

Tesis



**La profesionalización de los
funcionarios de la Mesa Directiva
de Casilla en el Distrito Federal**

René Bautista Zaragoza

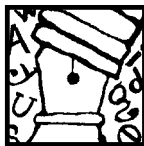


2^{do} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 2

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL



2



2^{do} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 2

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejera presidenta: BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: SERGIO J. GONZÁLEZ MUÑOZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: JUAN DUEÑAS MORALES
Suplente: ELSY LILIAN ROMERO CONTRERAS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: ENRIQUE ÁLVAREZ RAYA

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES
Suplente: JOSÉ ANTONIO ALEMÁN GARCÍA

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ÓSCAR FRANCISCO CORONADO PASTRANA

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietaria: ZULY FERIA VALENCIA
Suplente: SAMUEL RODRÍGUEZ TORRES

CONVERGENCIA

Propietario: ÓSCAR OCTAVIO MOGUEL BALLADO
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietaria: HERANDENY SÁNCHEZ SAUCEDO
Suplente: JORGE HERNÁNDEZ MORALES

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: MAURICIO TABE ECHARTEA
Suplente: FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: EMILIANO AGUILAR ESQUIVEL
Suplente: ALICIA VIRGINIA TÉLLEZ SÁNCHEZ

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: ARMANDO JIMÉNEZ HERNÁNDEZ
Suplente: VÍCTOR HUGO ROMO GUERRA

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: JOSÉ ALBERTO BENAVIDES CASTAÑEDA
Suplente: JUAN PABLO PÉREZ MEJÍA

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: RAÚL ANTONIO NAVA VEGA
Suplente: NORBERTO ASCENCIO SOLÍS CRUZ



Tesis



**La profesionalización de los
funcionarios de la Mesa Directiva
de Casilla en el Distrito Federal**

René Bautista Zaragoza



INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

JAVIER SANTIAGO CASTILLO, Consejero Presidente del Consejo General

EDUARDO R. HUCHIM MAY, Consejero Electoral

RUBÉN LARA LEÓN, Consejero Electoral

ROSA MARÍA MIRÓN LINCE, Consejera Electoral

RODRIGO A. MORALES MANZANARES, Consejero Electoral

JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA, Consejero Electoral

LEONARDO VALDÉS ZURITA, Consejero Electoral

Representantes de los partidos políticos ante el Consejo General

JOSÉ LUIS TORRES ORTEGA (PROPIETARIO), Partido Acción Nacional

SERGIO MUÑOZ CAMBRÓN (SUPLENTE)

ARNOLDO OCHOA GONZÁLEZ (PROPIETARIO), Partido Revolucionario Institucional

JUAN MANUEL VICARIO ROSAS (SUPLENTE)

AGUSTÍN GUERRERO CASTILLO (PROPIETARIO), Partido de la Revolución Democrática

FROYLÁN YESCAS CEDILLO (SUPLENTE)

JUVENAL A. NÚÑEZ MERCADO (PROPIETARIO), Partido del Trabajo

VÍCTOR HUGO MARTÍNEZ ALVARADO (SUPLENTE)

ALEJANDRO AGUNDIS ARIAS (PROPIETARIO), Partido Verde Ecologista de México

MARÍA CRISTINA MOCTEZUMA LULE (SUPLENTE)

ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ (PROPIETARIO), Convergencia

JOSÉ GABRIEL LUGO GARAY (SUPLENTE)

MARCELA PÉREZ GARCÍA (PROPIETARIA), Partido de la Sociedad Nacionalista

MARÍA DE LOURDES POZOS LÓPEZ (SUPLENTE)

JOSÉ ALFONSO LEÓN MATUS (PROPIETARIO), Partido Alianza Social

FRANCISCO CARLOS ZÁRATE RUIZ (SUPLENTE)

SILVIA PREUSS WINDFIELD (PROPIETARIA), Partido Liberal Progresista

ANTONIO KARIM GARCÍA NOGUEZ (SUPLENTE)

