados en nuestra pobre fortaleza.
- Siempre serán bienvenidas las instancias que coadyuven a realizar una contienda más transparente, opina Ricardo Dajer Nahúm³⁴.

Hay que tomar en cuenta que desde tiempo atrás han venido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral, en delegaciones o en forma personal, distinguidos extranjeros que siempre han sido tratados con toda cordialidad y que han presentado informes elogiosos para el sistema electoral mexicano y sus autoridades, tal es el caso de los Presidentes de los siguientes organismos: del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, Comisión Federal Electoral de Estados Unidos de América, Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, Tribunal Electoral de Panamá, Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, Corte Electoral de Uruguay, Servicio Electoral de Chile, Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Consejo Nacional Electoral de Colombia, Dirección de Elecciones de Canadá, etcétera.

Además, hay una estrecha comunicación e intercambio institucional con el IFES (*Internacional Foundation for Election Systems*), con el *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, (IDEA), con sede en Estocolmo y con la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), que fue presidida por el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, licenciado José Luis de la Peza, junto con el Instituto Federal Electoral de México.

En consecuencia, se han desarrollado, conjuntamente, ciclos de conferencias, cursos, seminarios, y actividades de divulgación; igualmente, se han mantenido cordiales comunicaciones con el cuerpo diplomático y con intelectuales y personalidades del mundo del derecho electoral.

Así mismo, los magistrados del Tribunal Electoral han participado como observadores en diversas elecciones celebradas en Honduras, Colombia, Argentina y varios países más.

A mayor abundamiento, tanto en la Comisión como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han participado, en otros tiempos, mexicanos tan distinguidos como César Sepúlveda, Gabino Fraga y Héctor Fix-Zamudio.

XI. LA TRASCENDENCIA DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN EN EL DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL

Este tema debe ser tratado en el presente estudio, distinguiendo un punto específico, este es, la influencia que tienen los medios masivos de comunicación en el desarrollo del proceso electoral.

Al respecto, se establecen dos áreas de acción de los medios de comunicación y el proceso electoral, a saber:

- Los tiempos determinados por la legislación y especificados por el Instituto, a manera de prerrogativas de los partidos políticos; y
- Los tiempos y espacios que los medios dedican, como parte de su programación rutinaria para tratar temas de interés político-electoral, por ejemplo en noticieros, entrevistas, mesas de análisis, comentarios, etcétera.

El primer caso no es de incumbencia de este estudio, puesto que fue tratado al estudiar las prerrogativas de los partidos políticos, el segundo, en cambio, es el que ahora se analiza, es decir, el tiempo y el espacio que los propios medios de mutuo propio, destinan a presentar aspectos de la vida electoral del país.

Es indudable que en todo tiempo hay programas, noticias, editoriales y artículos con algún tema político-electoral, pero también lo es, que al aproximarse los tiempos de campaña y de elección, esta tendencia se agudiza a fin de ganar audiencia, la que está ya muy sensible a escuchar o leer, según el caso, todo tipo de información al respecto.

Antes del auge de los medios masivos de comunicación, especialmente de la televisión, el interés de la ciudadanía se contaba con base en la oportunidad de acudir al mitin político para escuchar y observar, en presencia, a los candidatos a puestos de elección. Esto originó toda una cultura, la del mitin, acompañada de un escenario que psicológicamente hablaba muy claro de la idiosincrasia de un país, por ejemplo en México, especialmente en las zonas rurales y en las colonias proletarias, la distribución de pancartas, mantas, viseras, alimentos y desde luego la música típica de cada región del país, o bien la de mayor divulgación popular; en tanto que, por ejemplo, en los Estado Unidos las banderas, las escarapelas partidistas, los globos, los pasteles, las orquestas, la presencia de los candidatos acompañados de sus esposas, para dar una imagen de avenencia conyugal muy del estilo de las clases medias del país.

