

LA “LEGITIMIDAD” PARTIDOCRÁTICA. EL CONTROL ELECTORAL, 1988-1994

SAMUEL DEL VILLAR KRETCHMAN

DE LA SOBERANÍA POPULAR A LA “LEGITIMIDAD” PARTIDOCRÁTICA

EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD de la América Mexicana estableció, desde 1814, como norma fundamental para organizar la vida del México independiente, que “la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos”,¹ con base en el sufragio universal.² La Constitución de Apatzingán tradujo en deber ser los sentimientos de autodeterminación que la nación mexicana expresara al adquirir su propia personalidad, en el discurso que pronunciara José María Morelos al ser inaugurado el primer congreso constituyente de México en Chilpancingo.³ Sin embargo, el pueblo de México desde entonces, no ha podido organizar su vida constitucional con base en su soberanía, a

¹ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1914, art. 5.

² En su artículo 6 se previene que “[...] el derecho al sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley”. Su artículo 13 establece que “[...] se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella [...]”, y el artículo 65 que “[...] se declaran con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno”.

³ José María Morelos, *Sentimiento de la Nación, o 23 puntos para la Constitución*, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813. En su punto 5 se establece que “[...] la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias a sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.

partir de la estabilidad de su derecho al sufragio libre, universal e igualitario, expresado en auténticas elecciones. En todo caso, la revolución, más que la elección, ha sido el medio para su ejercicio.

Al finalizar el siglo XX, a casi dos siglos de promulgada la soberanía popular por el sufragio universal en México, el “sistema electoral” sigue siendo un medio de control oficial sobre los resultados electorales y la integración consecuente de la autoridad pública; “hacer efectiva la soberanía popular” seguiría siendo, a fines de 1995, el objetivo fundamental de las negociaciones sobre reforma política, de acuerdo con el significativo planteamiento del presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁴

Durante la mayor parte de este siglo, y apelando a la “legitimidad revolucionaria” se justificó el control oficial sobre las elecciones y por lo tanto la “inefectividad” de la soberanía popular por el sufragio. Jesús Reyes Heróles fue quizá el teórico más destacado, al sintetizar los fundamentos de esa legitimidad revolucionaria en la “militancia de los muertos”, en una alocución conmemorativa de la revolución mexicana donde el razonamiento legitimador fue el siguiente:

En México la historia no es un peso muerto, sino una fuerza actuante. Hay una continuidad histórica que es la coraza de la Revolución mexicana. En México los muertos militan, y militan con nosotros, encontramos el idealismo heroico de Madero, el ímpetu social de Zapata y Villa, la invencible voluntad legal de Carranza, la audacia de los radicales sociales de Querétaro, la imaginación de Obregón y el sentido institucional de Calles. Los grandes muertos de México militan por el mañana de México.⁵

El proceso político combinó, hasta 1988, dos elementos para conciliar la “legitimidad” revolucionaria con la electoral. Por una parte, la designación de las candidaturas dentro del partido oficial, “coraza de la Revolución”, hecha en última instancia por decisión del presidente de la república a partir de la designación de su sucesor. Por otra, la “le-

⁴ Santiago Oñate, discurso de apertura de mesa de negociaciones sobre reforma política, 24 de octubre de 1995.

⁵ Jesús Reyes Heróles, discurso del 28 de noviembre de 1962, en *La historia y la acción. la Revolución y el desarrollo político de México*, p. 182. Hay que advertir la notoria omisión de Reyes Heróles a la referencia debida a Lázaro Cárdenas, que sólo puede explicarse por la rivalidad del entonces presidente Adolfo López Mateos, destinatario del discurso, con la figura histórica que cumpliera con los mandatos constitucionales de la revolución mexicana en materia agraria, laboral y de reivindicación de los recursos petroleros, institucionalizando el poder constitucional de la presidencia de la república.

gitimación” de las designaciones por el “voto de las mayorías”, reflejado en el cómputo oficial de los resultados electorales. La expresión mayor de la combinación de estas fuentes de “legitimidad” fue el gobierno de José López Portillo, cuya campaña electoral ni siquiera enfrentó una candidatura de oposición. La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en 1988, fundada en la reivindicación de los principios de la revolución mexicana y en la ruptura consecuente con el partido oficial, dejó en el aire las pretensiones de legitimidad revolucionaria en la designación del candidato oficial. La “caída del sistema” oficial de cómputo, ante el evidente triunfo de Cárdenas en las elecciones del 6 de julio de 1988, anularon cualquier pretensión oficial de legitimidad democrática.⁶

El Frente Democrático Nacional (FDN) y su candidato, Cárdenas, y el Partido Acción Nacional y su candidato, Manuel Clouthier, coincidieron sobre la ilegitimidad del gobierno de Carlos Salinas. Clouthier se unió a la demanda de Cárdenas,⁷ de un presidente interino que convocase a elecciones auténticas para restablecer la legitimidad gubernamental, puntualizando que “esa ha sido la postura de Acción Nacional, en la que nosotros no hemos variado un ápice”.⁸ El voto particular presentado por el grupo parlamentario del FDN, ante el dictamen de la mayoría oficial en la Cámara de Diputados, fundamentaba esa falta de legitimidad. Su texto establecía que “en un régimen democrático, la violación generalizada del sufragio significa la insubsistencia del orden institucional, ya que el mandato de la autoridad se vuelve no solo ilegítimo sino ilegal”.⁹ “El gobierno de Carlos Salinas, ilegal en su origen y su esencia, no será legítimo ni después del fin de los tiempos[...],” sentenciaba fundadamente para la historia el coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados.¹⁰ El pre-

⁶ Véase José Barberán, Cuauhtémoc Cárdenas, Adriana López Monjardín y Jorge Zavala, *Radiografía del fraude. Análisis de los datos electorales del 6 de julio*, México, Nuestro Tiempo, 1988.

⁷ Hermengildo Castro, “Nombrar un presidente interino, plantea Cárdenas”, *La Jornada*, 9 de septiembre de 1988, pp. 1 y 15.

⁸ Véase “Se manifiesta Clouthier por nombrar un presidente interino y nuevos comicios”, *La Jornada*, 10 de septiembre de 1988, p. 3.

⁹ El voto fue leído por el diputado Pedro Etienne en el pleno de la Cámara de Diputados en René Delgado, “Y el Código Electoral fue convertido en confeti”, *La Jornada*, 10 de septiembre de 1988, pp. 1 y 6.

¹⁰ Abel Vicencio Tovar, discurso del 10 de septiembre de 1988, en Azucena Valdearrábano, Víctor Cardoso, Roberto Fuentes y José A. Román, “Censura de PAN y FDN; la IP se congratula”, *La Jornada*, 11 de septiembre de 1988, pp. 1 y 3.

sidente de ese partido, Luis H. Álvarez, después de la imposición del dictamen oficial, sostendría todavía que “el de Salinas de Gortari será un gobierno de facto e ilegítimo”.¹¹

El gobierno de 1988-1994 se quedaba así sin legitimidad, ni revolucionaria ni electoral, buscando sustituirlas con una “legitimidad” partidocrática, en la que la efectividad del sufragio fuera sustituida, como fuente de esa legitimidad, por el reconocimiento de los partidos políticos de oposición al gobierno de Carlos Salinas y por el “acuerdo” respecto de los controles sobre el proceso y los resultados electorales. Algo radicalmente diferente de un régimen democrático en el que el sistema de partidos políticos organiza las opciones e intereses sociales, a decidirse por el sufragio, pero siempre como una expresión subsidiaria y subordinada a la soberanía popular y a su efectividad expresada en auténticas elecciones. La “legitimidad” partidocrática descansa entonces en la premisa de que el ejercicio de la soberanía no reside en el pueblo, sino en la valoración de la dirigencia de los partidos sobre los actos de gobierno, sin la legitimidad del sufragio.

Posteriormente, el acuerdo y la fuente más significativa de esta “legitimidad” partidocrática fue sin duda la dirección nacional del PAN que giró radicalmente, asumiendo la formulación de la nueva teoría sobre la “legitimidad” no democrática del gobierno de Salinas. De este modo, no sólo desbancó a Reyes Heróles y los teóricos de “las mayorías” del PRI como los “legitimadores” del régimen, también desechó la tradición y principios de Acción Nacional concretados en la “postura” de Clouthier, quien sostenía que no se habían “movido un ápice”.

Esta nueva formulación teórica surgió de un giro ideológico fundamental de la dirección del PAN, nugatorio de la soberanía popular, y se fue articulando conforme se acercaba la toma de posesión de Salinas. Comenzó a esbozarse con los “cambios” anunciados por su presidente el 7 de noviembre de 1988, por los que se consideraba al gobierno de Salinas, aunque ilegítimo, “como una mera instancia hacia un sistema auténticamente democrático”.¹² Dos semanas después, y a 13 días de la toma de posesión, se consolidaba una nueva doctrina, sustentadora de la “concertación” con el gobierno de Salinas, por la que la “ilegitimidad” de origen y esencia que se sostenía unos días antes, era subsanada por la “legitimidad de ejercicio”. El 16 de noviembre de

¹¹ Teresa Gurza, “El de CSG, será un gobierno de facto e ilegítimo, afirma Luis H. Álvarez”, *La Jornada*, 25 de septiembre de 1988, p. 7.

¹² Ricardo Alemán Alemán, “Alianza de toda la oposición, prevé Luis H. Álvarez”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 1988, pp. 1 y 10.

1988, la dirección nacional del PAN dio a conocer la articulación de la doctrina de la "legitimidad" partidocrática en la que se apoyaría el gobierno de Salinas durante su sexenio, en un documento titulado significativamente *Compromiso nacional por la legitimidad y la democracia*. En esencia, postulaba que Salinas:

[...] únicamente podrá legitimarse ante los mexicanos con el buen ejercicio del poder mismo [...], el nuevo gobierno sólo podrá hacerlo si desde el primer día de sus funciones actúa como gobierno de transición que acata el mandato popular de democratización, pluralismo, justicia social y soberanía nacional, expresado por medio del voto que realmente se emitió el 6 de julio pasado, a pesar de todas las irregularidades cometidas [...]¹³

La nueva doctrina rompió de plano con el principio fundacional, de Acción Nacional llevándola al extremo de lo que Manuel Gómez Morín consideraba, medio siglo antes, en el informe a la asamblea constituyente del partido, como "cooperar en la trágica farsa de dar un aspecto de legitimidad a lo que será obra solamente del abuso de poder y desdén del derecho", resultado de "la maquinaria bien conocida para impedir o para desfigurar la opinión y el voto".¹⁴ Para la dirección de Acción Nacional durante el gobierno de Salinas, el impedir y desfigurar la opinión y el voto se convirtió de esta manera en "irregularidades" soslayables para poder arrogarse de acuerdo con su conveniencia el derecho constitucionalmente exclusivo del pueblo, de ser la fuente de legitimidad.

Como resultado, la nueva doctrina partidocrática era racional, conceptual, política e históricamente inconsistente y absurda no sólo frente a la razón de ser de este partido político, sino en sí misma. Lo que era "esencialmente ilegítimo", racionalmente, no podía dejar de serlo por la valoración subjetiva, o de conveniencia, de uno o varios partidos políticos, sin que se corrigiera objetivamente la causa esencial de ilegitimidad: la defraudación de la soberanía popular. Conceptual y políticamente el "mandato popular" había elegido a Cuauhtémoc Cárdenas, y no a la interpretación arbitraria de la dirección de un partido que se opuso a su

¹³ Significativamente, el coordinador del PAN en la Cámara de Diputados, Abel Vencio Tovar, quien sostuviera que "el gobierno de Salinas no sería legítimo ni después del fin de los tiempos", fue comisionado para leer este documento; en Ricardo Alemán Alemán, "Llama el PAN a un compromiso democrático", *La Jornada*, 17 de noviembre de 1988, pp. 1 y 10.

¹⁴ Manuel Gómez Morín, "Informe a la asamblea constituyente de Acción Nacional, el 14 de septiembre de 1939", en Carlos Castillo Peraza (comp.), *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones*, México, FCE, 1994, p. 133.

candidatura. Y la historia ha dado pruebas de que Salinas contradujo el mandato popular de democratización, justicia social y soberanía nacional, sin que por ello se hubiese alterado el apoyo a su gobierno por parte de la dirección del PAN. No es en la razón, la consistencia política o la historia donde puede encontrarse el fundamento de su giro ideológico, que negaba el imperativo del sufragio efectivo y la autenticidad de las elecciones como sustento único de legitimidad constitucional, sino más bien en el interés común de Salinas y el PAN de neutralizar un proceso electoral democrático que pudiese llevar a Cárdenas y al PRD, que se organizó en torno a su triunfo de 1988, al gobierno, nacional o en los estados.

El proceso político consecuente durante el gobierno, en el periodo 1988-1994, se desarrolló en torno a la negociación sobre la orientación del control electoral, pero bajo la premisa de la existencia de ese control, y de que éste es ejercido por el titular del Poder Ejecutivo. Su eje es la anulación de la fuerza electoral cardenista de 1988 en los resultados oficiales del PRD durante el sexenio, con la aceptación y el acuerdo del PAN, para que a éste se le reconozca el papel de “segunda fuerza” en el Congreso y el triunfo en dos gobernaturas y una variedad de presidencias municipales significativas. Las “reformas electorales” del gobierno de Salinas no desaparecen el control sobre los procesos y resultados electorales, sino que lo consolidan con un aparato técnico burocrático sin precedentes, enmarcado por una legislación electoral tan compleja como amañada. El control electoral de Salinas fue materia de controversia, y baste citar las diferentes perspectivas sobre el tema de los candidatos del PAN, PRI y PRD en la elección presidencial de 1994. Diego Fernández de Cevallos extrema la teoría de la “legitimidad” partidocrática al calificar el enmarcamiento legislativo del control de Salinas como “la mejor ley electoral del mundo”.¹⁵ Cuauhtémoc Cárdenas, quien asumió durante el sexenio la lucha por la legitimidad democrática, lo consideró como el medio para un “descomunal fraude electoral”,¹⁶ mientras que Ernesto Zedillo pudo ofrecer el testimonio más calificado del régimen, por el conocimiento de su objetivo y operatividad, al definirlo, en un célebre memorial a Luis Donald Colosio, como “el acuerdo para un eficaz proyecto de neutralización del PRD”.¹⁷

¹⁵ Diego Fernández de Cevallos, entrevista con J. Zabłudovski en Canal 2, 20 de noviembre de 1993.

¹⁶ Cuauhtémoc Cárdenas, discurso en plaza de la Constitución, 22 de agosto de 1994.

¹⁷ Ernesto Zedillo, carta a Colosio, 19 de marzo de 1994, en *Reforma* del 3 de octubre de 1995.

El referente inmediato de dicho acuerdo fue “la agenda de reforma electoral”, que se difundiera el 15 de marzo de 1994,¹⁸ cuatro días antes de la carta a Colosio, que sirvió para consolidar el control de Salinas sobre el padrón, las autoridades y resultados electorales. Sobre la base de este “acuerdo”, el mismo Zedillo requirió a Colosio el “deber [de] externarle [a Salinas] tu convicción de que él ya cumplió con la parte más importante de la sucesión”, a más de cinco meses de las elecciones y omitiendo cualquier papel para la soberanía popular. En tanto que Cárdenas, en su discurso del 18 de marzo, no sólo no suscribía dicho acuerdo, sino que decidió exhibir públicamente las implicancias de lo que Ernesto Zedillo planteaba en forma reservada:

El régimen de partido de Estado se resiste a renunciar a su control sobre las elecciones del 21 de agosto; nos confirma con ello que no tiene voluntad para conducir una elección transparente y limpia, que es el reclamo de Chiapas y de toda la república [...] En estas circunstancias, como candidato que ha recibido la confianza de numerosas fuerzas y de millones de mexicanos que valientemente y con lealtad luchan por la democracia, consciente de mi responsabilidad ante el país, ante ustedes y muchos más en toda la república, quiero decirles que no puedo avalar una decisión equivocada; que así la veo, porque eso sería traicionar mis propias convicciones al dejarnos atados, sin la posibilidad siquiera de señalar o denunciar resultados viciados, favorezcan a quien favorezcan, que pudieran surgir de una elección conducida con parcialidad.¹⁹

El mecanismo de control electoral no fue inaugurado con el acuerdo del 15 de marzo de 1994. Surge y se desarrolla con los acuerdos previos, básicamente entre el PRI y el PAN, sobre las reformas al texto constitucional y expedición, reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con el objetivo de establecer y mantener actualizado el control del salinismo sobre el proceso y los resultados electorales. Los partidos políticos aceptaron ese control y sus posteriores resultados, desarrollando la “legitimidad” partidocrática con que se pretendió colmar durante el sexenio el vacío dejado por la legitimidad revolucionaria perdida, y por la neutralización de la legitimidad democrática.

Sería injusto imputar exclusivamente al PAN y a la interacción desarrollada con Salinas y el PRI, por significativo que haya sido su papel

¹⁸ *La Jornada*, 16 de marzo de 1994.

¹⁹ *La Jornada*, 19 de marzo de 1994.

“legitimador”, la adhesión a la teoría de la “legitimidad” partidocrática de control sobre el “proceso electoral” y sus resultados. Fue suscrito desde luego por los seis partidos adláteres, que encontraron sostenimiento y origen en ese control para “neutralizar al PRD”.²⁰ El Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática sostuvo sistemáticamente la legitimidad democrática como único sustento debido del gobierno, rechazando en consecuencia los “acuerdos” que desarrollaron ese marco constitucional y legislativo violatorio del sufragio. Sin embargo, no puede dejar de advertirse que su presidente, Porfirio Muñoz Ledo, sí suscribió el “acuerdo” del 15 marzo de 1994, pretendiendo convalidar públicamente las credenciales de elector expedidas por el aparato de control de Salinas como símbolo de legitimidad gubernamental,²¹ en el mismo momento en que el candidato presidencial de su partido, el PRD, establecía que “el régimen de partido de Estado se resiste a renunciar a su control sobre las elecciones del 21 de agosto”.

El objetivo inmediato de este trabajo será documentar desagregada y analíticamente los elementos de control sobre el llamado “proceso electoral” construido durante el gobierno de 1988-1994, sustentado en la “legitimidad partidocrática”, a la luz de su impacto sobre el derecho al sufragio, es decir el derecho a votar y ser votado, que según la tradición constitucional iniciada en Apatzingán a principios del siglo XIX debe reconocerse a todo ciudadano como único fundamento de la autoridad pública en México. Junto con ello, se relacionan los hechos significativos del “proceso electoral” de 1994, a través de los que se ejerció el control sobre el mismo. Necesariamente el trabajo tiene que desarrollarse a partir de la verificación de las hipótesis

²⁰ Por una parte se agruparían los partidos que apoyaron en el Frente Democrático Nacional la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, preexistentes al control de Salinas pero sostenidos por él mismo después de su giro hacia “la neutralización del PRD”: el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, surgido del antiguo Partido Socialista de los Trabajadores que había participado en el Frente Democrático Nacional; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista. Por otro lado, estarían los partidos creados por el control de Salinas con los mismos objetivos: el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista. Finalmente, el Partido Demócrata Mexicano, preexistente al control de Salinas, pero que no participó en el FDN, evidentemente, por su filiación ideológica. En forma significativa, ese mismo control canceló el registro de los tres partidos anteriores participantes en el FDN y del PDM al concluir el “proceso electoral” de 1994.

²¹ Porfirio Muñoz Ledo, discurso del 18 de marzo de 1994, *La Jornada*, 19 de marzo de 1994.

sobre la efectividad del marco oficial para garantizar o neutralizar el derecho al sufragio libre. Su objetivo mediano es que la desagregación y el examen contribuyan a la construcción de las garantías constitucionales, legislativas, administrativas y jurisdiccionales, necesarias para que finalmente se actualice y se consolide en México, mediante el sufragio, la soberanía que reside originariamente en el pueblo, como lo expresara Morelos hace casi dos siglos, pero que no ha podido actualizarse, mucho menos consolidarse, con la instauración de la plena democracia.

La observación subsecuente es, por un lado, eminentemente técnica y se refiere en detalle a la amplia gama de elementos particulares del "proceso electoral" que afectan el ejercicio del derecho al voto y que en conjunto integran un sistema de control sobre el mismo. Por el otro lado, el análisis también es histórico, ya que su campo específico es el proceso electoral de 1994 de renovación de los poderes federales, especialmente el Ejecutivo, con la consideración particular de los términos de la elección presidencial. Se enmarca además dentro de la evolución de los controles electorales durante el sexenio y sus antecedentes históricos legislativos. La investigación se realizó durante este último año, con base en el año sabático que me correspondía como profesor e investigador en El Colegio de México, tiempo en el que me desempeñé como representante del PRD en el Instituto Federal Electoral.

Se pueden hacer dos consideraciones en torno a la perspectiva adoptada para observar el proceso electoral. Por una parte es una posición privilegiada, difícilmente mejorable, para conocerlo a fondo y en detalle; por otra, el conocimiento comporta la participación en el proceso, esto es, asumir las responsabilidades eminentemente profesionales que brinda la abogacía para hacer valer los derechos de un partido político y de sus candidatos en los procedimientos normativos, administrativos y jurisdiccionales que confrontó esa representación. Su consideración en el análisis es inevitable, especialmente en vista de la responsabilidad ética y profesional primaria que tenía esa representación, para combatir decidida y sistemáticamente los "acuerdos" a que hizo referencia el actual titular del Poder Ejecutivo, no sólo para "neutralizar al PRD" sino a la democracia en su conjunto, y sus efectos particulares violatorios del sufragio en todas y cada una de las etapas del procedimiento electoral.

No obstante, el análisis realizado no se funda en elementos o apreciaciones subjetivas. Está sustentado fundamentalmente en los elementos documentales que acreditan objetivamente los actos de auto-

ridad condicionantes del proceso electoral: testimonios de actores significativos, textos constitucionales y legislativos, resoluciones de las autoridades intervinientes, e informes técnicos. Cuando el estudio se refiere a documentos generados por la representación del PRD, para establecer la relación de algún acto de autoridad a la luz de la juridicidad derivada del respeto al sufragio o incluso a la luz de las disposiciones legales en vigor, la misma está fundada a su vez en un marco normativo objetivamente determinable y comprobable. Reproducir las consideraciones de derecho respectivas implicaría una historia del proceso electoral considerablemente más detallada y amplia, que por necesidad rebasaría los límites impuestos a este trabajo.

El control sobre el “proceso electoral” puede desdoblarse en cuatro categorías: el político, el otorgado por el marco constitucional y legislativo, el infraestructural sobre el ejercicio del sufragio y el institucional. Este trabajo las considera de acuerdo con los términos de referencia siguientes:

1. El análisis del control político se centra en el jefe del Estado y no sólo del gobierno, por encima de cualquier otro poder, incluso el de la Constitución.