LUIS RICARDO GALGERA BOLAÑOS (PROPIETARIO), Partido México Posible

AMELIA DOMINGA HERNÁNDEZ VÁZQUEZ (SUPLENTE)

ALEJANDRO GONZÁLEZ-DURÁN FERNÁNDEZ (PROPIETARIO), Fuerza Ciudadana Partido Político Nacional

FRANCISCO ESPINOSA CEDILLO (SUPLENTE)

ADOLFO RIVA PALACIO NERI, Secretario Ejecutivo

SANDRA GARCÍA ÁLVAREZ, Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

MARÍA TERESA IBARGÜENGOITIA GONZÁLEZ, Directora de Difusión

Editor: Valentín Almaraz Moreno

Cuidado de la edición: Nilda Ibarguren

Diseño gráfico: Alberto Nava

Formación: Areli Jiménez Ramírez y Verónica Andrea Rosas Mercado

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2002

ISBN: 968-5505-15-2

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Este ejemplar es de distribución gratuita, queda estrictamente prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-97-7

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
---------------------------	---

CAPÍTULO I

EL PROCESO ELECTORAL EN MÉXICO

1.1 Desarrollo histórico	9
1.1.1 La Constitución de 1824	9
1.1.2 La Constitución de 1857	10
1.1.3 La Constitución de 1917	11
1.2 Conceptos básicos	12
1.2.1 El proceso electoral	13
1.2.2 El voto	13
1.2.3 La democracia	14
1.3 Organismos electorales	15
1.3.1 El Instituto Federal Electoral	15
1.3.2 El Instituto Electoral del Distrito Federal	18

CAPÍTULO II

EL MARCO JURÍDICO APLICABLE EN LOS PROCESOS ELECTORALES

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21
2.2 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	25
2.3 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	29
2.4 Código Electoral del Distrito Federal	31
2.5 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	33

CAPÍTULO III

LA JORNADA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 El desarrollo de la jornada electoral	35
3.2 La mesa directiva de casilla	39
3.2.1 El proceso de selección de los funcionarios	39
3.2.2 El presidente	40
3.2.3 El secretario	41
3.2.4 El escrutador	42
3.3 La participación ciudadana en el actual régimen de insaculación	42

CAPÍTULO IV

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Necesidad de la profesionalización	45
4.2 Base jurídica para la profesionalización	48
4.2.1 Leyes que deberían modificarse para enmarcar la profesionalización	48
4.2.1.1 Código Electoral del Distrito Federal	48
4.2.1.2 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	51
4.3 Ventajas derivadas de la profesionalización	52
4.3.1 Ventajas prácticas	52
4.3.2 Ventajas jurídicas	53
4.4 Una nueva cultura electoral en México	54

CONCLUSIONES	57
---------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	59
---------------------------	----

INTRODUCCIÓN

Las elecciones federales y locales realizadas en el mes de julio del año 2000 constituyen en México un parteaguas histórico que reivindica los procesos electorales.

Hasta ese momento, la credibilidad de tales procesos y de las instituciones era francamente nula, y una de las formas de manifestación de inconformidad por parte del electorado era la poca participación ante el llamado a integrar las mesas directivas de casilla.

El establecimiento de este órgano electoral había sido el resultado de una ardua reforma en la materia desarrollado a lo largo del tiempo, desde la Constitución política mexicana de 1824 hasta las reformas constitucionales de 1990 y 1996.

En el ámbito del Distrito Federal, tales reformas constitucionales dieron como resultado el hecho de que sus ciudadanos tuvieran la facultad de elegir por medio del sufragio a sus gobernantes.

No obstante lo anterior, la designación de los funcionarios de casilla se efectúa mediante un sistema rudimentario y poco funcional denominado insaculación, en el cual se eligen al azar un mes de nacimiento y una letra del abecedario para seleccionar a 10% de los ciudadanos inscritos en cada sección electoral, entre los cuales se escoge a quienes serán los encargados de integrar las mesas de casilla.