Hoy día subsisten estas formas casi rituales de las campañas, sociológicamente no cambia tan rápidamente la forma de ser de las comunidades, sin embargo, para ciertos sectores más ilustrados y con mayor acceso a los medios selectivos de divulgación, les resulta francamente obsoleto ese tipo de propaganda política. Es cada vez más frecuente encontrar personas a las que ya no satisface, ni convence la fotografía reproducida en cartulinas que contaminan las calles de las ciudades, ni la imagen jovial, sonriente y cálida del candidato, que se permite saludos y abrazos con las personas más marginadas de la sociedad. Hoy estamos en tiempos de un alto cuestionamiento social, a la gente le preocupa, en mayor medida la ideología del partido y del candidato, sus propuestas de soluciones a los grandes problemas nacionales, su proyección frente a los mismos medios, y su rapidez y eficacia de

respuesta, frente a cuestionamientos planteados a través de una entrevista o de un debate con otros candidatos rivales, esto porque así es de verse su actitud, serenidad y firmeza ante los retos que las circunstancias plantean a cualquier hombre público.

Es esto, además de la relativa facilidad con que el ciudadano promedio tiene acceso al uso de los medios, lo que ha venido a establecer una nueva cultura política-electoral, que tiene sus grandes ventajas, como también sus serias limitaciones.

El veinticuatro de junio de 1997, Jean-Pierre Kingsley, Director General de Elecciones de Canadá, dictó una conferencia ante el Instituto Federal Electoral en la que expresó que los datos analizados respecto a las elecciones de 1993 en Canadá, indicaban que el 87% del electorado identificaba la televisión, la radio o los periódicos como su principal fuente de información sobre las elecciones, enfatizando que la sola televisión representaba el 50% de las respuestas; en tanto que únicamente el 10% de los encuestados declaró haber asistido a reuniones o concentraciones políticas³⁵.

Dentro de este campo, los debates entre candidatos despiertan enorme interés, al grado de que en Canadá, el proceso de éstos se dio a propuesta de la elección de 1968, en tanto que ahora constituyen una experiencia regular en toda campaña federal o local, y que hay mucha disposición para que se eleven al grado de obligatorios, porque los debates resultan esenciales para decidir el voto ciudadano.

Ante tal situación se hizo evidente la necesidad de reglamentar el tiempo de acceso equilibrado y justo entre los partidos políticos a la radio y televisión, esto sucede tanto en países avanzados democráticamente, como en los de precarias libertades electorales.

En ese mismo sentido, en España, en las elecciones generales de 1993, los debates que se daban entre Felipe González y José María Aznar cubrió una audiencia de 9'625,000 personas, para el primero de ellos, y 10'526,000 para el segundo, indudablemente, esto se debió al interés que despertó en el público el primer debate.

Lo anterior indica que el político debe cambiar su actitud propagandística frente al electorado; a pocos les llama ya la atención el monólogo grandilocuente del

discurso, se prefiere más bien el diálogo y la confrontación de ideas y programas, porque “uno de los planes de la democracia es el intercambio de ideas libre y abierto”³⁶.

En seguida se ofrecen los aspectos más destacados de la influencia política-electoral de los medios de comunicación en sus modalidades más conocidas.

1. LA PRENSA

Desde el siglo XVIII se popularizó el uso de la prensa para divulgar ideas políticas. De alguna manera esos primeros periódicos contribuyeron a desarrollar las luchas libertarias de Francia, en su gran revolución, y de Estados Unidos, en su independencia.

En México, la Gaceta de la Nueva España despertó mucho interés en los tiempos de la dominación española. Ya en la guerra insurgente destacaron publicaciones tales como: “El Despertador Americano” en Guadalajara, con Don Miguel Hidalgo y Costilla; “El Correo Americano del Sur” en Oaxaca, con Don José María Morelos y Pavón; “El Telégrafo de Guadalajara”, “El Dictador Nacional”, “El Juguetillo”, “El Pensador Mexicano”, etcétera.

En el México Independiente, destacaron: La Abeja Poblana, El Busca-Pies, El Fanal del Imperio, La Avispa de Chilpancingo, El Águila Mexicana, La Estrella Polar, La Palanca, El Mensajero de Jalapa, El Yunque y muchos más.

Ya por tiempos de la guerra de Reforma, destacaron: El Monitor Republicano, El Siglo Diez y Nueve, La Prensa, La Independencia, El País, El Palo de ciego, La Orquesta, El látigo, etcétera.