2. En la consideración del marco constitucional y legislativo del sistema electoral se analizan las disposiciones constitucionales, contradictorias, relativas al sufragio y al sistema electoral, y de las cuatro “reformas políticas” que instauraron y desarrollaron legislativamente el esquema de control durante el sexenio.

3. El control de las condiciones infraestructurales para el ejercicio del sufragio se enfoca, por una parte, a los términos del reconocimiento del derecho al sufragio activo, con la expedición de las credenciales para votar y la integración de los listados de electores, la ubicación de casillas y la integración de sus mesas directivas, la remisión de boletas electorales, la calidad del entintado “indeleble” y el respeto al secreto y libertad de voto durante la jornada electoral. Por la otra parte se analizan los términos del reconocimiento del derecho al sufragio pasivo, a ser votado, considerando los condicionamientos a las candidaturas, al financiamiento y a la comunicación electrónica.

4. El análisis de los controles institucionales desagrega los actos de autoridad, normativa, administrativa y jurisdiccional, que condicionaron en particular el ejercicio del derecho al sufragio a través del secretario de Gobernación, del Consejo y la Dirección General del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral y de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales.

EL CONTROL DIRECTO DE SALINAS

La diferencia específica del régimen político en México no radica en la integración del jefe de Estado y de gobierno, que se comparte con todos los regímenes presidenciales, ya que perdida la legitimidad democrática, se puede acceder a esa jefatura con independencia o aun en contra del sufragio, como se vio antes. La diferencia reside en que esa jefatura está por encima de la autoridad de la ley y de la Constitución misma. No se trata sólo entonces del papel que pueda desempeñar la impunidad por la violación a las normas, derechos y obligaciones, legislativas y constitucionales, puesto que el control vertical del jefe del Estado sobre el partido oficial en el Congreso y las legislaturas estatales le permite modificar y subordinar a su arbitrio la Constitución y las leyes. Durante el sexenio en consideración, esta subordinación se dio bajo la cobertura de la legitimidad partidocrática, con el "acuerdo" significativo del PAN, pretendiendo sustituir la legitimidad revolucionaria y democrática.

El proceso electoral de 1994 se mantuvo bajo este control político, financiero y operativo del jefe de Estado, por encima de la Constitución y la ley, siendo ejercido a través de su secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del IFE y del aparato electoral centralizado verticalmente dependiente del mismo, como se analiza más adelante. Evidentemente la documentación de los acuerdos e instrucciones reservadas del señor Salinas a sus secretarios de Gobernación y a la administración del IFE es hasta ahora públicamente inaccesible, no obstante, el ejercicio directo de su control sobre el proceso electoral, por encima incluso del marco jurídico del Cofipe, quedó plena y públicamente documentado en cuatro momentos críticos: a principios de 1993, antes de iniciado el proceso electoral formal, cuando Salinas instituye un patrón de exacciones y compromisos con las organizaciones empresariales del país para financiar la candidatura de su elección; al inicio del proceso, cuando instruyó al aparato del Estado sobre los resultados electorales del 21 de agosto de 1994; en medio, cuando impuso su cuarta "reforma política" para consolidar su control sobre el proceso, y al final del mismo, cuando controló ilícitamente los resultados públicos oficiales de la elección.

A 18 meses de las elecciones del 21 de agosto de 1994, y a diez de que se iniciase el proceso electoral formal, el 23 de febrero de 1993, Carlos Salinas personalmente se compromete en la organización y desarrollo del financiamiento clandestino, e ilícito, para imponer la candidatura de su elección. En esa ocasión convoca a la cúpula de la élite

empresarial protegida por su sexenio para exigir el aporte de 650 millones de dólares al patrimonio del PRI, prorrateados entre los 25 superempresarios convocados.²² Ésta fue la punta del iceberg de un sistema piramidal de control sobre las fuentes privadas de financiamiento, a través de un patrón de exacciones ilícitas al empresariado, del que posteriormente surgió evidencia pública como se refiere más adelante al considerar la incidencia de las fuentes de financiamiento en el control infraestructural del derecho a ser votado. Para apreciar la magnitud de la ilicitud de la exigencia de Salinas, baste aquí observar que su monto fue equivalente al del financiamiento público para las campañas de todos los partidos en 1994, y la cuota per cápita exigida fue de 7.5 veces el límite legal de las aportaciones individuales.

Salinas quiso hacer ostensible su control político sobre el Estado para determinar los resultados del proceso electoral, así como la subordinación al mismo de los acuerdos partidocráticos para modificar la Constitución y las leyes, en términos difícilmente más humillantes para un Estado democrático de derecho. El 27 de enero de 1994 se suceden dos ceremonias, una para significar el control político de Salinas y la otra para la subordinación partidocrática a él.

La primera enmarcada en la instrucción del presidente a todos los servidores públicos bajo su autoridad inmediata en el sentido de que “no se haga bolas nadie [...], el PRI tiene un candidato que lo llevará a la victoria democrática”. El beneficiario no resultó ser quien era el candidato del PRI en ese momento, Luis Donaldo Colosio, asesinado el 23 de marzo, casi un mes después. Lo significativo era la ostentación del control de Salinas sobre la renovación de los poderes del Estado, por encima de la soberanía popular, la Constitución, la leyes o cualquier otra consideración que pudiese contrariarla. La ceremonia desde ningún punto de vista podía considerarse un acto de partido, a menos que el Estado mexicano en su conjunto fuese considerado como un partido bajo su control. Simplemente fue un acto de Estado en el sentido más integral de la palabra, aunque reportado como “un desayuno privado”, pero que se realizó en la residencia oficial de Los Pinos y fue difundido por la prensa.

La instrucción fue recibida y acatada inmediatamente con aplausos por los titulares del control del aparato del Estado, en todos sus niveles significativos. Desde luego, estaba el gabinete representando el Poder Ejecutivo, incluyendo al secretario de Gobernación y presidente

²² Véase nota 124, de este mismo texto.

del IFE como administrador específico del proceso electoral. También se encontraban los titulares de la autoridad legislativa y jurisdiccional del Estado federal, representados por los coordinadores del PRI en las cámaras de Diputados y Senadores, y por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para significar la supremacía no de la Constitución, sino de Salinas. Se hallaban los gobernadores del PRI y el jefe del Departamento del Distrito Federal representando la autoridad de 30 sobre 32 de las entidades federativas.²³

La ceremonia complementaria fue protagonizada por el secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, recién designado por Salinas, y poco después del desayuno se instaló una sesión del Consejo General del IFE, e hizo público un “acuerdo” sobre la necesidad de la cuarta reforma electoral del sexenio, se sostenían los principios generales de imparcialidad, confiabilidad e igualdad de oportunidades electorales. Suscrito el día anterior por ocho de los nueve partidos políticos registrados y sus candidatos presidenciales, incluyendo al PRD y al ingeniero Cárdenas.²⁴ Significativamente, la prensa del día siguiente publicó, junto con el acuerdo, la fotografía de Carpizo aplaudiendo entusiasta las directrices del titular del Ejecutivo, que imponía la “victoria democrática” del candidato de su partido, por encima de la soberanía del pueblo mexicano. El mensaje no podía ser más claro, la declaración de principios de imparcialidad, confiabilidad e igualdad de oportunidades electorales sería una cobertura partidocrática para consolidar la instrucción de Salinas, quien controlaba el proceso y los resultados electorales.

A poco menos de tres meses de que el presidente diera esta instrucción y su secretario de Gobernación atestiguará la suscripción del “Pacto para la Democracia, la Paz y la Justicia”, el 19 de marzo de 1994, el doctor Zedillo documenta la consolidación del control de aquél sobre el proceso electoral en curso. En su histórico memorial a Colosio, da fe de que con el acuerdo suscrito cuatro días antes por los partidos políticos para la “agenda” de la cuarta “reforma política” de Salinas, éste “ya cumplió con la parte más importante de la sucesión”; y hay que destacar que a menos de cinco meses de que se efectuarían las elecciones, omitiendo cualquier participación popular.

Siete meses después de la instrucción de enero, entre el 21 y 22 de

²³ Patricia Sotelo, “Respalda Salinas al abanderado priista”, *Reforma*, 28 de febrero de 1994, p. 1.

²⁴ “Acuerdo para la paz, la democracia y la justicia”, 27 de enero de 1994.

agosto de 1994, después de la jornada electoral, se comprueba el control directo del titular del Ejecutivo sobre los resultados electorales, y su responsabilidad, junto con la del presidente y del director general del IFE por el ocultamiento y alteración de los resultados recibidos. En las actas del Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (Cenarrep) II, se da fe que “la única persona autorizada para la comunicación con el exterior”, incluyendo la comunicación con el IFE, era un oficial de estado mayor presidencial.²⁵ La bitácora de recepción de los resultados muestra que los datos difundidos por el director general del IFE, por instrucciones del presidente de su Consejo General, no corresponden a los recibidos y controlados por el titular del Ejecutivo.²⁶ Es importante detenerse y registrar este proceso crítico de difusión de los resultados electorales oficiales, ya que el Consejo General del IFE fue el que indicó que los resultados se difundiesen cuando se hubiese recibido la información de 15% de las casillas. De acuerdo con la bitácora de recepción, a las 12 horas del 21 de agosto, ya se habían recibido los resultados de 16.98% de las casillas. Diez minutos después, el director general del IFE, por instrucciones del presidente de su consejo, informa: “estoy recibiendo un último reporte. A los diez minutos de este día –lunes 22 de agosto de 1994– el PREP tenía recibidas 9 593 casillas, el 9.93% del total [...]” Con base en este informe Carpizo decreta: “[...] vamos a hacer un receso [...] para que en el momento que se nos informe que ya está el 15% de las casillas volvamos a sentarnos para recibir la información del caso”.²⁷

A las 2:30 horas Carpizo ofrece testimonio en el sentido de que “ya hay resultados del primer 15% de las casillas”, y el director general del IFE, en el sentido de que “se hace de su conocimiento que [...] se ha recibido ya la información correspondiente al 15.38% del total de las casillas instaladas”. Pero este hecho es desmentido por la bitácora de la información retenida por el control de Salinas, en la que se establece que se habían recibido los resultados de 32.59% de las casillas. De acuerdo con ella, para las 16:30 horas del lunes 22 de agosto se había recibido información de 99.53% de las casillas (95 968). 22 días des-

²⁵ Acta de hechos del 21 de agosto de 1994, por los representantes de los miembros del Consejo General del IFE, Cenarrep II.

²⁶ Bitácora de recepción de resultados electorales en Cenarrep II, 21 y 22 de agosto de 1994.

²⁷ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 y 22 de agosto de 1994, pp. 289-291, que recoge testimonios de Jorge Carpizo y Arturo Núñez sobre el Programa de Resultados Electorales Preliminares.

pués, el doctor Carpizo afirma que “dejó de captar el 4.17% (3 574) de las casillas” y culpando de ello a los funcionarios de casilla correspondientes “porque en ciertos casos las actas del PREP fueron metidas en los paquetes electorales o porque fueron mal identificadas”.²⁸

En realidad la alteración y ocultamiento de resultados controlados por Salinas fue de dimensiones mucho mayores. El PREP dejó de informar sobre 10.18% de las casillas (9 808) que corresponden a 3.5 millones de votos para presidente, 10% de la votación total. En la documentación de entrega de la base de datos del PREP se restringió la información captada a 93.08% de las casillas (89 731) que “fueron totalmente validadas”. Con ello el IFE ocultó la información correspondiente a 6 663 casillas. En la base de datos correspondiente entregada en medio magnético se excluye adicionalmente la información de 2 017 casillas, y en 1 128 más la información se entregó con registros vacíos, en ceros.

Este control sobre los resultados electorales fue ilícito, e incluso sería materia de responsabilidad penal.²⁹ Sin embargo, el titular del Ejecutivo controló directamente el ejercicio de la acción penal en materia electoral con la designación ilícita de un fiscal especial para la atención de delitos electorales, sin mediar la propuesta respectiva del IFE exigida por el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR).³⁰

EL CONTROL POR EL MARCO “CONSTITUCIONAL” Y LEGISLATIVO

La legislación define el “proceso electoral” como “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos,

²⁸ Jorge Carpizo, discurso en IFE, de 12 de septiembre de 1994; Perfil de *La Jornada*, 13 de septiembre de 1994.

²⁹ Véase “Denuncia de hechos de la representación del PRD en el Consejo General del IFE”, 19 de agosto de 1994, por proselitismo del titular del Ejecutivo, y ampliación de declaración de 3 de octubre de 1994 por sus responsabilidades en la alteración de documentación electoral y constancias de los mismos exhibidas en averiguación previa 371/FEPADE/94.

³⁰ Denuncia de hechos de la representación del PRD en el Consejo General del IFE, 23 de octubre de 1994, sobre responsabilidades por ejercicio indebido de servicio público del titular del Poder Ejecutivo, del secretario de Gobernación y del fiscal especial para la atención de delitos electorales, ilícitamente designado, averiguación previa 7525/DO/94.

que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.³¹ Lo dominante es la secuencia de actos de autoridad que regulan la preparación, realización y determinación de los resultados oficiales de las elecciones federales. La regulación va desde la integración del padrón electoral a la certificación después de las elecciones del presidente, 500 diputados y 128 senadores para integrar el gobierno nacional de México. El fundamento de la autoridad para condicionar y regular el proceso son las reformas al artículo 41 de la Constitución y el Cofipe que las desarrolla y que entró en vigor el 15 de agosto de 1990, para condicionar las elecciones legislativas federales de julio de 1991.

La contradicción “constitucional”

Los actos de la autoridad, legislativa, administrativa o jurisdiccional, pueden orientarse a garantizar o a violar el derecho constitucional al sufragio. El problema es que no existe un sistema constitucional coherente en materia electoral que garantice este derecho y coexisten dos que resultan abiertamente contradictorios y antagónicos entre sí. Tenemos el sistema que se funda en la soberanía popular a partir del sufragio universal e igualitario expresado en elecciones auténticas para constituir una república democrática representativa. El otro sistema, niega la soberanía popular, la efectividad del sufragio y la democracia, a partir de un régimen de excepción que los sustituye como principio constitucional por un sistema de control oficial discrecional sobre la generación de resultados electorales.

El primero que postula la legitimidad democrática y debería considerarse como el sistema auténticamente constitucional, se integra por los mandatos de cinco artículos del texto constitucional: el artículo 39 establece que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”, que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” y que “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”; el artículo 35 instituye el sufragio como derecho constitucional para la expresión de la soberanía; el 40 establece la república representativa y democrática como forma de gobierno; el artículo 115 especifica la forma republicana, po-

³¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), publicado en *Diario Oficial*, 15 de agosto de 1990, art. 173, párrafo 1.

pular y representativa como régimen interior de los estados, y el 133 que establece la supremacía de la Constitución y de los tratados internacionales que están de acuerdo con las prevenciones anteriores y consagran el derecho al sufragio libre, universal e igualitario expresado en elecciones auténticas y periódicas como fundamento de la autoridad pública.

Cabe poner énfasis en que este sistema de reconocimiento, ejercicio y representación de la soberanía popular se ha mantenido inalterado no sólo desde que entró en vigor la Constitución de 1917: su redacción y su articulado fundamental es prácticamente el mismo desde la Constitución de 1857, y tiene una clara y coherente raíz en la Constitución de Apatzingán.

Por otra parte, el sistema constitucional democrático es contradictorio por la sistemática, de hecho anticonstitucional en un Estado democrático de derecho, de cinco artículos, algunos desarrollados antes de la "legitimidad" partidocrática, y otros después. El artículo 41 que establece el control político discrecional irresponsabilizable sobre la organización del proceso electoral, y un régimen jurisdiccional de excepción condicionado a convalidar las violaciones legislativas y administrativas al sufragio, y enteramente insuficiente y deficiente incluso para controlar la legalidad del proceso. El artículo 103 consolida el régimen de excepción y la desprotección del derecho constitucional al sufragio, al prohibir expresamente la competencia de la judicatura federal como órgano responsable del control de la constitucionalidad de los actos de gobierno, en materia de amparo y protección del derecho constitucional al sufragio, que queda así en estado de indefensión. El artículo 74, fracción I, otorga el poder de calificación política de la elección presidencial a la Cámara de Diputados. El artículo 22 establece el "estatuto" de excepción al sufragio como fundamento para integrar la autoridad pública en el Distrito Federal. El artículo 73, fracción VI, transfiere al congreso la facultad para legislar en materia de fuero común en el Distrito Federal, de acuerdo con ese "estatuto".

Tendríamos que hacer tres distinciones básicas en el origen y naturaleza de los controles sobre el sufragio, impuestos por este otro sistema. En primer lugar se encuentra la calificación política de las elecciones por el cuerpo legislativo. Obedece a la misma tradición constitucional en México, cuyo origen está tanto en la desconfianza de la judicatura para resolver conforme a derecho los conflictos sociales trascendentes y la prevalencia del derecho mismo con independencia del control político, y en la confusión de los "colegios electorales" como cuerpos sufragantes de segundo nivel en el sistema estadounidense de elecciones indirectas con los cuerpos legislativos como órganos jurisdiccionales de

última instancia del proceso electoral. Si bien la reforma de 1993 suprimió la autocalificación de las elecciones legislativas por colegios de presuntos diputados y senadores, los controles, deficiencias e insuficiencias del tribunal de excepción, más que un avance determinaron un retroceso del Estado de derecho, frente a la calificación política, como se constata más adelante en el análisis de su marco y su desempeño.

En segundo lugar, se encuentra la *capitis deminutio*, política a la que están sujetos los ciudadanos del Distrito Federal, imposibilitados para elegir a la autoridad ejecutiva y legislativa local y municipal. Data de 1920, y el tema se magnifica con la creación de un cuerpo “medio legislativo” que sustituye al congreso local, los ayuntamientos, por “consejos de ciudadanos” no partidistas, y por la expectativa de un regente designado por ese cuerpo medio legislativo, que pasa a sustituir al gobernador.

El sistema general de control sobre el sufragio establecido por las adiciones al artículo 41 constitucional durante el gobierno de Salinas, se halla en tercer lugar. Consiste en establecer un régimen de excepción a los marcos generales de gobierno y de protección de los derechos constitucionales. Subordina el ejercicio del derecho al sufragio en todas las etapas del “proceso electoral”, a la autoridad discrecional de un “organismo público”, controlado por el titular del Ejecutivo a través del secretario de Gobernación. Además, establece un Tribunal Federal Electoral no sólo estructuralmente imposibilitado para garantizar los derechos que los ciudadanos y los partidos políticos puedan derivar del marco legal, sino específicamente quitado de la competencia del Poder Judicial Federal para controlar la constitucionalidad de la legislación y la administración electorales. Esta sustracción había sido sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la nación la que estableció que “los derechos políticos no son garantías individuales”, por lo que su amparo y protección están al margen del control de la constitucionalidad de los actos legislativos y administrativos que los violan. La primera “reforma política” del gobierno de Ernesto Zedillo, de diciembre de 1994, estableció un precedente en la historia constitucional de México, al restringir expresamente en el texto constitucional, en su artículo 103, la competencia de la Suprema Corte para conocer las violaciones a los derechos constitucionales,

La insubsistencia del derecho constitucional al sufragio se consolida porque la legislación electoral reglamentaria se funda en el desarrollo del contrasistema constitucional de control, que lo neutraliza con la prevalencia de la autoridad administrativa y jurisdiccional antagónica a su vigencia y a su defensa. El Cofipe condicionó y particularizó la prevalencia del control de Salinas en todas las etapas del procedimiento elec-

toral, desde el reconocimiento a los ciudadanos como electores hasta la generación y calificación de los resultados electorales con independencia del sufragio –complementado por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en el caso de elección presidencial por la Cámara de Diputados. El *leitmotiv* que enmarcó, estimuló y orientó el ejercicio del control electoral fue la “neutralización del PRD”, para reiterar los ilustrativos términos del doctor Zedillo, como veremos a continuación.

Cuatro “reformas políticas” y el mismo control electoral

El Cofipe, con base en el marco constitucional anterior, construyó el sistema de control electoral “moderno” de Carlos Salinas, frente al que se “cayó” –en términos del entonces secretario de Gobernación, Manuel Bartlett– el 6 de julio de 1988. Siete ordenamientos legislativos precedieron al COFIPE desde la promulgación de la Constitución de 1917, que fueron reformados y adicionados por once decretos legislativos. Consecuentemente puede considerarse que dieciocho reformas electorales, de diversa naturaleza y magnitud, han condicionado los procedimientos específicos bajo dicha Constitución en los 73 años que van de 1917 a 1990, siendo el promedio de una reforma electoral cada cuatro años.

Hay que observar que, curiosamente, la legislación electoral federal tuvo una notable estabilidad durante el periodo de inestabilidad del régimen de la revolución mexicana, antes de la transición a los gobiernos civiles, después de la efímera Ley electoral promulgada por el primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, inmediatamente subsecuente a la promulgación de la Constitución de 1917 para constituir los poderes federales conforme a ella.³² La Ley para la elección de poderes federales promulgada por el presidente Venustiano Carranza el 2 de julio de 1918, no obstante sus siete reformas y adiciones,³³ se mantuvo en vigor hasta que fue derogada por la llamada Ley electoral federal sancionada por Manuel Ávila Camacho, el 30 de diciembre de 1945.³⁴ Ésta fue derogada por otra ley del mismo nom-

³² Ley Electoral, 6 de febrero de 1917.

³³ Ley para la Elección de los Poderes Federales, *Diario Oficial*, 2 de julio de 1918, reformada y adicionada por decretos publicados en el *Diario Oficial*, 25 de mayo de 1920, 7 de julio de 1920, 24 de diciembre de 1921, 24 de noviembre de 1931, 19 de enero de 1942 y 4 de enero de 1943.

³⁴ Ley Electoral Federal en *Diario Oficial*, 7 de julio de 1946, reformada y adicionada por decreto, en *Diario Oficial*, 21 de febrero de 1949.

bre que promulgó Miguel Alemán, el 3 de diciembre de 1951.³⁵ Tiene también una gran estabilidad, hasta que es sustituida por otra del presidente Luis Echeverría, el 30 de diciembre de 1972.³⁶ Desde entonces se hizo costumbre que cada sexenio hiciese su “reforma política” con su propio cuerpo de legislación electoral. El presidente López Portillo sanciona la Ley federal de organizaciones y procedimientos electorales (LOPPE), el 27 de diciembre de 1977,³⁷ y Miguel de la Madrid promulga el Código federal electoral, el 29 de diciembre de 1986.³⁸

El Cofipe integró cuatro “reformas políticas” entre 1990 y 1994 para mantener el control electoral de Salinas de Gortari. El promedio de casi una reforma electoral por año resulta en una inestabilidad sólo equiparable a la del periodo 1917-1921, el de los albores de la Constitución. La inestabilidad del marco electoral de los principios de régimen sería imputable a la naciente “legitimidad” revolucionaria. La del final, a su decadente “legitimidad” partidocrática. El control de Salinas no confrontó, ciertamente, a la primera elección constitucional desde el homicidio del presidente Madero, la de Carranza, y su intento de condicionar la sucesión en favor de Manuel Bonillas, su derrocamiento a partir del Plan de Agua Prieta y el enmarcamiento para la primera elección de Álvaro Obregón. Pero sí enfrentó la compulsión sistemática de “neutralizar al PRD”, y colmar el vacío de legitimidad con los “acuerdos” partidocráticos. La primera “reforma política” de Salinas estableció el Cofipe en agosto de 1990,³⁹ a tiempo para restablecer el control electoral en las elecciones legislativas federales de julio de 1991 y fue modificado tres veces desde que entró en vigor. En julio de 1992,⁴⁰ de nuevo en septiembre de 1993⁴¹ y una tercera vez en mayo de 1994.⁴² En resumen, 300 de sus 388 artícu-

³⁵ Ley Electoral Federal, en *Diario Oficial*, 4 de diciembre de 1951, reformada y adicionada por decretos publicados en *Diario Oficial*, 7 de enero de 1954 y 28 de diciembre de 1963.