En la actualidad, con este régimen de insaculación se registran índices de participación considerablemente bajos

para cubrir los cargos, razón por la cual pensamos que debe hacerse una reforma sustancial en el procedimiento de elección de los funcionarios de casilla, reforma que debe adecuarse a los tiempos modernos y a las necesidades de un país como el nuestro, que apenas comienza a saber lo que significa una transición real en el poder.

Sirva pues el presente trabajo para proponer una solución a los problemas mencionados. En él expondremos, luego de desarrollar el marco histórico, conceptual y legal, la propuesta de profesionalización de los funcionarios de las mesas directivas de casilla y sus ventajas respecto al actual sistema de insaculación. Esperamos con ello contribuir a poner las bases para que en nuestro país se genere una nueva cultura electoral libre de vicios, de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía mexicana.

CAPÍTULO I

EL PROCESO ELECTORAL EN MÉXICO

cómputo de los votos y, en caso de empate, decidiría la elección.

1.1 DESARROLLO HISTÓRICO

Para el estudio del desarrollo que ha tenido el proceso electoral en nuestro país enfocaremos esencialmente el México constitucionalista, pues es a partir de la primera Constitución, después de la independencia, cuando se establecen un sistema político y las vías para llegar a los procesos de elección de gobernantes.

Esta constitución reproducía en esencia las disposiciones electorales de la de Apaztzingán, pero agregaba que la Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados, y que las cualidades de los electores se prescribirían constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también correspondería reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecían en dicha constitución.

1.1.1 La Constitución de 1824

El texto constitucional de 1824 constaba de 171 artículos y establecía, entre otros puntos, los siguientes:

Por cada 80 mil almas se nombraría un diputado, o por fracción que pasara de 40 mil. El estado que no tuviera esta población nombraría sin embargo un diputado. En todos los estados y territorios de la Federación se haría el nombramiento de diputados el primer domingo de octubre próximo anterior a su renovación, debiendo ser la elección indirecta.

- a) Se adoptaba como forma de gobierno la república democrática federal, análoga a la de los Estados Unidos de América.
- b) El poder supremo de la federación se dividía en ejecutivo, legislativo y judicial.
- c) El poder ejecutivo se depositaría durante cuatro años en un individuo, el presidente, cuyas faltas serían suplidas por un vicepresidente. La elección de ambos la llevarían a cabo las legislaturas de los estados mediante designación de dos candidatos por cada cargo y el envío de las listas respectivas al Congreso, que se encargaría del

La elección de senadores se efectuaría en todos los estados el primero de septiembre próximo anterior a su renovación por mitades. El Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en un solo individuo denominado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, existiendo también un vicepresidente en quien recaería dicho poder, en caso de imposibilidad física o moral del presidente.

No podía haber reelección inmediata del presidente y la elección de éste la efec-

tuarían las legislaturas de los estados y la perfeccionaría el Congreso Federal en caso de que ningún votado obtuviera la mayoría.

El sistema electoral de 1824 establecía el voto indirecto para la elección de diputados federales y, por analogía, de los diputados estatales. Allí, en ese paso, indirecto por añadidura, terminaba el papel electoral de la ciudadanía: presidente, vicepresidente, senadores y altos magistrados eran elegidos por las legislaturas estatales, con intervención del Congreso Federal.¹

Es decir, que el proceso electoral lo llevaba a cabo sólo el Congreso y eran los representantes de las legislaturas de los estados los que votaban y a su vez se erigían en cuantificador y calificador de dichas elecciones. La elección era indirecta ya que el pueblo “aún no estaba preparado para el voto directo”.²

1.1.2 La Constitución de 1857

En esta ley podemos destacar, en términos generales, lo siguiente en materia electoral:

En el título Segundo trataba de la soberanía nacional, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

El artículo 39 expresaba que la soberanía nacional residía esencial y originalmente en el pueblo y era ejercida mediante los poderes de la Unión, y que todo poder público dimanaba del pueblo y se instituía para su beneficio, el cual contaba con el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. Se debía elegir por elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto un

diputado cada 40 mil habitantes o cada fracción que pasara de 20 mil, con un suplente para cada uno.