En el Porfirismo, y sujetos prácticamente a la dictadura presidencial, destacaron: El Diario del Hogar, El Tiempo, El Nacional, etcétera.

En la lucha pre-revolucionaria, clandestinamente se hicieron publicaciones como: El Ahuizote, El hijo del Ahuizote, El Diablito Rojo, La Madre Matiana, Juan Panadero, etc., algunos de ellos, típicos por sus caricaturas políticas.

Actualmente el decano de los periódicos del interior de la República es El Dictamen, fundado en el Puerto de Veracruz en 1898, otros muy destacados por su antigüedad son El Informador de Guadalajara, desde 1917, el Porvenir de Monterrey, desde 1919, El Siglo de Torreón, desde 1922, El Diario de Yucatán, desde 1925, etcétera.

Los actuales periódicos nacionales como el Excélsior, Uno más Uno, la Jornada, El Herald de México, Reforma, Novedades y otros más, deben verse en una panorámica amplia, con las revistas nacionales, muchas de ellas, de abierta tendencia política y de gran impacto nacional.

En los últimos tiempos la difusión de ciertas noticias han logrado, de una u otra forma, convertirse en verdaderas “bombas de tiempo” en el panorama nacional, y la influencia, positiva o negativa, de estos medios, puede a veces resultar molesta, infundada y hasta difamatoria, lo que no puede negarse, es la influencia que se ejerce sobre la opinión pública.

En las primeras décadas de este siglo, los periódicos solían tener una línea oficialista, esto se dio hasta la década de los años setenta porque la tendencia fue fundamentalmente comercial, hoy siguen existiendo algunos diarios con una tendencia definida, pero su circulación se reduce notablemente.

Sin embargo, la prensa es un medio todavía limitado, en 1992 el 16.1% de la población total del país se encontraba en condiciones de extrema pobreza; 11,200 niños aproximadamente vivían en las calles; la población analfabeta era de unos diez millones de personas mayores de quince años de edad; y la pobreza, la necesidad y la desorientación, obligan a una deserción escolar de casi 32% en la educación primaria; en el otro extremo, cuatro de cada mil egresan de un posgrado.

En otro orden de ideas, el 6% de la población mayor de veinticinco años es profesionista, en una relación de 66.2% hombres y 33.8% mujeres. Los profesionistas constituyen una élite cultural y laboral de aproximadamente un millón 900 mil personas, que por sus oportunidades privilegiadas en materia económica, cultural y social, se apartan cada vez más de la realidad del mexicano promedio.

La información que demanda la generalidad nacional es la de lo novedoso y espectacular, más que de lo analítico, histórico y tradicional, esto explica en gran medida la distorsión, que se ha visto en los últimos tiempos, en la actitud de los candidatos contendientes, que más que resaltar sus propuestas electorales, dedican buena parte de su tiempo a atacarse entre sí, despertando con ello a veces mayor expectativa y popularidad entre el público, que la que hubieran logrado planteando con firmeza y conocimientos sus proyectos de gobierno.

Los periódicos tienen un impacto relativamente pobre en la opinión nacional por su bajo índice de circulación, es de observarse en este cuadro comparativo, que mientras que el diario madrileño “El País” se vende en una relación de 125 ejemplares por cada mil habitantes en España”³⁷, en México tenemos el siguiente cuadro comparativo:

PERIÓDICO	VENTA POR CADA 1M,000 HABITANTES
Excélsior	4
La Prensa	4
Novedades	4
El Financiero	2
La Joranda	2
El Universal	2
Ovaciones (1 ^a . edición)	2
El Herald	1
Ovaciones (2 ^a edición)	1
Reforma	1

2. LA RADIO

La aparición de la radio como medio de comunicación masivo tiene lugar y una fuerte expansión en la década de los años treinta, coincidiendo con el auge de los gobiernos totalitarios. Los líderes con gran impacto frente al público fueron quienes alcanzaron a percatarse del poder movilizador de la palabra expresada ante la radio. También fue utilizada por los líderes democráticos, como el Presidente Franklin D. Roosevelt quien en sus famosas “pláticas desde la chimenea” entusiasmaba a los votantes norteamericanos para inclinarse por su candidatura a la presidencia, asegurando con ello la aplicación del “New Deal” que comenzaría a resolver los graves problemas económico-sociales que produjo la gran depresión de 1929.