³⁶ Ley Federal Electoral en *Diario Oficial*, 5 de enero de 1973.

³⁷ Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial*, 28 de diciembre de 1977.

³⁸ Código Federal Electoral en *Diario Oficial*, 12 de febrero de 1987, reformado y adicionado por decreto, en *Diario Oficial*, 6 de enero de 1988.

³⁹ Véase Cofipe, *op. cit.*

⁴⁰ Decreto que reforma y adiciona el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *Diario oficial*, 27 de julio de 1992.

⁴¹ Decreto que reforma y adiciona el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *Diario oficial*, 24 de septiembre de 1993.

⁴² Decreto que reforma y adiciona el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *Diario Oficial*, 18 de mayo de 1994.

los originales fueron reformados en menos de dos años para consolidar el control electoral, y para desarticular cualquier desafío en las elecciones presidenciales de agosto de 1994.

Lo más significativo del marco electoral impuesto por el Cofipe fue que el control general se desarrolló, estableció y ejerció antes de la elección, básicamente a partir de los controles específicos sobre la formulación de los listados y referenciación cartográfica de electores, para las dos elecciones federales realizadas durante el sexenio, en 1991 y 1994. Con anterioridad, el control electoral dominante se ejercía sobre los condicionamientos en las casillas, el cómputo de los votos y la generación de resultados electorales después de la elección, por lo que la representación de los partidos políticos de oposición en las mesas directivas de casilla, y sus copias de las actas de escrutinio y cómputo respectivas, era considerada por la cultura electoral como el eje para desvirtuar el control, acreditando el fraude y solicitando su remedio. La “caída del sistema” de control sobre la elección del 6 de julio de 1988 se debió a las limitaciones técnicas para hacer corresponder y ajustar los resultados del control sobre los cómputos de casillas, desbordado por la votación en favor de Cárdenas, y el control sobre el cómputo nacional. El Cofipe organiza de este modo el proceso electoral, a partir de los padrones, para que las actas de escrutinio y cómputo de casilla registren los resultados del control, y éstos correspondan al cómputo nacional subsecuente a las elecciones. A pesar del formidable aparato técnico-burocrático montado para el efecto, el objetivo no se consigue y los resultados del sistema nacional de cómputo tienen que alterarse y ocultarse como se comprueba más adelante. Aunque el sistema de control fue complementado por la preparación de un aparato publicitario equivalente —que no existió en 1988—, con la integración cartelizada de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión para imponer los resultados oficiales, de hecho el sistema volvió a caer.

La justificación de nuevos padrones en 1991 y 1994 fue la expedición de nuevas credenciales que permitirían la identificación del elector con su fotografía. El antecedente inmediato para desarrollar el nuevo sistema de control fue el padrón y las listas de electores utilizados en las elecciones municipales extraordinarias en Uruapan, Michoacán, en noviembre de 1989. La modernización del control sobre el derecho al sufragio en el Cofipe, y sus correspondientes en procesos electorales locales, principalmente a partir del padrón, fue severamente impugnado. Al agotarse los recursos internos se recurrió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que evadió la resolu-

ción de las quejas.⁴³ La primera reforma del Cofipe desecha el nuevo padrón de 1991, a un extraordinario costo presupuestal con la justificación de un Registro Nacional Ciudadano a través de un nuevo sistema nacional de credenciales para votar con fotografía. De hecho el código reformado dio a la autoridad electoral el poder para generar y distribuir credenciales para votar a discreción, posibilitando la expedición de éstas sin consideración de la identidad de los ciudadanos, al permitir la inclusión de registros múltiples y la exclusión de auténticos electores registrados. Como resultado se integró una lista de electores enteramente nueva, impidiéndose así la auditoría oportuna y necesaria de la tan cuestionada lista de electores de 1991, con la que se hubiesen realizado las elecciones de 1994.

La reedición del código electoral en septiembre de 1993 pareció ser una reacción a las impugnaciones hechas a su versión anterior, pero en realidad abolió aun los medios mínimos de defensa legal permitidos en 1991 impidiendo abiertamente la admisión de las listas efectivas de electores y de las boletas electorales, como evidencia legal para probar la validez o invalidez de las elecciones. De hecho ordenó su destrucción después de ellas, y también "legalizó" el financiamiento inequitativo y oscuro de los partidos, y su acceso en los mismos términos a radio y televisión. Este estado de cosas sobrevino después que el titular del Ejecutivo exigiera la contribución mínima a la campaña presidencial de su partido de cada uno de los 30 beneficiarios principales de sus privatizaciones de activos públicos. Significativamente, el propietario del control dominante sobre la televisión mexicana, y a quien el gobierno transfirió 60 estaciones públicas locales de televisión, públicamente prometió una contribución de 70 millones de dólares.⁴⁴ Más aún, esta reforma impidió la nominación de Cárdenas como candidato común de varios partidos políticos. A cambio de mantener el control electoral por parte del Ejecutivo se estableció el

⁴³ Los casos pendientes de resolución se refieren a violaciones masivas de derechos humanos como resultado de fraudes electorales en elecciones municipales del estado de Guerrero, diciembre de 1989; la generalización de las violaciones a los derechos políticos en las elecciones del Congreso de la Unión de julio de 1991, principalmente a partir del padrón, y en las elecciones locales de la misma fecha, las del estado de Michoacán de julio de 1992, y las municipales de Guerrero de diciembre de 1992. Los casos están integrados en expedientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, núms. 10.545 y 10.979.

⁴⁴ Rafael Rodríguez Castañeda, "Detalles de la cena en Tres Picos 10, mansión de Ortiz Mena, Borrego, 29 magnates y el presidente de la república", *Proceso*, núm. 853, 8 de marzo de 1993, pp. 6-9.

principio de representación proporcional en el Senado, duplicando el número de senadores, pero asegurando el control oficial en la integración de más de sus dos terceras partes.

El proceso electoral para renovar los poderes federales en 1994 se inaugura con este marco en enero de ese año. Cuauhtémoc Cárdenas mantiene su rechazo y resistencia al control electoral y el 14 de diciembre de 1994, dos semanas antes del inicio del “proceso electoral” y del levantamiento en Chiapas, responde a las demandas democráticas del discurso de postulación de Luis Donaldo Colosio, con la invitación a un apoyo conjunto a cuatro requerimientos mínimos para elecciones limpias en 1994: una “autoridad electoral imparcial”, un “padrón electoral confiable”, el “acceso legal y equitativo al financiamiento electoral y a la radio y televisión” y una “protección judicial efectiva a los derechos políticos constitucionales”.⁴⁵ Consecuentemente, el PRD presenta una protesta al IFE en un informe sobre las “condiciones violatorias a los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos” impuestas por el Cofipe en el proceso electoral de 1994.⁴⁶

La cuarta “reforma política” del gobierno fue resultado del levantamiento armado del EZLN en Chiapas el 1 de enero de 1994. Su demanda fundamental era la remoción constitucional de la “dictadura ilegítima” que debía ser llevada a cabo por el congreso, y garantías oficiales a elecciones limpias.⁴⁷ La respuesta fue el partidocrático Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, del 26 de enero de 1994, cuya publicación se subordinó a la considerada antes instrucción de Estado dada por Carlos Salinas para predeterminar los resultados electorales.

La reclamada “ilegitimidad” del régimen no pudo ser eliminada. Cuatro meses y medio después del levantamiento zapatista, y tres meses antes de la jornada electoral, se produjo la “agenda electoral” de la cuarta “reforma política” de Salinas. Su fundamento fue el “acuerdo” del 15 de marzo de 1994, del que diera cuenta Zedillo, para neutralizar al PRD. Su resultado más notable fue una nueva composición del

⁴⁵ Cuauhtémoc Cárdenas, carta a Colosio, 14 de diciembre de 1993.

⁴⁶ Representación del PRD en el Consejo General del IFE, “Informe sobre las condiciones del proceso electoral de 1994 para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo federales de los Estados Unidos Mexicanos”, Acta del Consejo General del IFE, 23 de diciembre de 1993. El 5 de febrero de 1994, aniversario de la Constitución, Cárdenas pidió la renuncia del titular del Ejecutivo si se faltase la voluntad o la capacidad para asegurar elecciones limpias y creíbles el 21 de agosto como única salida a la crisis. El Consejo Nacional del PRD lo avaló y el 6 de marzo y 18 de abril se hizo el planteamiento.

⁴⁷ Declaración del Comité Clandestino Revolucionario Indígena del EZLN, 1 de enero de 1994, *La Jornada*, 2 de febrero de 1994, p. 4.

Consejo General del IFE: seis “consejeros magistrados” fueron reemplazados por seis “consejeros ciudadanos”, a quienes se reservó el derecho de voto, junto con cuatro consejeros del congreso (dos del PRI, uno del PRD y otro del PAN), y a la presidencia designada por el titular del Ejecutivo. Los partidos políticos mantuvieron una representación sin voto.⁴⁸ A nivel estatal y distrital –en donde se efectúa el cómputo base de votos para todas las elecciones– sólo 6% de los “consejeros ciudadanos” preexistentes fueron removidos.⁴⁹ Destaquemos que los nuevos “consejeros ciudadanos” nacionales entraron en funciones seis meses después de que se abriera el “proceso electoral”, dos meses y medio antes de la elección.⁵⁰ No obstante, los requerimientos para convertir el control electoral de Salinas en garantía al sufragio volvieron a ser ignorados por esta cuarta reforma política. Esto se corrobora no sólo al analizar con detenimiento el marco del COFIPE, sino también los controles infraestructurales sobre el derecho a votar y ser votado y su incidencia en el proceso electoral durante 1994.

EL CONTROL INFRAESTRUCTURAL SOBRE EL DERECHO A VOTAR

Para efectos de este análisis se consideran como controles infraestructurales los condicionamientos generales más importantes para el ejercicio del derecho al sufragio activo, votar, y del derecho al sufragio pasivo, ser votado, que establece el artículo 35 constitucional para la expresión de la soberanía popular. En sentido estricto las otras tres categorías de control que organizan el estudio también podrían considerarse como infraestructurales, toda vez que la jefatura de Estado y los marcos normativos –constitucionales y legislativos–, e institucionales integran la infraestructura de control sobre el derecho al sufragio. Es importante resaltar específicamente los controles generales más significativos que condicionan inmediata e incluso definitivamente el ejercicio del derecho al sufragio. A continuación se analiza su incidencia en el proceso electoral de 1994, considerando el enmarcamiento legislativo e institucional en el mismo.

⁴⁸ Cofipe, arts. 1, 5, 6, 73 reformados por decreto, *Diario Oficial*, 20 de julio de 1994. Esta reforma requirió otra constitucional previa, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante se refiere como *Constitución*), art. 41, párrafos octavo y noveno, reformado por decreto, *Diario Oficial*, 15 de abril de 1994.

⁴⁹ Actas del Consejo General del IFE, 18 de junio de 1994.

⁵⁰ Acta del Consejo General del IFE, 3 de junio de 1994.

Las credenciales para votar y el registro en las listas de electores son definitivos para poder sufragar. La posesión de credencial, el registro en las listas y la ausencia del entintado, con que se debe marcar al elector después de votar, es lo que permite “jurídicamente” el acceso a las boletas y a las urnas electorales, y en el otro extremo, la carencia de credencial o de registro y la evidencia del entintado, lo niega. Pero no son los únicos elementos de control inmediato sobre el sufragante, la ubicación de casillas y la integración de sus funcionarios posibilita o no físicamente el acceso a las urnas. La expedición de boletas electorales es la infraestructura para el cómputo de votos.

Credenciales y lista de electores

El control general más significativo para determinar los resultados electorales son la credencial para votar, por una parte, y el padrón electoral y los listados de electores formulados a partir del mismo para utilizarse durante la jornada electoral, por la otra. Los poderes discrecionales e irresponsabilizables sobre su generación y disposición formalizados en el Cofipe, dejaron en el aire la universalidad e igualdad del sufragio y la autenticidad de las elecciones que exige la legalidad democrática, coartando la soberanía del pueblo de México desde su base, predeterminando los votantes y sus votos en las elecciones del 21 de agosto de 1994. Las reformas que se hicieron al Cofipe cancelaron de plano, literal y formalmente, la obligación del IFE a entregar la credencial para votar, que incluso precisaba que la “entregará a cada interesado, personalmente y casa por casa”.⁵¹ La base de la impugnación a las elecciones de 1991 por la ilegalidad del listado de electores, fue el incumplimiento de esta obligación y la reforma de 1992 anuló de raíz el derecho correspondiente a recibirla, sustituyéndola por la obligación de “acudir a la oficinas o módulos que –discrecionalmente– determine el Instituto Federal Electoral”. Además ni siquiera se estableció el derecho correlativo para exigirla,⁵² esencial para ejercer el derecho constitucional primigenio del ciudadano de “votar en elecciones populares”,⁵³ quedando subordinado a la discrecionalidad, prácti-

⁵¹ Cofipe, art. 144, *Diario Oficial*, 15 de agosto de 1990.

⁵² *Ibid.*, art. 144.1, reformado, y adicionado por decretos, *Diario Oficial*, 17 de julio de 1992 y 24 de septiembre de 1993.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, art. 35.1.

camente irrestricta, de la autoridad para entregar la credencial electoral a los ciudadanos. La protección frente a la arbitraria negativa de entrega de credencial, fue de maquillaje.⁵⁴

El Cofipe subordinó así por doble vía el derecho constitucional a votar, a los controles de una arbitrariedad política extrema. Adicionalmente a la inflación de los listados electorales, con poderes para expedir credenciales falsas y generar registros igualmente inauténticos, instituyó y amparó a los poderes para suprimir el derecho al sufragio a ciudadanos, con credencial para votar, por exclusión o falsa referenciación cartográfica en los listados de electores, ya que la exigencia de inclusión debida es requisito para el ejercicio del sufragio.⁵⁵ Ciertamente que dispuso algunas formalidades para maquillar esos poderes arbitrarios,⁵⁶ pero el mismo Cofipe, con toda falsedad, calificó a los listados resultantes de este proceso como “definitivos”.⁵⁷

Más aún, las verdaderas listas electorales definitivas, con las que se realizaron las elecciones, son otras y no las que se publicaron. Teóricamente, según el Cofipe debieron imprimirse, por distritos y secciones electorales, dentro de los cuatro días siguientes al límite de entrega de las credenciales para que estuvieran en todas las capitales de los estados, “por lo menos treinta días antes de la jornada electoral”, y ni los ciudadanos ni los partidos políticos tuvieron acceso a ellas, ya no se diga con derecho y oportunidad de revisarlas, modificarlas o

⁵⁴ Consistió en el derecho de presentar una “solicitud de rectificación” ante la misma autoridad arbitraria (Cofipe, art. 151.1.a y b., 2. y 3) y, en caso de negativa o silencio después de 20 días, de un recurso ante el Tribunal Federal Electoral (art. 151.6. y 294.1.b.), que antes de iniciado el proceso electoral en enero de 1994 sólo podía desahogarse en su Sala Central con sede en el Distrito Federal (art. 266.1.), y a partir de entonces también en las cuatro salas regionales de las circunscripciones respectivas con sedes todavía más inaccesibles para la inmensa mayoría de los ciudadanos, en Durango, Jalapa, Guadalajara y Toluca, (art. 267.1.).

⁵⁵ *Ibid.* art. 218.1.

⁵⁶ Dispuso la exhibición durante 20 días naturales a partir del 1 de abril de 1994, de listas provisionales de electores que recibieron su credencial para votar antes del 28 de febrero en oficinas municipales o distritales del RFE (arts. 156 y 8 transitorio. VII), y habla de la posibilidad de recibir y acreditar “observaciones pertinentes” sin precisar quién tiene derecho a hacerlas (art. 157). También dispuso que el RFE entregue esas listas en la misma fecha a los partidos políticos para que formulen “observaciones” dentro de un periodo de 30 días (arts. 159.1. y 2. y 8 transitorio. X), de las que –presumiblemente el RFE– informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo (arts. 159.3. y 8 transitorio. XI), y del derecho de los partidos a impugnar el informe ante el TFE (arts. 159.4. y 158.5.).

⁵⁷ *Ibid.*, art. 159.5.

impugnarlas.⁵⁸ Quedaron bajo el control discrecional exclusivo de la cadena del poder irresponsabilizable, para que se pudieran incluir registros falsos y suprimir registros auténticos.⁵⁹ El propio Cofipe ordenó: se “procederá a la destrucción”, de las listas de electores utilizadas en la jornada electoral,⁶⁰ excluyéndolas del “expediente” que se remitió a los órganos jurisdiccionales para resolver las inconformidades sobre el cómputo oficial en el caso de la elección de diputados y senadores,⁶¹ y a la Cámara de Diputados, en el caso de la presidencial.⁶² Ello para excluir y hacer desaparecer la evidencia básica de la presumible adulteración electoral.

Durante la negociaciación de la cuarta “reforma política” del gobierno de Salinas, en medio del proceso electoral en curso, la representación del PRD y de su candidato presidencial en el IFE planteó cuatro requerimientos mínimos para intentar neutralizar esos controles, sin necesidad de posponer las elecciones: 1) el reconocimiento legislativo del derecho de los ciudadanos a ser registrados en la lista y a obtener su credencial para votar (ambos son requisitos); 2) la cancelación de registros falsos y la inclusión de registros genuinos, después de un escrutinio, por parte de los ciudadanos, de la integración de la lista controlada por el PRI, que debía efectuarse en marzo; 3) la publicación completa y oportuna de listas efectivas de electores a nivel de casilla, antes y después del ejercicio del derecho de corrección por ciudadanos y partidos políticos, y 4) reconocimiento de la lista y las boletas como evidencia de la validez o invalidez de la elección.

Ninguno de los requerimientos para dar una confiabilidad mínima a las listas de electores fueron adoptados. Debe señalarse que la lista en particular fue integrada bajo las órdenes directas de un militante del PRI que ganó distinción como funcionario nacional de su partido, Carlos Almada, director ejecutivo del Registro Federal de Electores (RFE).⁶³ El IFE alegó que el padrón electoral era 97% confiable, uno de los niveles más elevados del mundo, como los de Finlandia y Suecia. De hecho tenía una inconfiabilidad absoluta, dados los poderes discrecionales del IFE para integrar el padrón y la lista de electores, para in-

⁵⁸ *Ibid.*, art. 161

⁵⁹ *Ibid.*, arts. 208, 212, 218.4., 229.1.b., 234, 238, 243.1.c. y d.

⁶⁰ *Ibid.*, art. 254-2.

⁶¹ *Ibid.*, art. 252.1.a., b. y c.

⁶² *Ibid.*, art. 252.1.d.

⁶³ *Diccionario biográfico del gobierno federal. Poder Ejecutivo*, México, Presidencia de la República, 1988.

cluir registros falsos y excluir a electores auténticos, y para producir, distribuir y negar credenciales para votar. El mismo IFE reconoció una falta absoluta de control sobre la expedición y entrega de credenciales para votar. Su director general, el licenciado Núñez, abiertamente declaró que "los ciudadanos pueden recibir dos o tres veces su credencial".⁶⁴ En otras palabras, la confiabilidad del sistema se construyó sobre la posibilidad de dos, tres o infinitamente más credenciales para votar y registros en la lista de electores que ciudadanos efectivos. La evidencia concreta de producción fraudulenta de credenciales para votar y de registros igualmente falsos en la lista apareció en botes de basura del Distrito Federal, como se documentó en la denuncia penal correspondiente.⁶⁵ Consecuentemente, la jornada electoral del 21 de agosto se realizó sobre la base de un control selectivo del sufragio a partir de la lista de electores. Durante el proceso surgió evidencia definitiva, específica de este control selectivo.

De entrada debemos advertir que el padrón electoral se halla sustentado en proposiciones demográficas absurdas. La base del padrón electoral fue más amplia que los electores potenciales reportados por el Censo de Población de 1990.⁶⁶ Esto es una imposibilidad demográfica, ya que el número de ciudadanos empadronados, en un padrón confiable, nunca puede ser superior al número de ciudadanos existentes. Debe ser considerablemente inferior, debido a fallecimientos, emigración y ciudadanos no empadronados. No hay justificación racional para esta inconsistencia demográfica fundamental sobre la que se encuentran contruidos el padrón electoral y las listas nominales de electores, utilizados en la elección del 21 de agosto. La inconsistencia prueba la existencia de un número de registros falsos tan amplio como públicamente desconocido, y la única explicación son las acciones deliberadas, de mala fe, realizadas por parte del RFE, a cargo de integrar el padrón y las listas. Otros ejemplos entre la realidad demográfica de México y los registros en el padrón electoral son los siguientes: el censo agropecuario de 1991 reportó 3.5 millones de ejidatarios mientras que el padrón, en diciembre de 1993, sólo reportó 1.1 millón, repor-

⁶⁴ Acta del Consejo General del IFE, 15 de mayo de 1994.

⁶⁵ René Bejarano, presidente del PRD en el Distrito Federal, "Denuncia de hechos de 1° de junio de 1994 en la PGR en contra del Director General del IFE y quien resulte responsable", averiguación previa núm. 3709/FESPLE/94.

⁶⁶ El RFE informó que para el 28 de julio de 1993 había 200 mexicanos de más en edad de votar, nacidos entre 1930 y 1970, que los reportados por el Censo General de Población hecho dos años antes.

tando también 1.6 millones de autoempleados menos que el censo de 1990, en un periodo de depresión económica severa y desempleo explosivo.