El presidente también sería elegido indirectamente en primer grado y en escrutinio secreto. Al decir elección indirecta en primer grado significaba que sería en una sola instancia.

El 12 de febrero de 1857, siete días después que la Constitución, se proclamó la ley orgánica electoral, que establecía más detalladamente las modalidades del sufragio. En la Junta primaria, el ciudadano entregaría su boleta electoral con dos nombres escritos: el de su candidato a elector y el suyo propio; uno de los secretarios le preguntaría en voz baja si el ciudadano N era su elegido. Los electores primarios así elegidos, a razón de uno cada quinientos habitantes, se reunirían en las juntas de distrito; éstas, por escrutinio secreto, procederían a elegir sucesivamente diputados, presidentes de la República y de la Suprema Corte y magistrados de la Suprema Corte. El Congreso Federal computaría los votos de las diversas juntas de distrito y procedería, en términos generales, como en los ordenamientos comentados anteriormente.

Como se ve, el procedimiento indirecto quedaba reducido a dos grados. El presidente sería elegido por las juntas de distrito, y ya no por las legislaturas estatales; se introducía así un mayor control popular sobre su elección. El nombramiento de diputados se haría sobre la base de distritos arreglados, en el interior de cada estado, a razón de un distrito –y un diputado– cada 40 mil habitantes o fracción remanente mayor de 20 mil.

En esa época, las elecciones en México de ninguna manera estaban pensadas

¹ Jorge Alonso, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.

² Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1996, p. 191.

como una amplia y directa consulta popular. No tiene mucho sentido entonces hablar de resultados electorales como expresión de los sentimientos de la ciudadanía, no sólo por lo viciado de las elecciones sino también porque éstas despertaban muy escaso entusiasmo y participación popular. Pero además, lo indirecto del procedimiento hacía imposible saber cuál era la voluntad general.

Podemos concluir que hasta la elección de Madero, México no conoció elecciones libres y significativas.³

1.1.3 La Constitución de 1917

Cabe precisar que el régimen electoral vigente en México es el resultado de una serie de reformas constitucionales que se han venido implementando a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, que es la que nos rige actualmente. En este ordenamiento se señala que la elección de diputados federales, de senadores y de presidente de la república, así como de gobernadores, diputados locales y miembros de los ayuntamientos, debe ser directa y en los términos de la ley reglamentaria. El sistema adquirido por este ordenamiento es el sistema mayoritario.

En el artículo 34 de esta ley se dispuso que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir. No obstante lo anterior, la permanencia de costumbres heredadas del pasado determinó que durante la primera mitad del presente siglo se interpretara dicha disposición en el sentido de que las mujeres no eran titulares del derecho a votar.

Sin embargo, es la ley electoral de 1946 la que consolidó y enriqueció el

sistema electoral con la organización de una red nacional y permanente de órganos electorales en el nivel de las entidades federativas, las comisiones locales electorales, y en el de los distritos electorales, los comités distritales, así como las mesas directivas de casilla, que sólo se integraban para la jornada electoral. Finalmente, el Registro Nacional de Electores se organizó en forma permanente, con el propósito de elaborar y mantener organizado un padrón de electores igualmente permanente, que no tuviera que reinventarse en cada elección federal partiendo de cero.

La ley electoral de 1951 se propuso consolidar y perfeccionar el modelo de 1946. Redujo la representación del poder ejecutivo a un solo miembro y, en cambio, la representación de los partidos políticos se incrementó con otro miembro.