La radio igual que la televisión resultan medios de comunicación con:

- Mayor índice de penetración al público, respecto a la prensa;
- Más control por parte del Estado, por el alto índice de dependencia que significa su concesionamiento; y
- Mayor impacto psicológico, porque lo visto o lo oído, o ambas cosas causan más impresión mental en un sujeto, que la palabra impresa.

La radio tiene sobre la televisión, su más fuerte rival como medio masivo de difusión, los siguientes aspectos a su favor:

- Puede penetrar a sus oyentes en tiempos y lugares que la televisión no logra por ejemplo: cuando éstos se preparan para acudir a sus ocupaciones cotidianas, realizan actividades de trabajo o de tareas domésticas, y viajan especialmente conduciendo sus propios automóviles;
- Algunos programas de análisis político, son particularmente seguidos por el público y producen influencia y opinión de apoyo o de controversia, pero siempre con consecuencias en el ánimo de la ciudadanía; y
- Los encuentros de opinión se facilitan más en la radio que en la televisión, en donde predomina la imagen, sobre la palabra.

Ahora el político debe saber como utilizar los medios de comunicación; la radio, en este caso, representa un reto peculiar, por ejemplo el tono de voz elevado y afectado que es propio de la plaza pública, resulta de una cursilería inaguantable en un medio más íntimo como lo es la radio, se dice más “íntimo” porque el oyente no se ve influenciado por el contorno de la multitud y sus reacciones, como sí sucede, aunque a distancia, en la televisión que enfoca a la gente reunida en torno al político parlante.

De igual manera una voz fría, ausente, con timbres incómodos o monótona sería el fin de las expectativas de un político, respecto al destino de sus votos, a diferencia de aquél otro, cuya voz con timbre jovial, tal vez incompatible con su verdadera edad, la fuerza de lo expresado y la agilidad de sus respuestas, despertaría un buen número de simpatías por su causa.

Finalmente, el anonimato, especialmente del público que opina o cuestiona, y que si bien puede ser identificado, no “da la cara”, hace que su intervención pueda ser más comprometida para un político frente a un programa radiofónico.

Por todo ello, es de considerarse la gran influencia que ejerce aún en este tiempo la radio como medio masivo de información, en lo referente a la vida político-electoral de un país.

3. LA TELEVISIÓN

Fue a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta cuando ésta comenzó a hacerse popular, primero entre las clases alta y media, y a partir de los setenta, aun en los estratos más humildes de la sociedad. La televisión tiene como grandes ventajas:

- Su amplia cobertura de penetración puesto que aún en las áreas rurales es ya muy popular;
- El apoyo de la imagen, cuyo atractivo es tan irresistible que anula el análisis y la reflexión, como bien afirma Sartori, hasta crear un nuevo sujeto en la evolución humana el “*homo videns*”; y
- La posibilidad de mostrar de una manera casi fehaciente la personalidad de un político, porque no solo transmite sus ideas, sino a la vez su rostro, su cuerpo, sus gestos, sus modales, sus actitudes, su aliño y pulcritud, etcétera.

Por eso ahora, el político debe aprender a ser un verdadero actor frente a las cámaras; hay toda una mercadotecnia de su imagen; lo asesoran expertos profesionales respecto a su arreglo personal, su mejor expresión y ángulo para ser fotografiado o filmado, de aquí el éxito cada vez más creciente de los debates entre candidatos.

De esta suerte, el político que hasta hace poco se desenvolvía bajo el esquema tradicional y gastado del mitin popular, ahora difícilmente podría parecer serio, parado frente a las cámaras de la televisión. De aquí que algunos hayan caído en el otro extremo y se presenten en programas de alta audiencia a participar incluso del

espectáculo cantando, bailando, procurando resultar agradables a un público anónimo, cuyas reacciones se harán sentir a la distancia, en las crónicas de los medios impresos después de su presentación.