La evidencia menos significativa sobre la inconsistencia interna del padrón y los listados de electores fue la que generó el PRD. Muestreó 103 secciones electorales en los 40 distritos del Distrito Federal⁶⁷ y en los cinco de Tabasco⁶⁸ y encontró 98 466 nombres de supuestos ciudadanos registrados en el padrón electoral. Encontró que entre 9.6 y 10.1% de los registros oficiales eran de ciudadanos inexistentes o de ciudadanos mal referenciados, para lograr anular su voto. La proyección nacional de estos resultados indica que entre 4.5 y 5 millones de ciudadanos registrados son fantasmas o están mal referenciados. La muestra de Tabasco indicó que 11.3% de los ciudadanos efectivos no estaban registrados en su proyección nacional, y resulta que 5.4 millones de ciudadanos fueron privados de su derecho a votar. Sin embargo, las evidencias definitivas sobre la falsedad y las alteraciones de las listas de electores surgieron de los propios informes oficiales.

Los informes oficiales del RFE sobre la depuración del padrón para formular las listas de electores que controlaron las "elecciones", evidenciaron la magnitud de su falsedad. Los homónimos, la repetición de exactamente los mismos nombres y apellidos, son un indicador de lo más relevante de la alteración de la lista de electores que genera registros falsos para encubrir votos también falsos. El RFE informó oficialmente que para enero de 1994, como resultado de su programa de depuración, sólo había "cerca de 20 mil homónimos o duplicados" en la lista de 5.3 millones de electores del Distrito Federal.⁶⁹ Un escrutinio meticuloso realizado por la representación del PRD en el Consejo Local Electoral del Distrito Federal mostró que había más de un millón de homónimos, 19.6% de los registros en la lista, y también mostró un patrón sistémico de distribución de estos nombres múltiples de electores, que promediaron 186 por sección electoral en las 5 mil 500 secciones del Distrito Federal.⁷⁰ La Comisión de Vigilancia del RFE y el Consejo

⁶⁷ Representación del PRD en la Comisión Nacional de Vigilancia del RFE, *Verificación del Padrón Electoral en el Distrito Federal*, noviembre de 1993.

⁶⁸ Representación del PRD en la Comisión Nacional de Vigilancia del RFE, *Verificación del Padrón Electoral en Tabasco*, abril de 1994.

⁶⁹ Acta de la Comisión Local de Vigilancia del RFE en el Distrito Federal, 12 de abril de 1994.

⁷⁰ Representación del PRD en el Consejo Local del IFE en el Distrito Federal, "Reporte sobre homonimias en el Padrón Electoral del Distrito Federal", mayo de 1994.

Técnico confirmaron la veracidad del análisis del PRD y la falsedad del programa de depuración del RFE.⁷¹

Evidencia definitiva, sobre los niveles de supresión de votantes auténticos de la lista de electores, surgió de la llamada “auditoría interna” realizada por ocho partidos políticos con el RFE.⁷² La muestra nacional comprobó que cerca de 20.3% de los ciudadanos empadronados –la mayoría de los que exhibieron su credencial para votar– no estaban registrados en la lista de electores en el momento de la verificación en campo. La indicación nacional de este resultado es que los registros oficiales suprimieron el derecho al voto a 9.8 millones de ciudadanos empadronados. Es importante señalar que el PRD fue el único partido que no participó en esta muestra, por el control del RFE sobre su realización.⁷³ El PAN anticipó su determinación de convalidar el padrón electoral y la lista de electores con base en los resultados de esta auditoría, pero inexplicable y contradictoriamente excluyó de sus conclusiones sus resultados gruesamente invalidatorios, al atribuirlos a “deficiencias en su diseño” –de la misma muestra en que fundó su convalidación,⁷⁴ cabe observar. El IFE alegó que las listas tenían “un rango mínimo de confiabilidad de 94.1%.”⁷⁵ En la misma forma, el Consejo General del IFE desestimó arbitrariamente la evidencia oficial sobre la supresión del derecho al sufragio a casi diez millones de ciudadanos, documentada en la auditoría coordinada por el RFE, al declarar la “validez y definitividad del padrón electoral y la lista nominal de electores”, que

⁷¹ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 6 de agosto de 1994, pp. 216-220 y 237-239.

⁷² Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Demócrata Mexicano, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista, “Verificación nacional al Padrón Electoral, a partir de una muestra aleatoria con valor estadístico nacional, en fecha posterior a la campaña anual intensa de 1994”, julio de 1994. Sin embargo el PDM no convalidó los resultados. Comisión Nacional de Vigilancia del RFE, acuerdo 2-EX3: 7/07/94.

⁷³ En lo particular el PRD fundó su posición en que la metodología de la muestra dependió del acceso exclusivo del RFE a la base viva de datos, en que erróneamente presumió que las solicitudes de credencial en los archivos del RFE son equivalentes a los registros de ciudadanos auténticos, y en que no estuvo fundada en el necesario barrido de las secciones electorales muestreadas. Véase Acta de la Comisión Nacional de Vigilancia del RFE, 23 de noviembre de 1993.

⁷⁴ PAN, “Dirección del Padrón Electoral 1994, análisis, verificación muestral, auditoría informática”, julio de 1994.

⁷⁵ IFE, “Dos auditorías confirman validez del Padrón Electoral”, desplegado. Véase *Reforma*, 12 de julio de 1994, p. 5.

condicionaron los resultados oficiales del 21 de agosto. Esta declaración pretendió fundarse en un documento presentado por sus seis consejeros ciudadanos. Para justificar su ignorancia de la evidencia oficial invalidatoria del padrón y listas de electores, los consejeros ciudadanos invalidaron arbitrariamente la “auditoría interna” y consecuentemente la confiabilidad de los ocho partidos políticos y del RFE que la habrían realizado, y se refirieron a su oscura e insustanciada explicación de los resultados: “las dos características fundamentales que afectan la información de este estudio son los defectos de diseño y temporalidad”, defectos que, por lo demás, nunca fueron explicados y eran insustentables.⁷⁶

Cabe observar que la coordinación de una mal llamada “auditoría externa” fue arbitrariamente encargada a un significado contratista del gobierno, McKinsey & Co., íntimamente vinculado al PRI –después de que auditores de seriedad comprobada encontraron que los términos de referencia resultaban ética y técnicamente inaceptables.⁷⁷ Incluso el PRI reconoció formalmente que había utilizado a este contratista para validar los resultados oficiales fraudulentos que favorecieron a su candidato en el proceso estatal electoral de Michoacán en 1992.⁷⁸ En realidad la “auditoría” dependió del acceso exclusivo del auditado –el RFE– a la base viva de datos, y en su consecuente selección de registros a auditarse. Con base en esto el IFE alegó que “hay 97.42 de consistencia del Padrón Federal Electoral (base de datos-almacén) con la información dada por los ciudadanos”.⁷⁹ A pesar del control prácticamente absoluto que el RFE tuvo sobre la “información dada por ciudadanos”, y de la engañosa presentación oficial de esta peculiar “auditoría”, su resultado básico estableció que sólo en 78.7% de los casos “toda la información es consistente entre la base de datos, el ciudadano y el almacén”.⁸⁰

⁷⁶ IFE, *Memoria del proceso electoral federal*, México, agosto de 1995, p. 143. Lo que se consideró como “defecto de diseño” de la muestra fue que se identificó a electores con credencial para votar que habían sido suprimidos indebidamente de la lista de electores, y lo que se consideró como “defecto de temporalidad”, por los electores que pudieron haber cambiado de domicilio desde el momento en que se les entregó la credencial, tenía una incidencia mínima sobre los resultados de la muestra.

⁷⁷ Mancera, Ernst y Young, “Auditoría externa al Padrón Federal Electoral-Licitación pública nacional IF-006/94”, comunicación al IFE, 11 de marzo de 1994.

⁷⁸ Declaración de Cesáreo Morales, representante del PRI en el Consejo General del IFE, Acta del 18 de mayo de 1994.

⁷⁹ IFE, “Dos auditorías confirman la validez del padrón electoral”, desplegado, *Reforma*, 12 de julio de 1994, p. 5.

⁸⁰ “Informe de la auditoría al Padrón Federal Electoral. Informe final para el Consejo Técnico del padrón electoral, 30 de junio de 1994, AJ-RFG, p. 7. Para una evaluación

A la evidencia sobre la falsedad de las listas de electores utilizadas en la jornada electoral del 21 de agosto, hay que añadir la ilegalidad de su formulación aun dentro del marco del COFIPE que, hay que insistir, fue diseñado para dar una cobertura máxima al control del IFE sobre el padrón y las listas. El 15 de mayo de 1994, cuando el IFE presentó su informe oficial sobre la incorporación de observaciones hechas por los partidos políticos, se acreditaron y documentaron ante el Consejo General del IFE nueve fundamentos que sustentan la "ilegalidad y las condiciones violatorias a la autenticidad de las elecciones", que imponen el padrón electoral y la lista de electores.⁸¹ Frente a esta evidencia, el representante del PRD fue invitado por el presidente del Consejo a un intercambio televisivo con el director ejecutivo del RFE, que se realizó el 30 de mayo.⁸² Es procedente señalar que los sondeos de opinión pública indicaron que más de la mitad de la población resultó convencida que el proceso electoral oficial, fundado en el padrón electoral y la lista nominal de electores consecuente, no era confiable.⁸³ Nos referimos sucintamente a alguna de las evidencias sobre el patrón de generación de las listas de electores a la luz de las disposiciones legales aplicables.

El IFE violó la legislación electoral,⁸⁴ al confundir el proceso de exhibición de las listas nominales de electores durante el mes de abril de 1994 con listas de electores "no validados" del orden de tres millones de supuestos electores, como fue acreditado en tiempo y forma ante el presidente del Consejo General del IFE.⁸⁵ El director ejecutivo del RFE lo reconoció al establecer que la exhibición incluyó un "impreso con la relación de solicitudes presentadas hacia final del operativo de em-

detallada de la inconfiabilidad de los alegatos del IFE, con base en estas dos "auditorías", véase José Barberán, representante del PRD en la Comisión Nacional de Vigilancia del RFE, "Análisis del padrón electoral y sus verificaciones", 14 de julio de 1994.

⁸¹ Representación del PRD en el Consejo General del IFE, "Ilegalidad y condiciones violatorias a la autenticidad de las elecciones en las listas de electores formuladas, entregadas y exhibidas por el RFE", acta del Consejo General del IFE, 15 de mayo de 1994.

⁸² El 2 de junio el IFE hizo 22 alegatos buscando desvirtuar lo que la representación del PRD acreditó en dicho intercambio. Véase "Comentarios acerca de los principales puntos expuestos por el doctor Samuel I. del Villar sobre el padrón electoral y la Credencial para Votar con Fotografía, en el debate del 30 de mayo", *La Jornada*, 2 de junio de 1994, p. 23. El PRD dio respuesta puntual a cada uno de los comentarios del IFE a la ilegalidad e inconfiabilidad del padrón electoral", *La Jornada*, 10 de junio de 1994, p. 20.

⁸³ Véase *Reforma*, 28 de junio de 1994.

⁸⁴ Cofipe, arts. 151 párrafo 1 y 18 transitorio, fracción II.

⁸⁵ Representación del PRD en el Consejo General del IFE, oficio al secretario de Gobernación, 30 de abril de 1994.

padronamiento que no fueron validadas” conforme a la ley.⁸⁶ Como resultado del mandato del Cofipe de exhibir las listas durante el mes de abril⁸⁷ para el señalamiento de “observaciones pertinentes”,⁸⁸ el IFE informó que sólo incorporó observaciones de mil 700 ciudadanos, de una lista con más de 45 millones de registros.⁸⁹ El Cofipe también ordenaba que el IFE entregase las listas en la misma fecha para “observaciones” de los partidos políticos durante un periodo de 30 días,⁹⁰ haciéndose la observación de los tres millones de registros que incluso el propio IFE reconoció como “no validados” de acuerdo con el Cofipe,⁹¹ y exigiéndose la corrección del procedimiento de acuerdo con el código respectivo.⁹² El secretario de Gobernación se rehusó a convocar oportunamente al Consejo General para subsanar la significativa ilegalidad en la integración de las listas,⁹³ y éste después rechazó el remedio legal⁹⁴ mientras que el Tribunal Federal Electoral confirmaba el rechazo en apelación.⁹⁵

Al mismo tiempo, la información oficial comprobaba que las credenciales para votar que circulaban indebidamente sumaban millones. Durante el periodo en que, de acuerdo con el Cofipe, se suponía que la lista nominal de electores estaba sujeta a “observaciones” por ciudadanos y partidos políticos para su corrección, el IFE informó oficialmente que había hecho unilateralmente 2 millones 984 mil 336 alteraciones, 5.81% de los registros en la lista. Arbitrariamente canceló 1 millón 296 mil 943 registros en el apartado de ciudadanos que oficialmente habían recibido su credencial para votar, e incluyó 1 millón 721 mil 393 registros en el de ciudadanos que la habían solicitado.⁹⁶

⁸⁶ IFE, oficio a la representación del PRD ante el Consejo General del IFE, 4 de mayo de 1994.

⁸⁷ El Cofipe fijó el periodo del 1 al 20 de abril, *op. cit.*, arts. 156 y 8. transitorio VII. Este periodo fue extendido al 30 de abril por acuerdo del Consejo General del IFE, por el que asumió facultades legislativas.

⁸⁸ Cofipe, *op. cit.*, art. 157.

⁸⁹ Declaración del director general del IFE, acta del Consejo General del IFE, 15 de mayo de 1994.

⁹⁰ Cofipe, *op. cit.*, arts. 159.1 y 2. y 8 transitorio x.

⁹¹ Oficios de la representación del PRD en el Consejo General del IFE a su presidente, 30 de abril y 15 de mayo de 1994.

⁹² Oficio del director del RFE a la representación del PRD en el Consejo General del IFE, 3 de mayo de 1994.

⁹³ Oficios del secretario de Gobernación a la representación del PRD en el Consejo General del IFE, 3 y 6 de mayo de 1994.

⁹⁴ Acta del Consejo General del IFE, 15 de mayo de 1994.

⁹⁵ TFE, resolución de Sala Central, SC-I-RAP-499/94, 22 de junio de 1994.

⁹⁶ Dirección Ejecutiva del RFE, “Avance en la entrega de credenciales, corte al 10 de

El Cofipe requería una declaración del Consejo General de “validez y definitividad” de la lista de electores⁹⁷ para que el IFE pudiese entregarla como tal en “cintas magnéticas” a los partidos políticos el 30 de junio. Sin embargo, el secretario de Gobernación ilegalmente retrasó la convocatoria necesaria para que el Consejo General hiciese la declaratoria respectiva. Con el retraso se impidió la atención oportuna de la propuesta del PRD de publicar la lista a ser utilizada en la jornada electoral en cada una de las casillas, y para que se la admitiese como evidencia de validez o invalidez de las elecciones.⁹⁸ Las listas “definitivas” fueron entregadas por el RFE 20 días antes de la declaración del Consejo General exigida por la ley, y como resultado la ilegalidad de la lista de electores “definitiva” quedó consolidada.

Boletas electorales

Otro eslabón para construir la cadena de control sobre los resultados electorales fue la discrecionalidad irrestricta sobre la expedición y entrega de boletas electorales, para que votantes inexistentes pudiesen convertir los registros y credenciales igualmente irreales en la multiplicación de votos fantasma. Para lograrlo, el presidente del Consejo General del IFE, con la mayor arbitrariedad, impidió incluso que dicho consejo discutiese un punto de acuerdo, propuesto en su sesión del 17 de marzo, para que las boletas se foliaran visiblemente y se referenciaran a su casilla de asignación, preservándose el secreto del voto, lo que hubiese obstruido significativamente la posibilidad de que fuesen distribuidas masivamente por el IFE a votantes fraudulentos para que se convirtiesen en votos falsos.⁹⁹

Para impedir el registro y cómputo de la votación falsa, la dirección general del IFE, protegida por su presidente y el Consejo General, faltó abiertamente a su obligación legal de dar acceso a los campos referentes a boletas electorales de la base de datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP),¹⁰⁰ incurriendo en responsabi-

abril de 1994” y “Estadísticas de ciudadanos empadronados con credencial para votar, padrón y lista nominal al 30 de abril de 1994”.

⁹⁷ Cofipe, *op. cit.*, art. 159.5.

⁹⁸ Oficio del representante del PRD en el Consejo General del IFE al secretario de Gobernación, 8 de julio de 1994.

⁹⁹ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 17 de marzo, que consigna la negativa a considerar la propuesta del PRD de foliar las boletas electorales.

¹⁰⁰ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 y 22 de agosto de 1994, 57-64 y

lidades penales que se mantuvieron impunes.¹⁰¹ No obstante, el propio IFE reconoció el descontrol en la expedición y distribución de boletas electorales, con base en el cual se consolidó el falseamiento de la votación del 21 de agosto, aunque en proporciones menores a las de su magnitud comprobable.¹⁰² El análisis de las copias de actas de escrutinio y cómputo accesibles a los partidos políticos generaron evidencia reveladora. Como resultado de la imposibilidad de controlar la producción, distribución y entrega de boletas, al fin de la jornada electoral, las actas de escrutinio y cómputo de las casillas mostraron que el número de votos emitidos en las urnas fue superior al número de boletas entregadas.¹⁰³ Al mismo tiempo, señalemos que en 51% de las casillas el número de boletas extraídas de las urnas no correspondía a los votantes que concurren a ellas sea porque se consignaron más boletas que votantes, o más votantes que boletas,¹⁰⁴ y en 59% las boletas entregadas no se correlacionaban con las contabilizadas al final de la jornada.¹⁰⁵

Calidad de entintado "indeleble"

Hay que observar para comenzar que la no aplicación del supuesto "líquido indeleble" para impedir votantes múltiples fue una práctica sig-

305-313, que consigna la negativa de la Dirección General de IFE a dar acceso a la base de datos del PREP.

¹⁰¹ Denuncia de hechos del 19 de agosto de 1994 por la negativa del director general del IFE a cumplir con su obligación legal de abrir el acceso a la base de datos del PREP, y constancia exhibida en la averiguación previa 371/FEPAD/94.

¹⁰² Dirección General del IFE, informe sobre boletas entregadas y extraídas de las urnas, octubre de 1994. Reporta los resultados de un muestreo que indicó que en 10% de las casillas las boletas entregadas no correspondieron a las extraídas de las urnas e inutilizadas.

¹⁰³ Centro de Cómputo Nacional del PRD.

¹⁰⁴ Centro de Cómputo Nacional del PRD, actas de escrutinio y cómputo de una muestra de 18 100 casillas en las que se consigna que en 51% de las mismas el número de votantes no correspondió al número de boletas extraídas de las urnas. En las actas de escrutinio y cómputo de 4 613 casillas (de una muestra de 19 402) se anota que en 25% de las casillas totales el número de boletas extraídas de las urnas e inutilizadas después de la votación fue mayor que el número de boletas entregadas en las casillas antes. En las actas de 4 749 casillas se consigna que en 25% de las mismas el número de votantes fue inferior al número de boletas extraídas de las urnas.

¹⁰⁵ Centro de Cómputo Nacional del PRD, actas de escrutinio y cómputo de una muestra de 19 402 casillas en las que se consigna que en 59% de las casillas totales el número de boletas extraídas de las urnas e inutilizadas después de la votación no correspondió al número de boletas entregadas en las casillas antes de la votación.

nificativa durante la jornada electoral. Alianza Cívica reportó que en 7.5% de las casillas se aplicó selectivamente dicho líquido.¹⁰⁶ Por otra parte, lo que tuvo un impacto general en todas las casillas fue que la tinta producida y utilizada por el IFE, supuestamente para impedir la votación fantasma múltiple, no era “auténticamente indeleble” como lo sostuviera el presidente de su Consejo General.

El líquido resultó fácilmente diluible por solventes de uso y acceso común. La inconsistencia del dicho oficial, y la fácil solvencia del líquido utilizado, permitió que un número indeterminado e indeterminable de votantes fantasma, con credenciales múltiples, accediesen a numerosas urnas para depositar votos fraudulentos, instrumentando la votación irreal durante la jornada electoral del 21 de agosto.

Alianza Cívica informó que “los observadores pudieron comprobar que la tinta se borraba en 4.5% de las casillas [...] limpiándose inmediatamente, se quitaba con tierra o con el roce constante de papel [...] hubo lugares donde se utilizaron líquidos diferentes al oficial o se usaron cojines para sellos”, pero los observadores no pudieron registrar el uso oculto de solventes comunes por los votantes falsos durante el traslado de una casilla a otra.

La ineffectividad del “líquido indeleble” se comprobó el 24 de agosto en una demostración pública en el IFE.¹⁰⁷ Los integrantes del Consejo General, en especial su presidente, fueron invitados a que experimentaran en ellos mismos la ineficiencia del líquido, pero éstos desatendieron la invitación.¹⁰⁸ Quizás ello se debió a que con su voto habían consolidado la negativa del director general del IFE—incluso atropellando el derecho, constitucional y legislativo, a voz de la representación de los partidos políticos en dicho órgano— a atender la petición, reiterada desde principios del proceso electoral, de que se proporcionase una muestra de dicho líquido para analizar oportunamente su efectividad;¹⁰⁹ pos-

¹⁰⁶ Alianza Cívica, *La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994*.

¹⁰⁷ La ineffectividad general del “líquido indeleble” se comprobó el 24 de agosto en la sala de prensa del IFE, mediante una prueba realizada por el candidato del PRD al diputado por el distrito 39 del Distrito Federal, Carlos Ímaz, en donde se utilizó como solvente el pegamento Resistol. Véase Elena Gallegos, Mireya Cuéllar y Néstor Martínez, “Se le borró. Demostró Ímaz que la tinta usada no es infalible”, *La Jornada*, 25 de agosto de 1994, p. 10.

¹⁰⁸ Acta de la sesión del Consejo General del IFE del 24 de agosto de 1994, en la que se consigna la invitación del PRD a sus integrantes a que comprueben por sí mismos la ineffectividad del supuesto “líquido indeleble”.