Señala el maestro Ignacio Burgoa que

es evidente que el titular del órgano administrativo supremo del Estado debe ser electo directamente por el pueblo, es decir, que su investidura debe provenir de la voluntad popular mayoritaria. Sin embargo, cuando la situación económica, social y cultural de una colectividad humana no permite que se ejerza su potestad electiva como lo determina la Constitución, el sistema de elección directa rebasa los límites de la teoría como mera utopía, ya que la incultura, la insalubridad y la extrema pobreza de grandes sectores de la población son elementos presionantes negativos que impiden el normal funcionamiento. Por ello, en México, y hasta antes de la Constitución de 1917, operó el sistema de elección indirecta del Presidente; por otra parte para que el sistema de elección directa no provoque la proliferación excesiva de can-

³ Cfr. Jorge Alonso, *op. cit.*

didatos a la presidencia de la república, debe funcionar canalizado por el régimen de Partidos.⁴

La Comisión Federal Electoral tenía funciones de organización y supervisión de los comicios federales que aún hoy en día conserva su órgano sucesor, el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Como su modelo original, la Comisión Federal Electoral fue una especie de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con cierto grado de autonomía que le permitía expedir tanto su propio reglamento como el de las comisiones locales y los comités distritales así como el Registro Nacional de Electores; sobre todos ellos mantenía facultades de dirección y vigilancia.

Durante la vigencia de esta ley electoral, la Comisión Federal Electoral permaneció bajo el control de una mayoría conformada por los representantes del poder ejecutivo, del legislativo y del partido mayoritario.

En este contexto, se empezaron a realizar en México elecciones más organizadas y que promovían el voto en el pueblo. Sin embargo, fue el sistema electoral que sirvió de marco a un sutil pero efectivo control que dificultó, pero no terminó por impedir, el crecimiento de la oposición por medio de la utilización de recursos –es preciso hacer mención del parsimonioso procedimiento electoral que permitía que las urnas descansaran una semana, entre el domingo en que eran llenadas en las casillas y el siguiente, en que se efectuaba el cómputo en los comités distritales, y que transcurrieran dos semanas en total antes de que se efectuara el cómputo en las comisiones locales.

Si se otorga credibilidad a las incessantes reclamaciones de la oposición –la cual por décadas sostuvo que, en ese periodo de una o dos semanas, dentro de las urnas oficialmente selladas y custodiadas se metamorfoseaban oscura y secretamente los votos de la oposición en votos del partido mayoritario, o estos últimos se reproducían por gemación o por generación espontánea–, se concedería la incómoda implicación de que, si no todos, la confiabilidad de la mayoría de los órganos electorales descentralizados era tal que fenómenos tan desconcertantes como los descritos podían suceder, siendo imposible calificarlos conforme a lo prescrito por las normas vigentes en materia penal electoral.

En 1977 se promulga una nueva ley electoral, la popularmente conocida como LFOPE (Ley Federal de Organización de Partidos y Procedimientos Electorales). Esta reforma político-electoral es célebre por la introducción del sistema mixto con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados, y la innovación más relevante en la conformación de los organismos electorales de las entidades y los distritos fue la elección de sus cuatro comisionados con voz y voto a través de un procedimiento de insaculación que efectuaba la Comisión Federal Electoral.⁵

Este es el tenor con que se desarrollaron los procesos electorales en nuestro país hasta llegar a las elecciones del 2 de julio del año 2000.

1.2 CONCEPTOS BÁSICOS

Una vez esbozado el desarrollo histórico del proceso electoral en la Constitución

⁴ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 756.

⁵ Cfr. Gonzalo Moctezuma Barragán, *Derecho y legislación electoral*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 49.

mexicana, analizaremos cómo se desenvuelve el mismo en el Distrito Federal, de acuerdo con la legislación vigente. Para ello, comenzaremos por precisar los conceptos básicos para distinguir qué es un proceso electoral, qué es el voto y quiénes tienen derecho a votar y, por último, el régimen adoptado por nuestro país en materia electoral, la democracia.