Queda al aire el tema específico de las encuestas, que tanta trascendencia tiene para los resultados electorales, y en donde los medios masivos de comunicación, son un factor básico de influencia y de posible manipulación.

En materia de encuestas de temas electorales, las razones de incredulidad en la transparencia del proceso electoral son:

- El descrédito de lo político;
- La sospecha de manipulación;
- La incompreensión de las técnicas electorales; y
- Las dudas sobre las técnicas electorales empleadas.

Por lo mismo, los trabajos de investigación de encuestas, considerando la perspectiva temporal con referencia al momento de la elección son:

- Investigaciones preferentemente políticas realizadas cuando no hay campaña electoral;
- Investigaciones realizadas durante la precampaña y la campaña electoral;
- Las encuestas realizadas el día de la elección. Éstas a su vez se subdividen en:
 - ◆ Las encuestas realizadas a la salida de la votación; y
 - ◆ Las realizadas sobre el recuento de votos o resultados de la elección.

4. INTERNET

Actualmente, este medio se encuentra cada vez más divulgado, con la desventaja de que, por sus características, es posible de hecho publicar por cualquier persona, todo tipo de información y mensaje con un impresionante promedio de rapidez y de cobertura.

México es por cierto, uno de los países que tiene una amplia utilización de este medio. En la red se tienen registrados 97 títulos de periódicos mexicanos consultables de manera ordinaria.

Lo anterior indica la trascendencia que la Internet tiene en la divulgación de todo tipo de información electoral, esto podría ser todavía más importante al establecerse la logística de aceptarse el voto de los mexicanos en el extranjero, puesto que sería un mecanismo muy utilizado para dar a conocer plataformas políticas y perfiles de candidatos inclinando en buena medida las preferencias de ese nuevo sector electoral.

XII. CONCLUSIONES

El proceso electoral, y particularmente las elecciones, son actividades de especial trascendencia para dar a conocer el grado de avance que el sistema democrático ha alcanzado en un país. La transparencia y eficiencia en el desempeño de unas elecciones, depende de unir varios factores como son: la coyuntura histórico-política, los factores reales de poder, la conformación socio-económica de la población, la educación cívico-electoral, etcétera.

Por eso resulta de primordial importancia contar con mecanismos adecuados de vigilancia, los cuales deben actuar de manera conjunta, cubriendo cada uno su esfera de atribuciones, para llegar a un resultado último, que es el lograr un ejercicio electoral confiable.

Los medios de comunicación tienen actualmente una importante función en la vida electoral de cualquier pueblo, tanto para difundir principios políticos, programas de campaña, imágenes de candidatos, etc., como también para influir en el electorado, mediante divulgación de encuestas y programas de análisis y de opinión, por lo mismo, es conveniente exigir el apego en su desempeño a los principios que regulan al derecho electoral.

Cada ciudadano, independientemente del papel que tenga en el ejercicio electoral, debe constituirse en vigilante celoso del proceso electoral, porque de su desempeño

depende el cumplimiento del lema maderista de “Sufragio Efectivo”, por el que el pueblo de México se enfrentó a la dictadura a principios de este siglo que ya concluye.

El hacer de la vida democrática una manera de ser, de pensar y actuar, de forma responsable y eficiente, es la mejor garantía para que el país logre, en un futuro próximo, el nivel que merece entre los pueblos herederos de una cultura de alcances universales.

NOTAS

¹ **Diccionario de la Lengua Latina**. Ed. Don Bosco, 6ª ed. Buenos Aires, Argentina, 1996. p. 119.

² **Diccionario Larousse de la Lengua Española**. Larousse Editorial, decimosexta reimpresión. México, 1994, p. 683.

³ PATIÑO CAMARENA, Javier. **Derecho Electoral Mexicano**. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales. No. 164. México, 1994, p. 70.

⁴ Datos de la declaración hecha por el doctor Jorge Carpizo Mc Gregor, Secretario de Gobernación y Presidente del Instituto Federal Electoral, el 1o. de marzo de 1994, citados por PATIÑO CAMARENA, Javier. **Ibid.**, p. 88.