¹⁰⁹ Acta de la sesión del Consejo General del IFE, 29 de julio de 1994, en la que se consigna su resolución de no atender la solicitud del PRD de entrega de una muestra para su análisis, lo que violenta su derecho constitucional y legislativo a voz en dicho órgano.

teriormente su ineffectividad fue certificada notarialmente por escritura pública.¹¹⁰

Secreto y libertad del voto

La integración de los funcionarios de casilla es determinante para garantizar el secreto y la libertad del voto. Independientemente de la supresión del sufragio universal por la exclusión masiva de ciudadanos auténticos de la lista de electores, el desechamiento y nulificación de sus votos, y de la inclusión masiva de votos fantasma en los términos referidos en los puntos anteriores, la supresión generalizada de la libertad y del secreto del voto el 21 de agosto, llevaron los controles al extremo. Los resultados de la observación al respecto de Alianza Cívica son ilustrativos: en 38.55% de las casillas “no hubo secreto del voto”, y se llegó a 51.09% en las regiones ruralizadas, y a 25.44% en las urbanizadas. En la mayoría de los casos “alguien veía cómo votaban” o “los electores mostraban sus votos” generalmente con indicios de “una especie de ‘arreglo’ [previo] que parecía obligar al votante a mostrarle a alguien por quién había votado”. En 25.17% de las casillas hubo signos evidentes de coacción y compra del voto, llegando a 35.62% en las regiones más ruralizadas, sin que esto haya dejado de ser significativo en las urbanizadas, con un 14.36% de las casillas. La coacción y corrupción electorales la realizaron los “representantes de partidos” y las “autoridades o caciques”, perpetraron a los electores “en la fila o dentro de la casilla”, con “propaganda directa a favor de un partido dentro de la casilla”, “alguien daba dinero u objetos”, “se llevaba lista y se palomeaba a los que iban votando”, “se amenazó directamente a los electores”.¹¹¹ La incidencia en la supresión del secreto o de la libertad del vo-

¹¹⁰ Un notario certificó que la señora Patricia Palacios de la Lama, después de votar y “ponérsele crema de cacao en el pugar derecho [y] las personas de la casilla [invitadas] a poner la tinta que se está utilizando para marcar y entintar para su identificación a aquellas personas que ya habían votado metió [luego] su pulgar derecho en un bote de color amarillo, el cual en su frente dice *Líquido para frenos Prohub. Alta Calidad. Líquido para frenos hidráulicos de disco y/o tambor*. Retirando la señora su dedo de dicho bote, se lo muestra al suscrito notario para comprobar que efectivamente no se encontraba manchado por ningún tipo de tinta o marca”. Acta de fe de hechos núm. 5, t. 8, 1994, pasada ante notario público núm. 24 de San Luis Potosí, lie. Juan Francisco Corripio el 21 de agosto de 1994, en la que consta que en esa fecha, la persona nombrada después de votar en la casilla contigua primera 0890 del distrito I de San Luis Potosí, diluyó el líquido indeleble oficial.

¹¹¹ Alianza Cívica, *La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994*, pp. 9-10.

to, considerada aisladamente, sería suficiente para nulificar el sufragio y la autenticidad de tales elecciones.

EL CONTROL INFRAESTRUCTURAL SOBRE EL DERECHO A SER VOTADO

Candidaturas

El derecho al sufragio comporta la libertad de postular candidatos. También la de equidad en la competencia electoral, lo que exige a su vez su concreción en las bases de financiamiento y de acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos y sus campañas electorales. Los planteamientos respectivos fueron sistemáticamente ignorados no sólo por las cuatro “reformas políticas” de Salinas, sino también por el marco institucional resultante de ellas.

Debemos señalar previamente que el Cofipe coartó el derecho constitucional de “poder ser votado para todos los cargos de elección popular”¹¹² y “participar en la dirección de los asuntos públicos”¹¹³ en condiciones de igualdad, con sus condicionamientos a las candidaturas, a sus bases de financiamiento y de acceso a los medios concesionados de comunicación social. La afectación fue resultado de la elección del 6 de julio de 1988, que favoreció la candidatura común del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas de cuatro partidos políticos, al suprimir el derecho de dos o más partidos políticos a que “sin mediar coalición, puedan postular al mismo candidato” sin más requisito que “el consentimiento de éste”, derecho reconocido por la legislación electoral de 1987,¹¹⁴ en la que se sustentaba la candidatura común de Cárdenas por los partidos integrantes del Frente Democrático Nacional. La restricción de este derecho se llevó al extremo con la última reforma del Cofipe. Aunque nominalmente mantuvo la figura de la “coalición”, alteró en esencia sus características, establecidas en la legislación abrogada por él,¹¹⁵ imposibilitando el derecho a coligarse y a mantener al mismo tiempo la personalidad distintiva consustancial al ejercicio efectivo de ese derecho al confundir en la realidad esa figura con la de “fusión”.¹¹⁶

¹¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, art. 35. II.

¹¹³ *Ibid.*, art. 325, primer párrafo.

¹¹⁴ *Código Federal Electoral, Diario Oficial*, 12 de febrero de 1987, abrogado por decreto el 15 de agosto de 1990, art. 92.

¹¹⁵ *Ibid.*, arts. 83 a 89.

¹¹⁶ Cofipe, arts. 58 a 64.

Financiamiento

El Cofipe también estableció un círculo vicioso en el control de la autoridad dominada por el partido oficial, para determinar el número de “votos válidos” que produce su maquinaria,¹¹⁷ las bases de “valor unitario por voto”¹¹⁸ y el acceso al financiamiento público previsto en el código a partir de ese número y ese valor. Necesariamente aseguró a sus candidatos el acceso mayoritario al financiamiento público, e impuso una enorme desventaja estructural a las campañas de los candidatos de partidos no oficialistas, en cuanto a las oportunidades de acceso de los ciudadanos y poder ser votados¹¹⁹ –independientemente de los poderes discrecionales del Consejo General del IFE a este respecto.¹²⁰ Más aún, las bases de financiamiento público difícilmente podrían haber sido diseñadas con tanta precisión para coartar la candidatura que acabó con la legitimidad revolucionaria y electoral del régimen. Las bases del financiamiento para la elección presidencial de 1994 no fueron los resultados oficiales en la elección presidencial inmediatamente anterior, la de 1988, sino los resultados de las elecciones de diputados de mayoría y senadores de 1991,¹²¹ generados una vez que se reconstruyó el sistema y Cárdenas no era candidato.

Las significativas bases de financiamiento adicional que establecía el Cofipe mantuvieron la puerta abierta de par en par para la corrupción del proceso político en el sentido más amplio del concepto. No sólo se corrompían así la competencia y el proceso electorales, sino también la representación y orientación consecuentes de la autoridad del Estado. Bajo el rubro de “financiamiento de la militancia”,¹²² el Cofipe deja “libremente”, a la discrecionalidad de los partidos, fijar los límites del financiamiento de sus “afiliados” y “organizaciones”.¹²³ Evidentemente la disposición está hecha a la medida del partido oficial. Por una parte es la base para las contribuciones forzadas a los servidores públicos, merced a la ausencia de un servicio público de carrera, al margen de la discrecionalidad partidista sexenal que controla la admisión, promoción, remuneración y exclusión del servicio, explotando además el clima de inseguridad

¹¹⁷ *Ibid.*, art. 49.7a.I.

¹¹⁸ *Ibid.*, art. 49.7.a.II.

¹¹⁹ *Ibid.*, art. 49.7.a.V. y VII y c.

¹²⁰ *Ibid.*, art. 49.7. a.VIII.

¹²¹ *Ibid.*, art. 49.7a. III y V.

¹²² *Ibid.*, art. 49.1.b.

¹²³ *Ibid.*, art. 4911.a.II.

e indefensión laboral y profesional, y se convierte en el origen coercitivo de las contribuciones de los trabajadores afiliados colectiva y también coactivamente a las "organizaciones" del sindicalismo oficial.

Estas bases hicieron de la extorsión una fuente central de financiamiento del partido oficial, y han surgido evidencias públicas sobre la magnitud de la corrupción en que se apoya el desarrollo político en general, y en que se sustentó el proceso electoral de 1994 en particular. Como se refiriera antes, la opinión pública pudo documentar fehacientemente que, el 23 de febrero de 1993, Carlos Salinas, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, convocó a 25 de las más connotadas cabezas de consorcios empresariales, cuya estructura de propiedad y de costos e ingresos es altamente dependiente de la orientación discrecional de los poderes de regulación económica del Estado, y que el objeto de esa reunión fue imponerles cuotas mínimas de contribución a la campaña electoral de 1994 del PRI, que fue desde los 25 millones de dólares, e incluso llegó hasta los 70 millones de esa moneda.¹²⁴

Esta célebre reunión apareció como la punta del iceberg de un patrón piramidal de financiamiento corrupto por el que se extorsionaba sistemáticamente a la organización empresarial mexicana para financiar la campaña electoral del partido oficial, en este caso de 1994. El 8 de agosto de 1995 fue publicada información en el sentido de que el señor Gerardo de Prevoisin, ex presidente de Aeroméxico, había declarado haber donado 8 millones de dólares a la campaña del PRI para ese proceso electoral de 1994 (información también publicada en el diario estadounidense *The New York Times*, de fecha 7 de agosto, con ba-

¹²⁴ La reunión se realizó en la calle de Tres Picos 10, esquina con Rubén Darío, colonia Rincón del Bosque, con el objeto de financiar sus campañas políticas, lo cual está prohibido por la ley y consecuentemente su conducta se encuentra tipificada como delito en el artículo 389 del Código penal federal. Entre los asistentes a dicha reunión figuran Jorge Martínez Huitrón, Raymundo Flores, Alfonso de Caray, Ángel Lozada, José Madariaga, Carlos Hank Rohn, Claudio X. González, Carlos Slim, Eloy Vallina, Aurelio López Rocha, Carlos Abedrop, Jerónimo Arango, Emilio Azcárraga, Alberto Bailleres, Antonio del Valle, Manuel Espinosa Iglesias, Bernardo Garza Sada, Diego Gutiérrez Cortina, Jorge Larrea, Gilberto Borja, Roberto Hernández, Adrián Sada, Lorenzo Zambrano, como contribuyentes, y el señor Antonio Ortiz Mena, como anfitrión; asistieron como representantes del beneficiario Genaro Borrego Estrada y Miguel Alemán Velasco, ex presidente y secretario de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, respectivamente. El señor Emilio Azcárraga fue quien comprometió una contribución de 70 millones de dólares. El hecho se hizo público por una filtración. Véanse "Fija el PRI cuotas para grandes empresarios", *El Economista*, 26 de febrero de 1993; Rafael Rodríguez Castañeda, "Detalles de la cena en Tres Picos No. 10", *op. cit.*

se en documentación presentada en un juicio en el estado de Texas de la Unión Americana, donde es parte esa compañía aérea. El diario cita textualmente lo dicho por De Prevoisin: “Esos pagos fueron exigidos a Aeroméxico por el partido gobernante durante la época electoral en México, fueron hechos en nombre de Aeroméxico como requisito de la vida empresarial en un año de elección presidencial”.¹²⁵

El 9 de agosto la presidenta del PRI, senadora María de los Ángeles Moreno, acepta que “el señor De Prevoisin, al igual que otros simpatizantes del partido, realizó de manera voluntaria contribuciones al PRI, a título personal y como parte de un grupo de simpatizantes”, y ofrece que “daría una reseña completa de qué es lo que ocurrió.”¹²⁶ En lugar de esta reseña se publica un boletín del PRI en el que primero da fe de la recepción de los fondos denunciada y de la generalización de este patrón de financiamiento, y luego busca amparo en el Cofipe.¹²⁷ Cabe observar que en el citado boletín ese partido no mencionó la cantidad aportada por el director de Aeroméxico ni los nombres de quienes forman con él el llamado “grupo de simpatizantes”.

Evidentemente, se pretendió evadir la disposición del Cofipe, que prohíbe “a las empresas mexicanas de carácter mercantil”, en este caso Aeroméxico, realizar “aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia”.¹²⁸ Para esto se buscó caer en uno de los grandes agujeros que abre el código al exigirse y recibir esas cuotas de “simpatizantes no identificados”, con el maquillaje, de un supuesto, aunque excesivo, límite legislativo de “10% del financiamiento público total otorgado a los partidos”.¹²⁹ Pero aun así la contribución de referencia fue 24 veces superior al límite legal, y la contribución individual exigida por Salinas, lo fue en más de 70 veces,¹³⁰ lo que llevó el financiamiento ilícito de la

¹²⁵ *Reforma*, 8 de agosto de 1995, p. 1.

¹²⁶ *Reforma*, 9 de agosto de 1995, p. 1.

¹²⁷ *La Jornada*, 10 de agosto de 1995, p. 11. El CEN del PRI sostuvo que: “El señor De Prevoisin, al igual que muchos otros simpatizantes del partido, realizó de manera voluntaria contribuciones al PRI a título personal y como parte de un grupo de simpatizantes. Dichas aportaciones se ajustaron a los límites establecidos por el artículo 49.11 del COFIPE [...] en consecuencia, el partido dio entrada a esos recursos y expidió los recibos correspondientes a nombre de las personas que el señor De Prevoisin había indicado como aportantes. Nunca se recibió documentación de Aeroméxico en favor del partido [...]

¹²⁸ Cofipe, *op. cit.*, 49.1.g.

¹²⁹ *Ibid.*, art. 49.11.b.i.

¹³⁰ El financiamiento público de los partidos políticos para 1994 fue de aproxima-

campaña electoral oficial a un nivel nunca antes imaginado. Independientemente de lo que significa la evasión fiscal en esos flujos financieros, se tipificaron responsabilidades por la presunta comisión de los delitos de extorsión, concusión y fraude equiparado, que fueron denunciadas a la Procuraduría General de la República.¹³¹

El mismo Cofipe abre el casillero del financiamiento ilícito ilimitado con contribuciones personales a los candidatos y la discrecionalidad irrestricta del partido para limitar los montos “exclusivamente para su campaña”.¹³² Incluso los amplios límites aparentes de 1 y 5% del total del financiamiento público para las aportaciones respectivas de las personas físicas y morales “simpatizantes”¹³³ y la restricción a las “empresas de carácter mercantil”¹³⁴ son fácilmente eludibles con la piramidación corporativa y civil. La fiscalización de informes de los partidos políticos sobre “origen y aplicación de sus recursos” se deja a una comisión del Consejo General del IFE¹³⁵, y sus “dictámenes”¹³⁶ son básicos¹³⁷ para que el TFE pueda, teóricamente, hasta anular de plano el derecho al financiamiento público¹³⁸ y el registro mismo de los partidos,¹³⁹ pero con una discrecionalidad prácticamente irrestricta.¹⁴⁰ Esto se tradujo en sanciones de maquillaje que obviamente pasaron por alto el patrón de financiamiento ilícito piramidado, el de las exigencias financieras de Salinas de cientos de millones de dólares que fueron públicamente documentadas.¹⁴¹

damente doscientos un millones de nuevos pesos, por lo que las personas físicas pueden aportar, como máximo, la cantidad de dos millones diez mil nuevos pesos y no los 8 millones de dólares que cuantificados al tipo de cambio de N\$3.00 por dólar, vigente en esa fecha, arroja una cifra de veinticuatro millones de nuevos pesos, 24 veces el tope de aportaciones máximas por personas físicas, o bien, 2 400% de lo fijado legalmente.

¹³¹ Denuncia de hechos en contra de Carlos Salinas de Gortari, Genaro Borrego Estrada, Fernando Ortiz Arana, Ignacio Pichardo Pagaza y quien resulte responsable, 31 de agosto de 1995; se integra la averiguación previa 7340/FEFEB/95.

¹³² Cofipe, *op. cit.*, art. 49, 11.a.III.

¹³³ *Ibid.*, art. 49, 11.b.III.

¹³⁴ *Ibid.*, art. 49.2.g.

¹³⁵ *Ibid.*, art. 49.6 y 49-A.i.

¹³⁶ *Ibid.*, art. 49-A.2.

¹³⁷ *Ibid.*, art. 342.2.c.d. y e.

¹³⁸ *Ibid.*, art. 342.1.c.

¹³⁹ *Ibid.*, art. 342.1.d.e.

¹⁴⁰ *Ibid.*, art. 343.5

¹⁴¹ El TFE impuso las sanciones correspondientes al proceso electoral de 1994 en octubre de 1995 –debido a elecciones extraordinarias de diputados de mayoría relativa en San Andrés Tuxtla, Veracruz y Atlixco, Puebla, de abril de 1995– y no pasaron de 25

Comunicación social

Este patrón de financiamiento ilícito vinculó el control del salinismo con el ingrediente central de la política contemporánea, la televisión. El presidente del consorcio televisivo dominante, autodeclarado "priista", fue quien respondió a la convocatoria financiera con el compromiso de donar 70 millones de dólares.¹⁴² Es inevitable la relación con la norma monopolizante de concesiones de la industria televisiva y de las telecomunicaciones en general durante el sexenio. No puede pasar inadvertida la entrega de 60 estaciones retransmisoras al control del más rico contribuyente públicamente conocido del PRI, ni el tratamiento francamente discriminatorio, hostil y hasta difamatorio que ordinariamente recibió Cuauhtémoc Cárdenas. El Cofipe establece que el director ejecutivo competente "se reúna con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos",¹⁴³ aunque sin referirlos a los principios constitucionales de "imparcialidad y objetividad" que recoge el propio Cofipe en otra parte.¹⁴⁴ El Consejo General, a partir de una iniciativa de los consejeros ciudadanos, expidió una resolución que incorporaba en junio esos principios a los lineamientos respectivos y ordenaba un monitoreo a la cobertura de radio y televisión de las campañas¹⁴⁵ que comprobó la abrumadora parcialidad en favor del PRI.

El primer monitoreo del IFE indicó que el candidato presidencial del PRI tenía por sí solo una cobertura en noticieros de radio y televisión casi equivalente a la del resto de los candidatos.¹⁴⁶ A pesar de que el candidato del PRD ocupó el segundo nivel de cobertura, un monitoreo de enero a abril de la Academia Mexicana de Derechos Humanos mostró que, en los noticieros televisivos que prácticamente monopolizan

mil pesos por partido, con base en violaciones documentales menores sobre ingresos y gastos de las campañas electorales.

¹⁴² *Supra*, nota. 124.

¹⁴³ *Ibid.*, art. 48.10.

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 73.

¹⁴⁵ Véase el acta de la sesión del Consejo General del IFE, 18 de junio de 1994, pp. 174 a 178.

¹⁴⁶ Comisión de Radiodifusión, "Reporte sobre el monitoreo en noticieros de radio y televisión de los lineamientos sugeridos por los partidos políticos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión", 28 de junio de 1994.

el teleauditorio, “Cárdenas tuvo el mayor número de notas con una tendencia negativa”.¹⁴⁷

Las modificaciones al Cofipe de 1993 cancelaron de plano el derecho constitucional¹⁴⁸ de los ciudadanos, partidos y candidatos, no identificados con el gobierno, a contratar libremente tiempo de transmisión en radio y televisión “para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales”.¹⁴⁹ Estableció un control directo del PRI-autoridad al exigir la intermediación del IFE y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes¹⁵⁰ para “el reparto, asignación y tiempos a contratar por cada partido”,¹⁵¹ y para su “contratación”.¹⁵² Sus reglas aseguraron prácticamente el control dominante del PRI y sus candidatos de una difusión significativa, no sólo por las condiciones financieras privilegiadas antes detalladas, sino también por la cuota mayoritaria que le reserva, con base en “el porcentaje de votos” de la elección de diputados de la mayoría que fabricó su maquinaria en 1991,¹⁵³ en caso de que algún partido haya competido por los mismos espacios. También estableció un control indirecto sobre el itinerario, organización y estrategia de las campañas de los partidos y candidatos independientes, con el condicionamiento de la autorización a que –en el caso de los candidatos presidenciales– precisasen los tiempos y estaciones dos meses antes del registro oficial, en una primera etapa, y casi cuatro meses antes de la elección, en una segunda.¹⁵⁴ El requerimiento, evidentemente, sería permitir una mayor anticipación en el conocimiento de la estrategia de campaña de los candidatos, y la correspondiente estrategia oficial para neutralizarla.

EL CONTROL DEL MARCO INSTITUCIONAL

El control del salinismo sobre el proceso electoral se mantuvo a través de su secretario de Gobernación, como presidente del Consejo Gene-

¹⁴⁷ Academia Mexicana de Derechos Humanos, en coordinación con Alianza Cívica, observación 1994, “Las elecciones federales de 1994 en México según los noticieros 24 Horas de Televisa y Hechos de Televisión Azteca”, 19 de mayo de 1994.

¹⁴⁸ *Constitución, op. cit.*, art. 6.

¹⁴⁹ Cofipe, *op. cit.*, art. 48.1.

¹⁵⁰ *Ibid.*, art. 48.2.

¹⁵¹ *Ibid.*, art. 48.7.

¹⁵² *Ibid.*, art. 48.8.

¹⁵³ *Ibid.*, art. 48. 5.c.

¹⁵⁴ *Ibid.*, art. 48.4

ral del IFE, y del marco institucional regulador del proceso electoral subordinado, de hecho o de derecho, a su autoridad: el Consejo General y la Dirección General del IFE, el Tribunal Federal Electoral y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales. La orientación de estas autoridades electorales ofrecieron testimonio fiel, en el desempeño de sus funciones respectivas, del cumplimiento de la instrucción general dada por Salinas al aparato del Estado de imponer a su candidato oficial el 27 de enero de 1994, “neutralizando al PRD”, en términos del memorial de Zedillo del 19 de marzo siguiente.

Fue significativo que Carpizo presentase su renuncia el 24 de junio de 1994, y reconociera públicamente su parcialidad en contra de un partido político no identificado,¹⁵⁵ pero con dedicatoria ostensible al PRD. La retiró dos días después y reclamó que su parcialidad había desaparecido.¹⁵⁶ Sin embargo, su desempeño a lo largo del proceso electoral mostró la consistencia de sus palabras; pudo comprobarse fehacientemente, más allá de los aplausos, el acatamiento y obediencia a las instrucciones impositivas y neutralizadoras recibidas por encima de cualquier consideración constitucional o legal.

El control de Gobernación-Consejo General del IFE

El 3 de enero de 1994 el Consejo General inaugura formalmente el “proceso electoral” bajo condiciones violatorias al sufragio impuestas por el Cofipe. Su acompañamiento en la conducción del proceso electoral durante los diez meses subsecuentes siguió cuidadosamente las directrices del secretario de Gobernación. El Cofipe le otorga a éste como presidente del Consejo General del IFE poderes absolutos para convocar a este órgano colegiado y determinar su funcionamiento. El Tribunal Federal Electoral estableció entonces que el ejercicio de sus poderes es inimpugnable, como se relaciona más adelante, los que fueron ejercidos consistentemente para consolidar el control sobre el proceso electoral y dejar en estado de indefensión el derecho al sufragio. La subordinación a estos por el Consejo General y la Dirección General del IFE actualizó y arraigó los controles necesarios para predeterminar e imponer los resultados electorales antes de la jornada electoral y con independencia del voto.

¹⁵⁵ Jorge Carpizo, carta de renuncia como secretario de Gobernación al titular del Ejecutivo, del 17 de junio de 1994, *El Financiero*, 25 de junio de 1994, p. 3.

¹⁵⁶ Jorge Carpizo, carta al titular del Ejecutivo retirando su renuncia como secretario de Gobernación, del 26 de junio de 1994, *La Jornada*, 27 de junio de 1994, p. 1.