1.2.1 El proceso electoral

El proceso electoral, según el maestro Burgoa, es

el procedimiento dentro de un régimen democrático, que comprende los siguientes actos sucesivos: la preparación de las elecciones, la etapa de votación y la que concierne al cómputo de votos y a la calificación electoral. En dicho procedimiento intervienen diferentes organismos que son: el Instituto Federal Electoral, las comisiones locales electorales; los comités distritales electorales, las mesas directivas de casilla, el Tribunal Federal Electoral y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.⁶

En la anterior definición podemos señalar elementos constitutivos del proceso electoral. Es un procedimiento, es decir, una serie de pasos lógicos que se han de seguir, establecidos en la ley. Se desarrolla dentro de un régimen democrático, por la forma de organización política en la cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general. Se refiere a elecciones: en política su significado se contrae a las funciones ciudadanas que se

expresan en la votación para designar mayoritariamente a determinados funcionarios.⁷ Intervienen diferentes organismos que coordinan dicho procedimiento, entre los cuales encontramos como organismo electoral las mesas directivas de casilla. Por último, tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Es importante recalcar que el proceso electoral contiene el principio de seguridad jurídica, por lo que las reglas del juego electoral son previa y claramente fijadas por normas legales. Se nutre de la tolerancia para el efecto de facilitar el pluralismo, es decir, la expresión de intereses e ideas contradictorias, y propiciar una contienda civilizada y de altura.⁸

1.2.2 El voto

El voto es una figura fundamental en toda democracia. Para Burgoa, el voto

es una prerrogativa del ciudadano, esa calidad distintiva, que en cierto modo puede significar privilegio, se traduce, para el que la ostenta, en un conjunto de derechos pero también en una esfera de obligaciones. El voto activo es simultáneamente un derecho político del ciudadano y una obligación del mismo. Emitir el voto como expresión de la voluntad del ciudadano en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos del Estado cuya investidura provenga directamente de esta fuente, es derecho en cuanto se quiere la emisión y se presenta como obligación en el caso contrario, o sea, a pesar de que no se desee realizar este acto.⁹

⁶ Ignacio Burgoa, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 5ª ed., México, Editorial Porrúa, 1997, p. 359.

⁷ *Loc. cit.*

⁸ Daniel Montero Zendejas, *Derecho político mexicano*, México, Editorial Trillas, 1991, p. 650.

⁹ Cfr. Ignacio Burgoa, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, op. cit.

El voto es un derecho político, que se encuentra a disposición de la ciudadanía de un Estado, mediante el cual se decide la conformación del gobierno y, por ende, determina las políticas a seguir por éste. Para poder ejercer este derecho se deben cumplir los requisitos del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República Los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

El artículo 35 fracción I de la misma Constitución establece la prerrogativa del ciudadano mexicano de votar en elecciones populares; asimismo, el artículo 36 fracción III señala que es obligación del ciudadano de la república votar en elecciones populares.

El voto tiene cinco características fundamentales:

- 1) Es universal, porque corresponde a todos los ciudadanos expresar su sentir, su opinión y su voluntad.
- 2) Es libre, porque no hay fuerza alguna que presione para ejercerlo.
- 3) Es secreto, ya que el ciudadano manifiesta su voluntad en forma íntima y personal.
- 4) Es directo, debido a que no hay ningún intermediario entre quien otorga el voto y quien lo recibe.
- 5) Es personal e intransferible, porque es exclusivamente individual.

1.2.3 La democracia

Etimológicamente, democracia significa “el poder del pueblo” (*demos* = pueblo y *kra-tos* = autoridad). Sin embargo, se puede conceptualizar de diversos modos; el maestro Burgoa define la democracia como

el elemento central sobre el que se asienta el pueblo en su acepción política no sociológica, la cual equivale al concepto de nación. Sin embargo, la democracia aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno.

Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. Por otra parte, debemos advertir que la democracia, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto a que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho a constitución.

Los elementos concurrentes aludidos son: la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado y la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la libertad; el pluripartidismo; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum popular; la juridicidad, la división o separación de poderes y la justicia social.¹⁰

Ahora bien, en opinión de Tena Ramírez, “la democracia da oportunidad a todos para que emitan su opinión, pero es la

¹⁰ Cfr. Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., pp. 110 y 111.

opinión de la mayoría la que prevalece en la decisión”.¹¹

A partir de las anteriores reflexiones es que nosotros consideramos a la democracia como la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes por medio del voto.