⁵ FUCHS, Jochen. **La jornada electoral: Orden Público, Garantías, Prohibiciones**, en: NOHLEN, Dieter **et al.** Compiladores. **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE y FCE. México, 1998, p. 492.

⁶ **Ibid.**

⁷ GALVÁN RIVERA, Flavio. **Derecho Procesal Electoral Mexicano**. Mc Graw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México, 1997, p. 329.

⁸ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. **Memoria del Proceso Electoral Federal 1997**. México, 1998, p. 315.

⁹ TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. **Cit.**, por JUÁREZ CRUZ, Alejandro. **Análisis de la figura del “observador” en el Contexto Jurídico Electoral Mexicano**. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, p. 33.

¹⁰ JUÁREZ CRUZ, Alejandro. **Ibid.**, p. 4.

¹¹ **Idem.**

¹² INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. **Op. Cit. Supra**, nota 8, p. 303.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge A. CASTAÑEDA GONZÁLEZ. **La observación internacional de elecciones**. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994, p. 3.

¹⁴ **Diccionario Electoral**. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1989, p. 491.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge A. CASTAÑEDA GONZÁLEZ. **Op. Cit.**, p. 7.

¹⁶ NOLTE, Detlef. **La Observación Internacional de las Elecciones**, en: NOHLEN, Dieter **et al.** Compiladores. **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE y FCE. México, 1998, p. 674.

¹⁷ PÉREZ DE CUÉLLAR, Javier. **Cit.**, por NOLTE, Detlef. **Ibid.**

¹⁸ Datos tomados de NOLTE, Detlef. **Op. Cit.**, p. 681.

¹⁹ NOLTE, Detlef. **Op. Cit.**, p. 685.

²⁰ **Ibid.**, p. 686.

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge A. CASTAÑEDA GONZÁLEZ. **Op. Cit.**, p. 12.

²² Párrafo 2 del artículo 1 de ese documento.

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge A. CASTAÑEDA GONZÁLEZ. **Op. Cit., Supra**, nota 13, p. 154.

²⁴ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. **Op. Cit. Supra**, nota 8, p. 312.

²⁵ **IFES**. Informe de los Visitantes Extranjeros. p. 13.

²⁶ JUÁREZ CRUZ, Alejandro. **Op. Cit. Supra**, nota 9, p. 7.

²⁷ GALINDO BECERRA, Eduardo, en: **Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**. ELÍAS MUSI, Eduardo. Coordinador. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, p. 57.

²⁸ GALVÁN RIVERA, Flavio. **Op. Cit. Supra**, nota 7, p. 284.

²⁹ **Diccionario Jurídico Espasa**. Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 1998, p. 713.

³⁰ AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. NO PUEDEN REALIZAR ACTIVIDADES DE OBSERVACION ELECTORAL. Sala Superior. S3EL003/97. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-009/97. Alianza Cívica, Agrupación Política Nacional. 14 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Recurso de Apelación. SUP-RAP-004/97. Alianza Cívica, A.C. Agrupación Política Nacional, 14

de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Revista. **Justicia Electoral. Suplemento No. 1.** México, 1997, p. 35.

³¹ Datos tomados de FUCHS, Jochen. **Op. Cit. Supra**, nota 5, pp. 493 a 518.

³² FLORÍS MARGADANT, Guillermo S. **Panorama de la Historia Universal del Derecho.** Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 5ª ed. México, 1996. p. 68.

³³ PATIÑO CAMARENA, Javier. **Op. Cit. Supra**, nota 3, p. 422.

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge A. CASTAÑEDA GONZÁLEZ. **Op. Cit. Supra**, nota 13, pp. 84 y 85.

³⁵ KINGSLEY, Jean Pierre. **Acceso de los Partidos Políticos a los medios de Comunicación.** Conferencia. Instituto Federal Electoral. México, 24 de junio de 1997. p. 4.

³⁶ **Idem.**

³⁷ Datos tomados de RIVA PALACIO, Raymundo. **La Democracia en Construcción.** Coordinación de Asuntos Internacionales. Instituto Federal Electoral. México, 1998.