Antes de la jornada electoral

A instancias del director general, el secretario de Gobernación niega, y el Consejo General acata, el que las *boletas electorales* fuesen foliadas como forma de asegurar su utilización en las casillas de referencia, condicionando que en las casillas extraordinarias fuesen utilizadas como un expediente discrecional de manipulación electoral.¹⁵⁷ El Consejo emite su negativa a *depurar el padrón electoral* mediante la técnica censal realizada por ciudadanos imparciales insaculados, residentes en cada sección,¹⁵⁸ y el secretario Carpizo actúa impidiendo que se reponga la exhibición de listas nominales de electores que confundieron *tres millones de registros de "no validados"*,¹⁵⁹ sin objeción del Consejo, éste también se niega a proponer al Congreso de la Unión las reformas necesarias para obligar al Registro Federal de Electores a entregar la credencial para votar, a dar publicidad oportuna y accesible de la lista de electores, a darle valor probatorio, junto con la calidad del entintado y las boletas electorales, sobre validez y nulidad de las elecciones, y a impedir y penalizar efectivamente la destrucción de listas y boletas. Imponen la coordinación de una supuesta "auditoría externa" del padrón por una empresa, McKinsey & Co., que ya fuera contratada por el PRI para validar su triunfo en las elecciones de Michoacán en 1991, según el mismo testimonio de su representante en el Consejo, en términos de ética y técnicamente inconfiables de acuerdo con la evaluación de auditores serios que se negaron a participar en ella.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 13 de abril de 1994, en la que, (pp. 160-163 y 117-120), se consigna que su presidente remueve el punto del orden del día sobre casillas extraordinarias y la negativa a considerar la propuesta de foliación de boletas electorales respetando el secreto del voto hecho por el PRD.

¹⁵⁸ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 13 de abril de 1994.

¹⁵⁹ Oficios de la representación del PRD en el Consejo General del IFE del 30 de abril, 4 y 6 de mayo de 1994 a su presidente, solicitándole que lo convocara para reponer el procedimiento ilegal de exhibición de listas nominales de electores. Oficios del presidente del Consejo General del IFE, 3 y 6 de mayo de 1994, en los que se niega a convocarlo para reponer el procedimiento ilegal de exhibición de las listas nominales de electores. Oficio del director ejecutivo del RFE, Carlos Almada, 4 de mayo de 1994, al representante del PRD, en el Consejo General del IFE, por el que reconoce la confusión de millones de registros "no validados" con la exhibición de listas nominales de electores y la usurpación de las facultades legislativas consecuentes del Congreso, así como del Consejo General del IFE para determinar la reposición de su procedimiento de exhibición y de su presidente para convocarlo.

¹⁶⁰ Acta de la sesión del Consejo General del IFE, 17 de marzo de 1994 en la que, pp. 218-223, se consigna la imposición extemporánea de una auditoría externa al padrón electoral. Acta de sesión del Consejo General del 18 de mayo de 1994 en la que se

El secretario no convoca, en violación de las normativas del Cofipe, al Consejo General del IFE para revisar oportunamente las evidencias sobre la invalidez de las listas de electores, y forzó a que el RFE, usurpando la competencia del Consejo, impusiese *listas de electores "definitivas" pero inválidas*. Subsecuentemente, el Consejo General consolida la imposición al declarar como "válido y definitivo" un listado nominal de electores que, de acuerdo con su propia auditoría interna, canceló el derecho al sufragio a 9.5 millones de ciudadanos empadronados e incluyó millones de registros no válidos.¹⁶¹ Ulteriormente sostiene el listado adulterado a pesar de la comprobación, por parte del Consejo Técnico del Padrón y la Comisión de Vigilancia del RFE, de solidez de la evidencia presentada por el PRD y la falsedad de los informes del RFE sobre 99% de las homonimias contenidas en el padrón del Distrito Federal.¹⁶² Fue significativa la amenaza de Carpizo al PRD de *aplicar todo el rigor de la ley* en caso de que la denuncia de un millón de homonimias ocultadas por el RFE en el padrón del Distrito Federal no se comprobase, pero se niega a hacerlo cuando los dictámenes de las nombradas Comisión de Vigilancia del RFE y Consejo Técnico del Padrón confirmaron la veracidad de la denuncia, y la existencia de falsos testimonios para desvirtuarla, del propio RFE y del PAN.¹⁶³

Por otra parte, el Consejo se niega a *difundir y capacitar por televisión abierta* a los ciudadanos insaculados para integrar las mesas directivas de casilla, y a suprimir los controles discrecionales del IFE para seleccionarlos en última instancia. Consolida la utilización de un *falso "liquido indeleble"* en la jornada electoral, e incluso suprime arbitrariamente, a propuesta de su presidente, el derecho constitucional y legislativo a voz

deja constancia de la asignación del contrato para coordinar la auditoría externa al padrón a la empresa McKinsey.

¹⁶¹ Acta de sesión del Consejo General, 20 de julio de 1994, en la que, (pp. 23-34 y 142-145), se consigna la evidencia que ofreció el PRD sobre la ilegalidad de la imposición de la "definitividad" de las listas de electores por el RFE, de su alteración por la supresión de millones de registros de ciudadanos auténticos y la posibilidad de un número equivalente de votos falsos, y el testimonio de su presidente por el que quebranta su principio de abstención en sus votaciones al hacer la declaratoria de "validez y definitividad" de dichas listas.

¹⁶² Acta de sesión del Consejo General, 6 de agosto de 1994, en la que, (pp. 237-239), se consigna su indisposición a exigir las responsabilidades de ley a quien hubiese ofrecido falsos testimonios sobre las homonimias contenidas en el padrón.

¹⁶³ Acta de sesión del Consejo General, 6 de agosto de 1994, en la que, (pp. 216-220 y 237-239), se consigna el intento del presidente del Consejo del IFE de que este adopte una conclusión engañosa sobre el significado de las homonimias y el incumplimiento de sus amagos por exigir las responsabilidades de ley a quien hubiese ofrecido falsos testimonios sobre su magnitud.

en el Consejo General del IFE, para fundamentar la entrega y el análisis oportuno de una muestra de dicho líquido, por parte del partido cuyos derechos evidentemente sufrieron su autorreconocida parcialidad.¹⁶⁴

El secretario de Gobernación consolida la imposición de un ex subordinado suyo como Fiscal Especial para la atención de delitos electorales, impidiendo que el consejo haga la propuesta respectiva y conozca sus informes como lo exige la ley.¹⁶⁵ Asimismo, auspicia, con la anuencia del Consejo General, la cartelización de los concesionarios de radio y televisión para imponer los resultados de una encuesta de salida de casilla y *conteo rápido* formulado por un contratista extranjero, significativamente de nombre Mitovsky, y otro “conteo rápido” del IFE para consolidar el primero, sobre bases enteramente inconfiables, de casillas predeterminadas con semanas de anterioridad.¹⁶⁶ El presidente y su consejo protegen la negativa de la Dirección General de abrir el acceso a la *base de datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares*, lo que impide conocer la autenticidad de los resultados oficiales impuestos y encubre las responsabilidades consecuentes.¹⁶⁷

Durante y después de la jornada electoral

El 21 y el 22 de agosto Carpizo encubre la alteración y el ocultamiento de *los resultados de la elección presidencial* recibidos por el control directo de Salinas sobre el Cenarrep para imponer, en contra de las disposicio-

¹⁶⁴ Acta de sesión del Consejo General, 29 de julio de 1994, en la que, (pp. 290-291), se consigna la intervención del presidente del Consejo General del IFE para suprimir el derecho constitucional y legislativo de voz al representante del PRD.

¹⁶⁵ Oficio de la representación del PRD en el Consejo General del IFE, 20 de octubre de 1994, por el que solicita a su presidente que incluya la consideración de los informes del Fiscal para la atención de delitos electorales como punto específico del orden del día de su sesión subsecuente, y oficios, 20 y 21 de octubre, por los que se solicita a la secretaria general del instituto informe sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR para el nombramiento del Fiscal Especial para la atención de delitos electorales. Acta de la sesión del Consejo General del IFE, 22 de octubre de 1994, en la que se da fe de la negativa de su presidente e incluir en la propuesta de orden del día la consideración de la designación contraria a la ley de un Fiscal Especial para la atención de delitos electorales y de sus informes.

¹⁶⁶ Reunión del Consejo General del IFE en la Secretaría de Gobernación, 12 de agosto de 1994, en la que, a propuesta de su presidente, se convalida el conteo rápido realizado por el señor Mitovsky por mandato de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, y la consolidación del conteo rápido contratado por el IFE.

¹⁶⁷ Denuncia de hechos presentada por el representante del PRD en el Consejo Ge-

nes legales, los resultados de Mitovsky como “ya irreversibles”.¹⁶⁸ Este esfuerzo domina el desempeño del Consejo General de esos dos días y pasa por alto la rebeldía de su director general a cumplir con la ley y el acuerdo de abrir el acceso a la *base de datos del PREP*.¹⁶⁹

El doctor Carpizo oculta reiteradamente la evidencia que dijo tener sobre “noticias e indicios de que se quiso meter *virus a la computadora del PREP* para desquiciar todo el sistema”,¹⁷⁰ y el Consejo soslaya el ocultamiento y la evidencia que surgió en las pantallas respectivas en el sentido de que dicho virus fue literalmente el de la “corrupción” que infectó el sistema de resultados.¹⁷¹ El secretario de Gobernación imposibilita *la atención debida del Consejo* a la amplia variedad de irregularidades ocurridas durante la jornada electoral, durante la recepción de paquetes electorales y cómputos en consejos distritales y locales del IFE, al impedir que sesionase en tiempo oportuno y debido.¹⁷² *Atropella la competencia constitucional del TFE y de la Cámara de Diputados* auspiciando que el director general del IFE impusiese como *definitivos*, resultados que no lo eran de acuerdo con la Constitución y la ley.¹⁷³

El Consejo General no sólo se subordina plenamente a las imposiciones del secretario de Gobernación, además vota en contra de que se entreguen copias certificadas de *las listas de electores que no pudieron votar en casillas especiales*,¹⁷⁴ y en favor del “conteo rápido” que consolidó

neral del IFE, 4 de agosto de 1994, y constancias de los mismos que obran en el expediente de la averiguación previa 160/FEPADE/94.

¹⁶⁸ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 y 22 de agosto de 1994, que, pp. 57-64 y 305-313), consigna la negativa de su presidente a dar acceso a la base de datos del PREP y la exigencia de las responsabilidades consecuentes, la imposición de los resultados de conteo rápido, y suspensión de la sesión después de declarar los resultados alterados del PREP como “irreversibles”.

¹⁶⁹ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 de agosto de 1994, pp. 118-121 y 291-293.

¹⁷⁰ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 24 de agosto de 1994, p. 51.

¹⁷¹ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 28 de agosto, p. 317.

¹⁷² Acta de sesión del Consejo General del IFE, 25 de agosto de 1994, p. 247, consigne que su presidente decreta un receso de cuatro días, impidiendo la vigilancia de las sesiones de cómputo en consejos distritales y locales. Oficios de la representación del PRD en ese consejo, 4 y 10 de octubre de 1994, a su presidente en el que reiteradamente le solicita que reinstale su sesión interrumpida el 28 de septiembre anterior, acreditándole los atropellos a la legalidad del proceso electoral por no hacerlo.

¹⁷³ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 28 de agosto de 1994, (pp. 252-257), donde se consigna la imposición de resultados “definitivos”.

¹⁷⁴ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 de agosto de 1994, pp. 183, 194, 201 y 203.

los resultados de Mitovsky.¹⁷⁵ El 24 y el 28 de agosto ignora la *caída del PREP y la evidencia de adulteración de resultados electorales*;¹⁷⁶ permite el ocultamiento de información correspondiente a votantes, boletas y votos nulos y totales generados en todas las casillas, y de la información captada en más de 10% de ellas; tolera el incumplimiento generalizado, por vocales ejecutivos del IFE, del acuerdo del Consejo General del 24 de agosto de *abrir los paquetes electorales*; acepta la *suspensión de las sesiones del Consejo General* durante tres días y medio para impedir que cumpliera con su obligación de vigilar el cómputo de los consejos distritales y locales,¹⁷⁷ ignora la comprobación de que *el supuesto líquido indeleble es perfectamente removible*,¹⁷⁸ y la imposición de la Dirección General de resultados oficiales como “*definitivos*”, en atropello de la competencia constitucional y legal del TFE y de la Cámara de Diputados.¹⁷⁹

Subsecuentemente Carpizo no repara en la utilización *ilegal de instalaciones y servicios del IFE y de la secretaría del Consejo* para proyectar sus apreciaciones autolaudatorias, parciales y subjetivas sobre el proceso electoral, en atropello de derechos y dignidad de otros integrantes del Consejo,¹⁸⁰ y *maneja arbitrariamente sus convocatorias a las sesiones de Consejo* negándose sistemáticamente a incluir cuestiones fundamentales para el curso debido del proceso electoral, como garantías para su limpieza y transparencia, la afectación de las instalaciones y servicios del IFE, el nombramiento del fiscal especial, informes sobre los resultados electorales oficiales y su auditoría.¹⁸¹ *Impide así que el Consejo General se*

¹⁷⁵ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 de agosto de 1994, pp. 62, 77-79, 128 y 138-139.

¹⁷⁶ Acta de la sesión del Consejo General del IFE, 21 y 22 de agosto de 1994, (pp. 57-64 y 305-313), que recoge la negativa a dar acceso a la base de datos del PREP y la exigencia de responsabilidades consecuentes, imposición de resultados de conteo rápido, y suspensión de sesión, después de declarar los resultados alterados del PREP como “irreversibles”.

¹⁷⁷ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 25 de agosto de 1994, (p. 247), en la que consigna del receso de cuatro días que impide la vigilancia de sesiones de cómputo.

¹⁷⁸ *Supra*, nota 164.

¹⁷⁹ *Supra*, nota 173.

¹⁸⁰ Perfil de *La Jornada*, 13 de septiembre de 1994, que transcribe la alocución del secretario de Gobernación pronunciada el día anterior. Oficio de la representación del PRD en el Consejo General del IFE, 14 de septiembre de 1994, en torno a la falsedad, parcialidad, subjetividad e ilegalidad de las consideraciones hechas por su presidente en su alocución de ese día.

¹⁸¹ Oficio núm. PREP/180/94 del coordinador general del PREP, Jorge Sánchez Acosta, 22 de septiembre de 1994, dirigido al representante del PRD en el Consejo General del IFE, en el que informa sobre la realización de la auditoría al PREP en términos ilegales e

sione regular y debidamente en los términos de ley, y fue significativa su oposición a reinstalar la sesión de éste el 28 de septiembre, suspendida por el homicidio de Ruiz Massieu, lo que violentó la legalidad formal del proceso electoral impidiendo la entrega de información fundamental a la Cámara de Diputados para la calificación debida de la elección de presidente.¹⁸²

inoportunos para la calificación de la elección presidencial. Oficio de la representación del PRD en el Consejo General del IFE, 22 de septiembre de 1994, al coordinador del PREP protestando por los términos de la auditoría y de su notificación. Oficio de la representación del PRD en el Consejo General del IFE a su presidente, 26 de septiembre de 1994, solicitándole que incluya, entre otros, los puntos referentes al extrañamiento por el aprovechamiento parcial y subjetivo de las instalaciones del instituto y al informe sobre la auditoría del PREP, en el proyecto de orden del día de su sesión de 28 de septiembre.

¹⁸² Acta de sesión del Consejo General del IFE, 28 de septiembre de 1994, en la que se da fe de la negativa de su presidente a incluir como puntos específicos el extrañamiento a la Dirección General y su informe sobre la auditoría al PREP, y que la sesión fue suspendida por la noticia del accidente fatal de José Francisco Ruiz Massieu, después de que el representante del PRD interrumpió sus consideraciones sobre el punto referente al informe de los consejeros ciudadanos sobre los ciudadanos que no pudieron votar en las casillas especiales. Oficio de respuesta del secretario del Consejo General del IFE de 8 de octubre al representante del PRD por el que asume la competencia constitucional y legal del Consejo, de su presidente y de la Cámara de Diputados –para calificar la elección presidencial–, dictaminando que la materia de la solicitud no tiene relación alguna con los trabajos respectivos, y por el que se niega a reinstalar su sesión del 28 de septiembre para desahogar sus puntos en términos legales y oportunos. Acta de sesión ordinaria del Consejo General del IFE, 26 y 27 de octubre de 1994, en la que se da fe de la exclusión del punto incluido en la sesión del 28 de septiembre; de la difusión de las perspectivas de su presidente aprovechando las instalaciones del instituto; de la reiteración de su negativa a incluir el proyecto de extrañamiento a la Dirección General consecuente, y el informe sobre el PREP, del control del titular del Ejecutivo sobre él, y su auditoría como puntos de particular consideración; de sus responsabilidades por la designación del supuesto Fiscal Especial para la atención de delitos electorales; de la reiteración de su encubrimiento de “los resultados de la investigación sobre el intento de infiltración de un virus al sistema de cómputo” del IFE; y de que se impidió la consideración de los puntos sobre el incumplimiento de la obligación de la Dirección General del IFE de entregar a los partidos políticos y a la Cámara de Diputados la información electoral capturada el 21 y 22 de agosto y el control ilícito del titular del Ejecutivo sobre la misma, y sobre la afectación ilegal de las instalaciones y servicios del IFE para la difusión de las perspectivas parciales y subjetivas del presidente del consejo sobre el proceso electoral, y el proyecto de acuerdo de extrañamiento consecuente a la Dirección General del IFE, por el levantamiento de la sesión debido a falta de quórum. Acta de sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, 26 de octubre de 1994, en la que se da fe de que no se sometió a la votación del Consejo General el proyecto de informe sobre el proceso electoral formulado por los consejeros ciudadanos y mandatado por el propio consejo para satisfacer lo establecido en el artículo 82, párrafo 1, inciso t) del Cofipe.

El Consejo lo acompaña en el desplazamiento de la ley como marco rector del proceso, por capricho y arbitrariedad, y vota en contra de considerar como puntos específicos del orden del día de sus sesiones la designación ilícita del fiscal especial para la Atención de Delitos Electorales;¹⁸³ el extrañamiento a la Dirección General por la utilización de servicios e instalaciones del instituto para la difusión de las consideraciones parciales y subjetivas de su presidente sobre el proceso electoral, y el informe del director general sobre el PREP y su auditoría.¹⁸⁴ Asimismo, soslaya la renuencia de su presidente a reinstalar debida y oportunamente la sesión del 28 de septiembre, omitiendo votar el proyecto de informe sobre el proceso electoral formulado por los consejeros ciudadanos, por mandato del propio Consejo para cumplir con la norma de “informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el IFE. Llega al extremo de desintegrar su quórum para impedir la consideración debida de los puntos sobre el incumplimiento de la obligación de la Dirección General de entregar a los partidos políticos y la Cámara de Diputados los resultados electorales capturados el 21 y 22 de agosto, sobre el control ilícito de Salinas de la información del Cenaarrep, la afectación ilegal de las instalaciones y servicios del IFE y el extrañamiento consecuente a la Dirección General.¹⁸⁵

¹⁸³ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 22 de octubre de 1994, en la que se consigna la exclusión del orden del día de la consideración de la designación ilícita de un falso Fiscal Especial para la atención de delitos electorales y de sus informes. Oficios del representante del PRD en el Consejo General del IFE, 20 y 21 de octubre por los que solicita a la Secretaría General del instituto informe sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR para el nombramiento del Fiscal Especial para la atención de delitos electorales.

¹⁸⁴ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 28 de septiembre de 1994, en la que se da fe de la exclusión como puntos específicos del orden del día del extrañamiento a la Dirección General y su informe sobre la auditoría al PREP.

¹⁸⁵ Acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, 26 de octubre de 1994, en la que se da fe de que no se sometió a la votación del consejo el proyecto de informe sobre el proceso electoral formulado por los consejeros ciudadanos y mandado por el propio consejo para satisfacer lo establecido en el artículo 82, párrafo 1, inciso t del Cofipe. Acta de sesión ordinaria del Consejo General del IFE, 26 y 27 de octubre de 1994, en la que se da fe de la exclusión del punto incluido en la sesión del 28 de septiembre sobre la difusión de las perspectivas de su presidente aprovechando las instalaciones del instituto; de la exclusión del proyecto de extrañamiento a la Dirección General consecuente, y del informe sobre el PREP, el control del presidente sobre él, y su auditoría como puntos de particular consideración; del soslayo a la ilegalidad por omisión de la propuesta para designar Fiscal Especial para la atención de delitos electo-

El control a través de la Dirección General (administración) del IFE

Bajo la autoridad del secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del IFE está su director general. Dos dirigentes distinguidos del PRI ocuparon el cargo durante el gobierno de 1988-1994. Arturo Núñez quien, después de una extensa carrera partidista, se distinguiera como secretario adjunto y responsable de capacitación política en el CEN de su partido.¹⁸⁶ Su predecesor, Emilio Chuayffet, que en 1992 se convirtió en candidato del PRI a la gubernatura del Estado de México, enseguida se responsabiliza del IFE como director general, disfrutando de peculiar distinción de haber sido “elegido” gobernador con credenciales de elector firmadas por él mismo y contar con listas de electores integradas a partir también de su firma.

Bajo la vertical autoridad del director general se integra la Secretaría General, la Junta General Ejecutiva (con sus cinco direcciones ejecutivas) y las juntas locales y distritales ejecutivas, con base en las amplias facultades discrecionales que le otorga el Cofipe para administrar el proceso electoral hasta sus niveles básicos.¹⁸⁷ Ordinariamente los acuerdos del Consejo General, como se verá, reforzaron el control sobre el mismo, sin embargo, cuando la ley o el mismo consejo limitaron en alguna medida su discrecionalidad, la normatividad respectiva fue violada por la Dirección General. A continuación se refieren algunos de los elementos sobresalientes de la naturaleza de este control electoral.

La dirección ejecutiva de más significación es la del REF, y la nota biográfica oficial de su titular, Carlos Almada, indica que “pertenece al PRI desde 1970, director general del CEPES de Sinaloa, presidente de comisión en el IEPES, Consejo Consultivo del CEPES Estado de México y subdirector de estudios políticos –léase electorales– del IEPES”.¹⁸⁸ Ni la

rales; del soslayo a la reiteración del encubrimiento de “los resultados de la investigación sobre el intento de infiltración de un virus al sistema de cómputo” del IFE; y de la falta de quórum con la que se impidió la consideración de los puntos sobre el incumplimiento de la obligación de la Dirección General del IFE de entregar a los partidos políticos de la Cámara de Diputados la información electoral capturada el 21 y 22 de agosto y el control ilícito de Carlos Salinas sobre la misma, y sobre la afectación ilegal de instalaciones y servicios del IFE para la difusión de las perspectivas parciales y subjetivas del doctor Carpizo sobre el proceso electoral, y el proyecto de acuerdo de extrañamiento consecuente a la Dirección General del IFE.

¹⁸⁶ “Núñez Jiménez, Arturo”, *Diccionario biográfico del gobierno federal. Poder Ejecutivo*, México, Presidencia de la República, 1988.

¹⁸⁷ Cofipe, *op. cit.*, art. 82.

¹⁸⁸ “Almada, Carlos”, *Diccionario biográfico del gobierno federal. op. cit.*

supuesta “auditoría externa” escapó a este control, como se estableciera. Bajo esta autoridad se integró un padrón electoral con base en el poder discrecional de la administración de entregar “una, dos, o tres o más credenciales” por ciudadano registrado,¹⁸⁹ cuya “auditoría interna” comprobó que fueron suprimidos arbitrariamente los registros de 10 millones de ciudadanos debidamente empadronados;¹⁹⁰ se confundieron 3 millones de registros inválidos en la lista nominal de electores exhibida durante el mes de abril y entregada fuera del término legal a los partidos políticos para su revisión;¹⁹¹ alteración de tres millones de registros durante el periodo de exhibición;¹⁹² falsificación de 98% de los homonimias contenidas nada más en el padrón del Distrito Federal;¹⁹³ entrega como “definitiva” el 30 de junio de una lista de electores sin

¹⁸⁹ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 15 de mayo de 1994, en la que su director general reconoce el descontrol sobre la credencialización múltiple.

¹⁹⁰ La verificación nacional muestral hecha a las listas de electores por ocho partidos políticos, bajo la coordinación del Registro Federal de Electores, del 8 de abril al 7 de mayo, y cuyos resultados fueron dados a conocer el 7 de julio, comprobó que los registros debidos de 20.54% de los ciudadanos que se empadronaron, 9.8 millones, fueron cancelados indebidamente de las listas nominales de electores.

¹⁹¹ Oficios del representante del PRD en el Consejo General del IFE, dirigidos a su presidente, 30 de abril, 4 y 6 de mayo de 1994, solicitándole que lo convocara para reponer el procedimiento ilegal de exhibición de las listas nominales de electores. Oficio del director ejecutivo del Registro Federal de Electores, 4 de mayo de 1994, al representante del PRD en el Consejo General del IFE por el que reconoce la confusión de millones de registros “no validados” con la exhibición de las listas nominales de electores y usurpación de las facultades legislativas consecuentes del Congreso de la Unión, así como del Consejo General del IFE para determinar la reposición de su procedimiento de exhibición y de su presidente para convocarlo.

¹⁹² Informes del Registro Federal de Electores intitulados “Avance en la entrega de credenciales, periodo de entrega de credenciales con corte al 10 de abril de 1994” y “Estadísticas de ciudadanos empadronados con credencial para votar con fotografía, al 30 de abril de 1994”, en los que se comprueba que en el periodo entre los dos informes fueron cancelados arbitrariamente los registros de 1 262 943 ciudadanos que habían recibido su credencial para votar, e incluidos de la misma manera 1 721 393 registros en el padrón.

¹⁹³ Acta de sesión de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores en el Distrito Federal, 12 de abril de 1994, en lo relativo al resultado del “Programa de depuración de juicios dobles, a través del proceso de homonimias del programa de depuración integral del padrón electoral y nueva credencial para votar con fotografía”, que informa que en el padrón electoral del Distrito Federal hay 20 000, y se establece, después de hacer las investigaciones consecuentes, que 52.4% de las homonimias corresponden a registros falsos fundando la proyección nacional de 4.8 millones de registros falsos. Dictamen del Consejo Técnico del Padrón, 5 de agosto de 1994, en el que se confirma la falsedad del informe del RFE sobre homonimias en el padrón del Distrito Federal y la veracidad de la evidencia presentada por el PRD al consejo General del IFE.

que el Consejo General hubiese emitido la declaratoria correspondiente como ordena la ley;¹⁹⁴ manufactura de un “líquido indeleble” que no resistió solventes comerciales de acceso generalizado.¹⁹⁵

La Dirección General del IFE incurrió abiertamente en rebeldía frente a la ley al negarse a abrir el acceso a la base de datos del PREP;¹⁹⁶ al alterar ilícitamente el listado nominal de electores;¹⁹⁷ alterar y ocultar los resultados y la información electorales recibidos el 21 y 22 de agosto;¹⁹⁸ atropellar la competencia constitucional del TFE y de la Cámara de Diputados imponiendo como “definitivos” resultados que no lo eran.¹⁹⁹

A nivel general, el control vertical, aunque aparenta suavizarse por el requerimiento de una mayoría calificada para formalizar la designación

¹⁹⁴ Véase *supra*, nota 161.

¹⁹⁵ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 29 de julio de 1994, en la que se consigna la negativa reiterada de la Dirección General a entregar una muestra del “líquido indeleble” para el análisis oportuno de su efectividad.

¹⁹⁶ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 y 22 de agosto de 1994, (pp. 57-64 y 305-313), que consigna la negativa de la Dirección General de IFE a dar acceso a la base de datos del PREP. Denuncia de hechos de 19 de agosto de 1994 por la rebeldía del Director General del IFE a cumplir con su obligación legal de abrir el acceso a la base de datos del PREP, y constancia de los mismos exhibidas en la averiguación previa 371/FEPADE/94.

¹⁹⁷ Denuncia de hechos del PRD ante la Fiscalía Especial para la atención de delitos electorales, 4 de agosto de 1994, por la alteración en el padrón electoral y por falsedad de la información que le imputa niveles aceptables de confiabilidad, averiguación previa 160/FEPADE/94. Denuncia de hechos por la Dirección General del IFE en contra de quien resulte responsable a raíz de la evidencia entregada por el representante del PRD en el Consejo General del IFE, al director ejecutivo del Registro Federal de Electores, durante el debate televisivo celebrado el 30 de mayo de 1994, recibida por la Fiscalía Especial para la atención de delitos electorales, 22 de julio, e integrada a las averiguaciones previas 22, 23, 24, 25, 26 y 27/FEPADE/94. Denuncia de hechos presentada por René Bejarano, presidente del PRD en el Distrito Federal, 10 de junio de 1994, ante la PGR en contra del Director General del IFE y quien resulte responsable, averiguación previa núm. 3709/FESPLE/94. Informe de la Comisión Investigadora del Consejo General del IFE (Miguel Ángel Granados, Santiago Creel y Fernando Zertuche) respecto al asunto planteado por el PRD que se refiere a diversa documentación electoral encontrada en depósitos de basura, 20 de julio de 1994. Ampliación de declaración, 3 de octubre de 1994, por responsabilidades de Carlos Salinas, Jorge Carpizo y Arturo Núñez por la alteración de documentación electoral y constancias de las mismas exhibidas en la Averiguación previa 371/FEPADE/94.

¹⁹⁸ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 y 22 de agosto de 1994, 9pp. 289-2910, que recoge los testimonios de Jorge Carpizo y de Arturo Núñez sobre la recepción de los resultados electorales del Programa de Resultados Electorales Preliminares.

¹⁹⁹ Acta de sesión del Consejo General del IFE, 28 de agosto de 1994, pp. 248-261 y 264-269.

de director general, secretario general y directores ejecutivos, el poder del secretario de Gobernación sobre la postulación del primero, y de éste sobre las postulaciones de los directores ejecutivos, lo consolida.²⁰⁰

A nivel *estatal y distrital*, la cadena de control se extiende verticalmente por los nombramientos de los integrantes de las juntas locales (32) y distritales (300), ejecutivas del IFE, efectuadas por el director general,²⁰¹ la presidencia de su vocal ejecutivo y la secretaria de su secretario ex officio en los consejos locales²⁰² y distritales,²⁰³ y sus amplios poderes para condicionar actividades y resoluciones de juntas²⁰⁴ y consejos;²⁰⁵ por el nombramiento de los consejeros ciudadanos en los consejos locales por la mayoría simple del Consejo General²⁰⁶ a propuesta de la Junta General Ejecutiva,²⁰⁷ y en los consejos distritales por la mayoría en los consejos locales bajo el control de la postulación por las juntas locales ejecutivas del IFE.²⁰⁸ Esto deja una confortable mayoría de votos (de 12 sobre 21) de designados por la simbiosis PRI-autoridad, sin contar con las afinidades de otros representantes partidistas.

A nivel de las *mesas directivas de casilla*, el control se sustancia por la dependencia en el Registro Federal de Electores del proceso inauditable para su insaculación primera²⁰⁹ y por el poder absoluto de las Juntas Distritales Ejecutivas para determinar la “aptitud” de los candidatos, su “capacitación”, sobre la realización de la segunda insaculación y sobre su integración final.²¹⁰

A nivel del *Servicio Profesional Electoral*, el control se sustancia por la discrecionalidad del Ejecutivo para formular su estatuto a través del proyecto de la Junta General Ejecutiva y de la Dirección General Ejecutiva respectiva,²¹¹ de la aprobación del secretario de Gobernación, de la conformidad por la mayoría nombrada por él en el Consejo General, y de su asentimiento y expedición por el propio titular del Eje-

²⁰⁰ Cofipe, art. 82.1.c. y d.

²⁰¹ *Ibid.*, art. 89.1.j.

²⁰² *Ibid.*, art. 102.2

²⁰³ *Ibid.*, art. 113.2

²⁰⁴ *Ibid.*, art. 101 y 111.

²⁰⁵ *Ibid.*, art. 107 y 117.

²⁰⁶ *Ibid.*, art. 82.1.e.

²⁰⁷ *Ibid.*, art. 86.1.f.

²⁰⁸ *Ibid.*, art. 105.1.c.

²⁰⁹ *Ibid.*, art. 193.1.a.

²¹⁰ *Ibid.*, art. 193.1.b.c.d.e.

²¹¹ *Ibid.*, art. 95.1.a.

cutivo,²¹² y de su “organización y desarrollo” por la “Dirección Ejecutiva competente”.²¹³ El estatuto resultante no funda el servicio en exámenes y oposiciones imparciales, sobre bases de honestidad, mérito y aptitud, sino en un “sistema de evaluación del personal”²¹⁴ con una discrecionalidad política irrestricta de la Junta General Ejecutiva y de la Dirección General competente para determinar su comportamiento de acuerdo con ella,²¹⁵ que llega a excluir textualmente la protección de la legislación laboral.²¹⁶

El control político discrecional sobre la integración de la autoridad y la orientación del personal electoral a todos los niveles, y la negación de la legalidad democrática, se reproduce en los poderes de juntas ejecutivas y consejos distritales para determinar la *ubicación de las casillas electorales*,²¹⁷ que incluyen la posibilidad de confundir con su publicación hasta 11 días antes de la jornada electoral²¹⁸ y de alterarla a través del control sobre las mesas directivas incluso al iniciarse ésta,²¹⁹ en menoscabo de la igualdad y facilidad en el acceso a las urnas de ciudadanos que no están bajo ese control. Así, hay que consignar:

El control de los vocales ejecutivos de las juntas distritales sobre la *integración de la documentación y material electoral* (lista nominal de electores, boletas y urnas para cada elección, líquido indeleble, formatos de actas de casilla, relación de representantes de partidos) y su entrega a los presidentes de casilla.²²⁰

El exclusivo control de funcionarios de casilla sobre su *apertura, instalación*²²¹ y *cierre*;²²² el del presidente sobre la *admisión y exclusión* en las casillas incluso de los representantes de partidos;²²³ sobre las *boletas electorales y la identificación* de electores;²²⁴ el del secretario de casilla sobre la *lista nominal y el marcaje* en ella, en la credencial y el pulgar del

²¹² *Ibid.*, art. 167.4

²¹³ *Ibid.*, art. 167.1

²¹⁴ Estatuto del Servicio Profesional Electoral, *Diario Oficial*, 19 de junio de 1992, título cuarto.

²¹⁵ *Ibid.*, en especial arts. 13, 20, 47, 61, 70, 75, 93, 94, 136, 138, 142.

²¹⁶ *Ibid.*, art. 146.

²¹⁷ *Ibid.*, art. 195.

²¹⁸ *Ibid.*, art. octavo transitorio. XIII.

²¹⁹ *Ibid.*, art. 215.1

²²⁰ *Ibid.*, art. 208.

²²¹ *Ibid.*, art. 212.

²²² *Ibid.*, art. 224.2

²²³ *Ibid.*, art. 219 1., 3.a. y 4. y 220 1.

²²⁴ *Ibid.*, art. 218 1.

elector,²²⁵ sobre la *cuenta e inutilización de boletas* electorales sobrantes;²²⁶ el del primer escrutador sobre la *cuenta de votantes* marcados en la lista nominal y del segundo sobre las *boletas extraídas* de la urna,²²⁷ el de escrutadores y presidente para “*determinar el número de votos* emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos y candidatos” y “el número de votos que sean nulos”;²²⁸ el del secretario sobre la *anotación* de los resultados de las cuentas y su *verificación* y transcripción en *actas de escrutinio y cómputo*;²²⁹ la exclusión de boletas y listas de electores del “*expediente electoral*” (acta final de escrutinio y cómputo y escritos de protesta), su fraccionamiento en “sobres por separado” y la exclusión de representantes de partidos en la “formación del paquete”, cuya participación se restringe a firmar la “envoltura” para los “que desearan hacerlo”;²³⁰ el del secretario sobre la fedatación de la *clausura* de casilla,²³¹ y del presidente para su *traslado* al consejo distrital en tiempos suficientemente amplios para adulterarlos, incluso prorrogables de acuerdo con el control discrecional de los propios consejos,²³² especialmente con el sistema de recolección con base en auxiliares electorales.²³³

La verificación sobre *cómputos distritales* de elecciones de diputados,²³⁴ senadores²³⁵ y presidente,²³⁶ se consolida por el control y poder exclusivo de los vocales ejecutivos distritales del IFE sobre la recepción, depósito y salvaguarda de los paquetes electorales en los consejos distritales.²³⁷ de “conducción de sesiones” y de “vigilancia” en el cumplimiento de resoluciones,²³⁸ sobre el cómputo preliminar de las actas a través de funcionarios “designados”,²³⁹ con exclusión de los representantes de partidos,²⁴⁰ y la publicación del cómputo;²⁴¹ sobre la “expedi-

²²⁵ *Ibid.*, art. 218 4.

²²⁶ *Ibid.*, art. 229.1.a.

²²⁷ *Ibid.*, art. 229.1.b. y d.

²²⁸ *Ibid.*, art. 229.1.e.

²²⁹ *Ibid.*, art. 229.1.f.

²³⁰ *Ibid.*, art. 234.

²³¹ *Ibid.*, art. 237.

²³² *Ibid.*, art. 238

²³³ *Ibid.*, art. 242.1. a.

²³⁴ *Ibid.*, art. 247.

²³⁵ *Ibid.*, art. 249.

²³⁶ *Ibid.*, art. 250.

²³⁷ *Ibid.*, art. 242.1.c. y d.

²³⁸ *Ibid.*, art. 117.1.a. y j.

²³⁹ *Ibid.*, art. 243.1.b. y c.

²⁴⁰ *Ibid.*, art. 243.1.d.

²⁴¹ *Ibid.*, art. 117.1.f. y 244.

ción de la Constancia de Mayoría y Validez a la fórmula de los candidatos a diputados que hubieran obtenido la mayoría de votos”,²⁴² la integración de “expedientes de cómputo”, la información sobre el proceso²⁴³ y la tramitación de “inconformidades”,²⁴⁴ reforzando su poder discrecional para determinar la repetición del escrutinio y cómputo de las casillas.²⁴⁵ La participación en el proceso de los representantes distritales de partidos es enteramente marginal, incluso se los discrimina abiertamente al impedírseles abiertamente “sustituirse o alternarse” con personal auxiliar, como ocurre con los funcionarios del IFE durante la exhaustiva y complicada jornada de cómputo.²⁴⁶

Esta supervisión se repite en lo conducente a los *cómputos estatales de elecciones de senadores*,²⁴⁷ y los de las cabeceras de las cinco circunscripciones electorales sobre *la elección de diputados de representación proporcional*,²⁴⁸ así como por el control y poder exclusivo de los vocales ejecutivos locales del IFE sobre la “conducción de sesiones” y “vigilancia” en el cumplimiento de sus resoluciones,²⁴⁹ la publicación del cómputo,²⁵⁰ la “expedición de la constancia de mayoría y validez a la fórmula para senador que hubiera obtenido el triunfo, y la constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado el segundo lugar en la votación –para senador– de la entidad”²⁵¹ y de las “constancias de asignación proporcional” para diputados,²⁵² la integración de expediente e información sobre el proceso²⁵³ y la tramitación de “inconformidades” y recursos judiciales interpuestos.²⁵⁴

El control del Tribunal Federal Electoral

Es imposible que subsista el derecho al sufragio, o cualquier otro derecho sustantivo inherente a la dignidad humana, en ausencia del de ac-

²⁴² *Ibid.*, art. 117.1.e. y 248.

²⁴³ *Ibid.*, art. 117.1.g y 252.

²⁴⁴ *Ibid.*, art. 117.1.c.

²⁴⁵ *Ibid.*, art. 247.1.c.

²⁴⁶ *Ibid.*, art. 243.1.b. y 246.3.

²⁴⁷ *Ibid.*, art. 255 y 256.

²⁴⁸ *Ibid.*, art. 258, 259 y 260.

²⁴⁹ *Ibid.*, art. 107.1.a. y g.

²⁵⁰ *Ibid.*, art. 257.1.b. y 261 a.

²⁵¹ *Ibid.*, art. 107.1.f. y 257 1.a.

²⁵² *Ibid.*, art. 263.

²⁵³ *Ibid.*, art. 107.1.d., 257.1.e. y 261.1.b. y e.

²⁵⁴ *Ibid.*, art. 107.1.h., 257.1.d. y 261.1.c.

ceso fácil y efectivo a jueces honestos, imparciales, competentes y diligentes que lo hagan valer. El Cofipe niega para todo efecto práctico el acceso de los ciudadanos al Tribunal Federal Electoral. Su localización, plazos, términos, requerimientos probatorios, periodos de impugnación y procedimientos, prácticamente cancelan el derecho de los partidos políticos a acceder a él. Siendo así, este organismo se distingue también por la negación del derecho universal a protección judicial efectiva, indispensable para la legalidad de cualquier proceso frente a la violación de derechos de ciudadanos y partidos políticos a lo largo del proceso electoral. Cancela de este modo el derecho fundamental reconocido por el orden constitucional mexicano en la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵⁵ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁵⁶ Prevé un Tribunal Federal Electoral, pero su integración ubicación, procedimiento y recursos, hacen nugatoria la efectividad de su protección.

El Cofipe dejó la integración del TFE al poder del titular de la simbiosis PRI-gobierno, Carlos Salinas, para nombrar directamente a sus magistrados de primera instancia,²⁵⁷ e indirectamente, a través del nombramiento del presidente de la Suprema Corte de Justicia, a los de la segunda instancia que creó su última modificación.²⁵⁸ La ratificación de los primeros²⁵⁹ tiene como antecedente significativo la negativa de este tribunal a conocer las violaciones a 15 artículos de la Constitución y 45 del Cofipe con base en las cuales se adulteraron los listados de electores en los comicios del 18 de agosto de 1991.²⁶⁰ De entrada, las sedes de sus cinco salas, siguiendo el absurdo de la organización electoral para la participación de los ciudadanos en las cabeceras de las circunscripciones electorales,²⁶¹ son físicamente inaccesibles para la inmensa mayoría de los representantes de los partidos independientes. Fuera de su Sala Central en el Distrito Federal, con jurisdicción sobre Puebla y Tlaxcala, la irracionalidad de su geografía jurisdiccional es

²⁵⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 8.

²⁵⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25.

²⁵⁷ *Ibid.*, art. 269.1 y 3.

²⁵⁸ *Ibid.*, art. 269.6.

²⁵⁹ *Ibid.*, art. transitorio décimo segundo, *Diario Oficial*, 25 de septiembre de 1993.

²⁶⁰ *Tribunal Federal Electoral*, oficio de acuse de recibo y devolución de documentos, 25 de julio de 1991, y Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, oficio solicitando la tramitación de diversas impugnaciones ante la resolución del TFE de subordinar su competencia al arbitrio del IFE, 30 de julio de 1993.

²⁶¹ Cofipe, arts. 266.1 y 267.

extrema. Así, por ejemplo, su sede en Jalapa, Veracruz, debe conocer de las violaciones ocurridas en Nuevo Laredo, Tamaulipas y Cozumel, Quintana Roo; la de Guadalajara, Jalisco, las registradas en Ensenada, Baja California, y en Agua Prieta, Sonora; la de Durango, Durango, las violaciones de Tizayuca, Hidalgo, y de Arroyo Seco, Querétaro, y la de Toluca, México, las que se dan en Juchitán, Oaxaca, y Ometepec, Guerrero. Y es que el Cofipe de plano cancela, formalmente el acceso de los ciudadanos a la protección del tribunal²⁶² —fuera del recurso hipotético de “apelación” para obtener su credencial para votar,²⁶³ que se consideró antes—, así como la de los representantes de partidos en las cerca de 100 mil casillas electorales donde se generan las violaciones básicas.²⁶⁴

El Cofipe aparenta resolver la inaccesibilidad física del tribunal para la inmensa mayoría de los representantes de partidos en los 300 consejos distritales y 32 consejos locales, y suprime absolutamente el acceso directo de cualquier representante al considerar los recursos consecuentes como “notoriamente improcedentes” y ordenar que “deberán ser desechados de plano”.²⁶⁵ Obliga a que las impugnaciones a las violaciones se presenten ante la autoridad responsable, y deja a su discrecionalidad la tramitación consecuente ante el tribunal.²⁶⁶ El Cofipe sólo es restrictivo de la protección judicial, ya que difícilmente podría hacerla más complicada y formal para jurisperitos especializados, y siempre inaccesible para el ciudadano medio que participa electoralmente. Complica con seis formalidades la impugnación de los actos violatorios,²⁶⁷ excediendo la misma categorización que hace el código en los artículos que buscan ordenarlas²⁶⁸ al condicionar a un dilatado proceso administrativo-jurisdiccional de tres instancias.²⁶⁹ Exige medios probatorios documentales ordinariamente imposibles de obtener.²⁷⁰ y desecha los documentos probatorios fundamentales (boletas, listados de electores) y ordena además su “destrucción”,²⁷¹ restringien-

²⁶² *Ibid.*, art. 301.1

²⁶³ *Ibid.*, art. 301.1 y 302.4

²⁶⁴ *Ibid.*, art. 301

²⁶⁵ *Ibid.*, art. 313. 2. a.

²⁶⁶ *Ibid.*, art. 313. 2.a y 316.1.a.

²⁶⁷ *Ibid.*, arts. (“protesta”), 151.1 (“rectificación”), 300 (“revisión”, “inconformidad”, “apelación” y “reconsideración”).

²⁶⁸ *Ibid.*, art. 299 y 300.

²⁶⁹ *Ibid.*, art. 151, 295 y 296.

²⁷⁰ *Ibid.*, art. 327.

²⁷¹ *Ibid.*, art. 254.2

do los medios probatorios técnicos a la “reproducción de imágenes”.²⁷² Finalmente impone plazos y términos enteramente absurdos²⁷³ para sus exigencias de medios probatorios y “reglas de procedimiento”.²⁷⁴

En estas condiciones de injusticia electoral la intervención del TFE en el proceso electoral es meramente un costoso maquillaje adicional para la violación al sufragio, la autenticidad de elecciones y la imposición “definitiva e inatacable”²⁷⁵ de diputados y senadores. En lo que hace a la elección presidencial, se mantiene la “calificación” que hacen la mayoría de diputados resultantes de ese proceso.²⁷⁶ De hecho, las salas e instancias del TFE y su procedimiento son un acicalamiento “definitivo e inatacable” al poder del señor Salinas para imponer diputados y senadores,²⁷⁷ y concretar la imposición presidencial a través de la Cámara de Diputados.²⁷⁸ Una reforma, impuesta por el PRI, al procedimiento de ésta para sujetar sus poderes calificadores a las constancias del tribunal y excluir todo tipo de evidencia directa sobre la validez o invalidez de la elección presidencial fue legislada prácticamente un mes antes de las elecciones.²⁷⁹ El maquillaje judicial para el arbitrio político se corrobora con las resoluciones tan arbitrarias y caprichosas como absurdas del TFE, desde el proceso electoral hasta ahora. Consolidando los poderes arbitrarios del secretario de Gobernación sobre el Consejo General y, junto con ello, la imposición de listas dobles de electores en “casillas extraordinarias”, lo que establece que sus poderes sean “inatacables porque no es un organismo electoral”.²⁸⁰ Impidiendo el control de boletas electorales y consecuentemente permitiendo el relleno de urnas, al sostener la insostenible resolución del Consejo General en el sentido de que no puede revisar sus decisiones.²⁸¹ Asegurando la ilegalidad e inconfiabilidad de la lista de electores, al establecer que tres millones de registros “no validados” no pudieron haber sido separados de ella porque nunca se incluyeron.²⁸² Sosteniendo

²⁷² *Ibid.*, art. 327.4

²⁷³ *Ibid.*, art. 302.

²⁷⁴ *Ibid.*, art. 316.

²⁷⁵ *Ibid.*, art. 334, 335.4. y 335-A.2

²⁷⁶ Constitución, art. 74.1

²⁷⁷ Cofipe, arts. 334, 335.4. y 335-A.2.

²⁷⁸ Constitución, art. 74.1

²⁷⁹ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de julio de 1994, art. 20

²⁸⁰ Tribunal Federal Electoral, resolución SC-I-RAP-003/94, 17 de marzo de 1994.

²⁸¹ Tribunal Federal Electoral, resolución SC-I-RAP-002/94, 5 de abril de 1994.

²⁸² Tribunal Federal Electoral, resolución SC-I-RAP-499/94 y SC-I-RAP-500/94, 22 de junio de 1994.

que la parcialidad comprobada de la empresa McKinsey, por los servicios al PRI, no la descalificó para coordinar la auditoría externa del padrón electoral en las elecciones federales de 1994.²⁸³

A lo largo del proceso electoral se superaron esas restricciones procedimentales, comprobándose ante el TFE, en los tiempos y formas del Cofipe, las condiciones violatorias al sufragio impuestas por el secretario de Gobernación, el Consejo General y la administración del IFE antes de la jornada electoral. Después de ella se pudo comprobar la nulidad de los resultados oficiales del cómputo de la elección presidencial en 234 de los 300 distritos electorales del país. El desempeño del TFE, al denegar justicia mínima para la subsistencia del sufragio y la legalidad, acreditó el control del titular del Ejecutivo, al nominar directamente a su presidente –con el antecedente de integrar el tribunal que maquilló el proceso de 1988– y a los magistrados de sus cinco salas de primera instancia. No tuvo precedentes la omisión del TFE, al dejar de resolver, dentro del término legal (hasta el 10 de octubre), 123 recursos de inconformidad frente a los resultados oficiales fraudulentos obtenidos en el cómputo de 22 mil 642 casillas (23.5% del total) en 89 distritos electorales (30% del total),²⁸⁴ y la negligencia e incompetencia del caso. Con ello, el tribunal deja *firme la nulidad de los cómputos distritales* comprobada en los recursos respectivos y la nulidad consecuente de los resultados oficiales de la elección presidencial en su conjunto.

Entre los puntos sobresalientes del desempeño del TFE, *antes de la jornada electoral*, destaca su negativa a declarar la procedencia de los agravios sustantivos por *topes fuera de toda proporción a las campañas electorales*.²⁸⁵ Establece que es “inimpugnable” *el poder determinante del secretario de Gobernación sobre el Consejo General del IFE* y sobre la conducción del proceso electoral, consolidando su ejercicio arbitrario.²⁸⁶ Asegura también la disposición y tráfico indebidos de *boletas electorales* impuestos por su presidente sobre las bases absurdas de que dicho consejo no podía revocar el acuerdo que imposibilitaba su control;²⁸⁷ la confusión y la ilegalidad de *tres millones de registros no validados en las listas de electores*;²⁸⁸ la subordinación

²⁸³ Tribunal Federal Electoral, resolución SC-I-RAP-603/94, 22 de junio de 1994.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ SC-I-RAP-001/94.

²⁸⁶ SC-I-RAP-003/94.

²⁸⁷ SC-I-RAP-002/94.

²⁸⁸ SC-I-RAP-499/94. El TFE también rechaza 250 mil observaciones particulares que hizo el PRD sobre registros irregulares que fueron ignoradas por la Dirección General del IFE, y acepta sólo la procedencia de 50 mil SC-I-RAP-500/94.

de la *supuesta auditoría externa al padrón electoral a la coordinación de un contratista del PRI*, que incluso sostuvo que el testimonio formal de su representación en el IFE no probaba el vínculo partidista;²⁸⁹ la *imposibilidad de analizar la efectividad del supuesto “líquido indeleble”* y la supresión del derecho a voz en el Consejo General del IFE para fundar la petición.²⁹⁰ Confirma la alteración en las votaciones del Consejo General impuestas por el secretario de Gobernación para asegurar el *ocultamiento de información electoral fundamental* e impedir que las copias de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas se entregasen a los representantes de los partidos en los consejos distritales.²⁹¹

El Cofipe obstruye la defensa frente a las violaciones generalizadas al sufragio a nivel nacional, al exigir la protesta por las violaciones a nivel de casilla y la interposición de la inconformidad jurisdiccional a nivel de distrito. La protesta de más de 60 mil casillas y la inconformidad jurisdiccional en 234 distritos desbordó literalmente la capacidad del tribunal, que se mostró incapaz de resolver, dentro del término, en forma legal 30% de los distritos impugnados. En los recursos que llegó a resolver sostuvo alegatos antijurídicos; según esto, *debe quedar firme la supresión del derecho al sufragio* para más de diez millones de ciudadanos empadronados, a los que el IFE impidió votar al alterar sus registros en listas de electores, porque los funcionarios de las casillas no fueron los que físicamente les impidieron hacerlo. Que la actualización de la supresión del derecho al sufragio de esos millones de ciudadanos, y la de esos otros millones de votos falsos, son judicialmente inimpugnables, y *que no hay dolo en la autoridad electoral cuando ocultó 99.5% de los homónimos* contenidos en el padrón y ofreció falso testimonio al informar oficialmente del programa de depuración respectivo, *siendo admisible como prueba la auditoría oficial* hecha al padrón y a las listas de electores, en la que se fundó el Consejo General para declarar su supuesta “validez y definitividad”, ya que *las mismas causales de nulidad reconocidas por el tribunal en unas casillas dejan de serlo arbitrariamente en otras*, debiendo el TFE convalidar la *anticonstitucionalidad* de los actos legislativos.

La Sala de Segunda Instancia resultó ser el garante de la anticonstitucionalidad e ilegalidad de esas resoluciones, en vez de ser el correctivo de la mismas. Ciertamente que la Cámara de Diputados debería considerar las constancias generadas por el Tribunal Federal Electoral para califi-

²⁸⁹ SC-I-RAP-613/94.

²⁹⁰ SC-I-RAP-12851/94.

²⁹¹ SC-I-RAP-12852/94.

car la elección presidencial, ya que éstas constituyen otra prueba definitiva de la absoluta anticonstitucionalidad e ilegalidad que ha dominado el proceso electoral, y de la nulidad de los resultados producidos por el mismo.

El control del ejercicio de la acción penal

La tipificación específica de “delitos electorales”²⁹² y el establecimiento de una fiscalía especial para su atención²⁹³ fue uno de los saldos más llamativos de la última “reforma política” del señor Salinas, la que llevó a cabo en 1994, ya en pleno proceso electoral. La hipótesis era que la posibilidad de responsabilización prevendría la violación al sufragio. Los controles sobre la integración y el desempeño de esta fiscalía dejan la hipótesis en el aire y en realidad lo que resultó de ella fue la impunidad por la comisión de delitos recién tipificados, como lo reconocieron incluso los consejeros ciudadanos en su informe sobre el resultado del proceso electoral, al establecer que la fiscalía “incumplió” su cometido.²⁹⁴ En el informe de la fiscalía al Consejo General del IFE de octubre de 1994 se da cuenta que, de las 521 denuncias de delitos oficialmente recibidas, sólo resultaron cuatro consignaciones judiciales, de una peligrosidad social prácticamente irrelevante: la de un director de escuela que prestó su local para un acto de proselitismo (no se consignó al candidato oficial que lo propició); una persona en estado de alienación que rompió una boleta electoral; otra con doble credencial, y la de una más en Chiapas, que intentó votar con una credencial que no le pertenecía.²⁹⁵ Cabe hacer hincapié que en 99.2% de

²⁹² Código Penal Federal.

²⁹³ Acta de sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, 22 de octubre de 1994, en la que se da fe de la negativa del presidente de incluir en la propuesta de orden del día la consideración de la designación ilícita de un falso fiscal para la atención de delitos electorales, y de sus informes.

²⁹⁴ Informe de los consejeros ciudadanos, 22 de octubre de 1994.

²⁹⁵ Informe de la Fiscalía Especial para la atención de delitos electorales, 5 de octubre de 1994, en el que se establece la recepción de 521 denuncias y el ejercicio de la acción penal en tres casos. Informe de la representación del PRD en el Consejo General del IFE, 18 de octubre de 1994, sobre la diligenciación de denuncias por la comisión de delitos electorales. Acta de sesión del Consejo General del IFE, 21 y 22 de agosto de 1994, (pp. 57-64 y 305-313), que consigna la negativa de la Dirección General de IFE a dar acceso a la base de datos del PREP. Informe del Fiscal Especial para la atención de delitos electorales, 1 de agosto de 1994, en el que falsamente imputa que fue designado a propuesta del Consejo General.

las denuncias soslayadas se encontraban responsabilidades plenamente documentadas por violaciones generalizadas al sufragio de las más altas autoridades. Destacan aquí las responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo, del presidente del Consejo General y director general del IFE por ocultamiento y alteración ilícita de los resultados electorales,²⁹⁶ y ejercicio indebido de servicio público.²⁹⁷ Del director general del IFE y del director del RFE por miles de alteraciones en la lista nominal de electores, con base en credenciales ilícitamente retenidas,²⁹⁸ incluso corroboradas por la investigación de una comisión de consejeros ciudadanos.²⁹⁹ Del director general del IFE, el director del RFE y la representante del PAN por alteración de millones de registros de ciudadanos excluidos o mal referenciados en dichas listas, comprobada por la verificación nacional muestral de esas mismas, por su ocultamiento y falso testimonio consecuente sobre su confiabilidad y sobre el ocultamiento de 99.5% de homónimos.³⁰⁰ Del director general del IFE por la rebeldía abierta ante la ley al negarse a cumplir con su obligación legal, reconocida por el propio Consejo General, de dar acceso pleno a la base de datos del PREP.³⁰¹ También destacaron las responsabilidades de los gobernadores de Oaxaca, Estado de México, Veracruz, Nuevo León y Gua-

²⁹⁶ Ampliación de declaración, 3 de octubre de 1994, por responsabilidades de Carlos Salinas, Jorge Carpizo y Arturo Núñez en la alteración de documentación electoral y constancias de las mismas exhibidas en la averiguación previa 371/FEPADE/94.

²⁹⁷ Denuncia de hechos de 23 de octubre de 1994 contra Carlos Salinas, Jorge Carpizo y Ricardo Franco Guzmán por ejercicio indebido de servicio público, averiguación previa 7525/DEO/94.

²⁹⁸ Denuncia de hechos por la Dirección General del IFE en contra de quien resulte responsable a raíz de la evidencia entregada por el representante del PRD en el Consejo General del IFE, al director ejecutivo del Registro Federal de Electores, durante el debate televisivo celebrado el 30 de mayo de 1994, recibida por la Fiscalía Especial para la atención de delitos electorales el 22 de julio e integrada a las averiguaciones previas 22, 23, 24, 25, 26 y 27/FEPADE/94. Denuncia de hechos presentada por René Bejarano, presidente del PRD en el Distrito Federal, 10 de junio de 1994, ante la PGR contra el Director General del IFE y quien resulte responsable, averiguación previa núm. 3709/FESPLE/94.

²⁹⁹ Informe de la Comisión Investigadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Miguel Ángel Granados, Santiago Creel y Fernando Zertuche) respecto al asunto planteado por el PRD que se refiere a diversa documentación electoral encontrada en depósitos de basura, presentado en su sesión del 20 de julio de 1994.

³⁰⁰ Denuncia de hechos, 4 de agosto de 1994, por la alteración en el padrón electoral y por la falsedad de la información que le imputa niveles aceptables de confiabilidad, averiguación previa 160/FEPADE/94.

³⁰¹ Denuncia de hechos, 19 de agosto de 1994, por la rebeldía del Director General del IFE a cumplir con su obligación legal de abrir el acceso a la base de datos del PREP, y constancia de los mismos exhibidas en la averiguación previa 371/FEPADE/94.

najuato, principalmente por la afectación de recursos públicos para proselitismo en favor de candidatos de su preferencia.

Pero lo más destacable fueron las responsabilidades del propio titular de la fiscalía por ejercicio indebido de servicio público que compartió con el titular del Ejecutivo y su secretario de Gobernación.³⁰² La designación de un titular en la fiscalía y su reglamentación se retrasó hasta apenas un mes antes de la jornada electoral, paralizando las diligencias en las averiguaciones previas integradas por la PGR. Su subordinación política al secretario de Gobernación se hace públicamente ostensible con la designación de un ex empleado suyo, Ricardo Franco Guzmán, cuando fuera procurador general de la república. La prensa documenta la continuidad en la subordinación al publicar el acuerdo del fiscal con el presidente del IFE, por encima e incluso en contra de la autoridad del procurador.³⁰³ El secretario de Gobernación la confirma al negarse a incluir los informes del fiscal en el orden del día del Consejo General. Y es que la designación del fiscal no fue resultado del “consenso” de los partidos políticos para garantizar su profesionalismo. De hecho, el presidente del PRD se opuso públicamente a ella, resultando ser una imposición unilateral y arbitraria del secretario de Gobernación, de lo que la designación y ejercicio del fiscal especial fueron ilícitos, incluso delictivos. Las disposiciones legales, producto de la “reforma política”, exigían que su designación fuese a propuesta del Consejo General del IFE.³⁰⁴ El secretario de Gobernación ni siquiera la sometió a su consideración, por lo que éste y el titular del Ejecutivo al hacerla, y el fiscal al aceptarla, ostentarla y ejercerla incurrieron en el delito de ejercicio indebido de servicio público.³⁰⁵

El requerimiento legal de que su designación fuera propuesta por el Consejo General del IFE incluso es citado expresamente en el informe de los consejeros ciudadanos sobre el proceso electoral, aunque hace omisión de su incumplimiento. Es absurdo sugerir que dicho requerimiento legal quedó insubsistente porque el decreto que lo exige fuera publicado con posterioridad a la designación del fiscal. En el

³⁰² *Supra*, nota 297.

³⁰³ Oficios del Fiscal Especial para la atención de delitos electorales y del procurador general de la república del 16 de agosto, en los que se reconoce la subordinación en la materia al secretario de Gobernación, en René Delgado, *Reforma*, 24 de septiembre de 1994, p. 8A.

³⁰⁴ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, art. 6.

³⁰⁵ Código Penal para toda la República en Materia de Fuero Federal, art. 214, frac. I.

momento de su publicación, el proyecto de propuesta debió haber sido sometido a la consideración del consejo, para que en su caso el titular del Ejecutivo hiciese la designación. Además, no se trataba de un requerimiento formal, sino sustantivo, puesto que exigía el escrutinio público en sesión del Consejo General de la idoneidad para el desempeño de las responsabilidades.

El control final y sobre la “memoria”

El 10 de noviembre de 1994 se formalizan los resultados del control sobre el proceso electoral impuesto por Carlos Salinas nueve meses antes, con la publicación de la declaración de que tales resultados fueron “válidos y legítimos”.³⁰⁶ El control final en el que se sustenta es sobre el colegio electoral, que “califica” la elección presidencial, correspondiendo a la Cámara de Diputados,³⁰⁷ y curiosamente, al llegar a ella, desaparecieron los consensos que sustentaban la “legitimidad” partidocrática a lo largo del proceso. El PRI se queda solo en el voto por la declaratoria del triunfo de su candidato en la elección de presidente para el periodo 1994-2000,³⁰⁸ y el grupo parlamentario del PRD presentó un voto particular contrario³⁰⁹ al apresurado dictamen aprobatorio de la mayoría del PRI, en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales,³¹⁰ que fundó y motivó la arbitrariedad de fondo y forma de este último con base en las violaciones a lo largo del proceso y al procedimiento en la cámara. Su evidencia contundente llevan a la abstención del PAN e incluso del Partido del Trabajo (PT).

³⁰⁶ Decreto que declara válida y legítima la elección presidencial del 21 de agosto de 1994 y declara el triunfo legítimo de Ernesto Zedillo Ponce de León, como presidente constitucional de los estados para el periodo que comprende del 31 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del año 2000, *Diario Oficial*, 10 de noviembre de 1994.

³⁰⁷ Constitución, arts. 41 párrafo 11 y 74 frac. I, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, arts. 19 y 20.

³⁰⁸ Diario de debates de la Cámara de Diputados, 9 de noviembre de 1994.

³⁰⁹ Jesús Ortega Martínez, Mauro González Luna, Juan Guerra Ochoa y Leonel Godoy Rangel, “Voto particular presentado por los diputados federales en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión”, 7 de noviembre de 1994.

³¹⁰ Dionisio Pérez Jácome, Fernando Pérez Noriega, Fructuoso López Cárdenas, Jorge Moreno Collado y otros, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, relativo a la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del 21 de agosto de 1994”, 6 de noviembre de 1994.

La falta de consenso en comisiones se repite en el pleno de la Cámara de Diputados. Después del debate entre el dictamen de mayoría del PRI y el voto en contra del PRD, que lo contradujo punto por punto, el PAN y el PT se abstienen de sustentar con su voto la “legitimidad” de los resultados oficiales del proceso electoral y del gobierno impuesto por ellos. Su abstención parecería contradictoria con su conducta sistemáticamente aprobatoria a lo largo del proceso, por acción u omisión, de los elementos del control que construyeron los resultados oficiales impuestos, y la “legitimidad” partidocrática pareció desvanecerse. No pretendemos especular sobre las causas de la inconsistencia un tanto reminiscentes del cambio de actitud en la dirigencia del PAN al advenimiento del gobierno de Salinas, seis años atrás, sin embargo, hay que advertir que el cambio no fue privativo de los partidos políticos distintos del oficial. También afectó la consistencia de la “legitimidad” ciudadanocrática que comenzó a desarrollarse con la última “reforma política” de Salinas. Después de que el Consejo General del IFE oficializó los resultados impuestos por el secretario de Gobernación, la consistencia del apoyo de sus integrantes –incluso de los consejeros ciudadanos–, a sus elementos constructivos, pareció desvanecerse. No pudo cumplirse unitaria y coherentemente la disposición del Cofipe que le requería “informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral”,³¹¹ y el 26 de octubre de 1994 el Consejo General del IFE fue convocado a una sesión extraordinaria cuyo único punto era el proyecto de informe respectivo. Al abrirse la sesión se habían integrado debidamente para la consideración del consejo tres documentos: primero, el proyecto formulado por una comisión integrada por los consejeros ciudadanos, segundo, un informe de la representación del PRD que fundamentaba la “nulidad de la elección presidencial” en cinco capítulos: “1. Nulidad por exclusión de votantes auténticos, cómputo de votos falsos, y supresión del secreto y libertad de sufragio [...]; 2. Nulidad por parcialidad, arbitrariedad, ilegalidad y falsedad de la autoridad y el proceso electoral [...]; 3. Nulidad por la inexistencia de justicia electoral [...]. 4. Nulidad por violación sistematizada a la ley y garantía a la impunidad de la gran delincuencia electoral [...], y 5. Condiciones violatorias del sufragio en el Cofipe y sus reformas.” Y tercero, dos “anexos” formulados por la Junta General Ejecutiva del IFE; ante estos informes, el secretario de Gobernación reaccionó in-

³¹¹ Cofipe, *op. cit.*, art. 82.1. (t.).

formando que, “aprovechando la intervención del señor representante del PRD, exigiendo al secretario del Consejo que diese cuenta de los informes recibidos: como he anunciado públicamente también presentaré dos informes en mi carácter de presidente de este Consejo General con la visión que tengo del proceso y la jornada electoral [de los que] están terminando de sacar copias fotostáticas [...]”³¹² Al mismo tiempo, otros partidos políticos también anunciaron que harían sus informes particulares.

Finalmente no pudo realizarse un informe votado por el Consejo General del IFE, y sus acuerdos informativos incluyeron las visiones más contradictorias. Se ordenaron, textualmente “remítanse a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión íntegramente los documentos que informan de los trabajos realizados por el IFE [...], quedan comprendidos los documentos, opiniones y testimonios de los integrantes del Consejo General así como de la Junta General Ejecutiva del IFE”.³¹³ No obstante, el control de esa administración específica llegó hasta la “memoria” oficial del IFE, en donde fue omitido arbitrariamente el informe de la representación del PRD,³¹⁴ negándole así, su carácter de integrante del Consejo General que le otorgaba la ley.³¹⁵

³¹² Acta de sesión del Consejo General del IFE, 26 de octubre, en la que su secretario informa que “hasta este momento se tiene el proyecto de informe de los señores consejeros ciudadanos con todos los anexos que ellos agregaron [...] también el día de ayer nos hizo llegar el PRD un informe con anexos que se está fotocopiando [...] tanto el informe como los anexos se integrarán al informe que se remita en su oportunidad a la Cámara de Diputados [...] existen dos anexos que ha presentado la Junta General Ejecutiva, mismos que serán agregados al informe”, p. 6, en Samuel I. del Villar, representación en el Consejo General del IFE, *La nulidad de la elección presidencial del 21 de agosto de 1994*, México, 28 de octubre de 1994.

³¹³ *Ibid.*, pp. 244-45.

³¹⁴ Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal, 1994*, pp. 375-380. Esta memoria sólo registró el “informe de los consejeros ciudadanos”, las “consideraciones de la junta general ejecutiva”, y el “informe de la presidencia del Consejo General”.

³¹⁵ Cofipe, *op. cit.*, art. 74.1.