1.3 ORGANISMOS ELECTORALES

Todo país que decide configurarse en forma democrática representativa requiere, entre otras acciones, contar con una institución responsable que de manera imparcial organice el ejercicio del derecho al voto, que configure diversos instrumentos jurídicos tendientes a asegurar que sólo voten los ciudadanos mexicanos que se encuentran en pleno goce de sus derechos, que cada cabeza sea un voto y que la ciudadanía pueda expresar con toda libertad su voluntad electoral.

Con tal fin, en México se han creado, tanto en el ámbito federal como en el local, organismos responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE) en el ámbito federal y los institutos electorales estatales en el ámbito local –en el caso de la ciudad de México, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Estos organismos son depositarios de la autoridad electoral, y son en extremo importantes, puesto que de la buena organización, planeación y profesionalismo de los distintos órganos que los integran, dependerá el exacto progreso, eficiencia y credibilidad en los procesos electorales.

1.3.1 El Instituto Federal Electoral

Mediante decreto de 1945, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1946, el Congreso de la Unión expidió la Ley Electoral Federal que estableció por primera vez la existencia de los organismos federales denominados Comisión Federal de Vigilancia Electoral, Comisiones Locales, Comités Electorales Distritales y Mesas Directivas de Casilla. La ley de 1946 creó asimismo el Consejo del Padrón Electoral, al que configuró como organismo técnico dependiente de la Comisión Federal Electoral con jurisdicción nacional.

La ley del 4 de diciembre de 1951 cambió la denominación de Registro Electoral por la de Registro Nacional de Electores, al que definió como una institución de servicio público de funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, expedir las credenciales de elector y formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral.

También hubo reformas a estos organismos electorales con los decretos de 1977 y el surgimiento del Código Federal Electoral de 1987, pero el cambio más significativo ocurrió en 1990: con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se configuró el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

El artículo 68 del Cofipe vigente define al IFE como el organismo depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. De igual manera, en la frac-

¹¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 29ª ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p 97.

ción primera del artículo 70 de la citada ley se establece que este instituto es público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la integración del IFE participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que dictan las leyes.

Según el artículo 69 del Cofipe, son fines del IFE:

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

El artículo 69 señala también los principios a los que debe ajustarse el accionar del IFE y habla de la integración de un servicio profesional electoral:

Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización.

El IFE cuenta con una estructura organizativa tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos estatal y distrital. Tiene órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Sus órganos centrales son los siguientes:

- a) El Consejo General,
- b) los Consejos Locales,
- c) los Consejos Distritales,
- d) la Junta General Ejecutiva,
- e) las Juntas Locales Ejecutivas,
- f) las Juntas Distritales Ejecutivas,
- g) la Secretaría Ejecutiva, y
- h) las Mesas Directivas de Casilla.

a) El Consejo General es el órgano superior de dirección, que se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los Partidos Políticos y un Secretario Ejecutivo. También integran este Instituto las Mesas Directivas de Casilla, las cuales están formadas por ciudadanos.

Sus atribuciones son éstas:

- Designar a los directores ejecutivos del Instituto, con base en las propuestas presentadas por el consejero presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- Designar, por mayoría absoluta, a los

consejeros electorales que integren los Consejos Locales.

- Resolver sobre el otorgamiento del registro a los Partidos Políticos y agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo.
- Aprobar el modelo de credencial para votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.

b) Los Consejos Locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General. Sus principales atribuciones son las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y de entidad federativa, y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

c) Los Consejos Distritales tienen de manera general los siguientes atributos:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar

las mesas directivas de casilla, y vigilar la debida instalación de las mismas.

- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de la elección de los diputados de mayoría relativa.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

d) La Junta General Ejecutiva es presidida por el presidente del Consejo y se integra con el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores. Entre sus principales atribuciones se encuentran éstas:

- Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto.
- Fijar los procedimientos administrativos.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas.
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- Supervisar el cumplimiento de los programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

e) Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por el vocal ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario. Sus atribuciones principales son las que siguen:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los Órganos Distritales.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica, dentro del ámbito de su competencia territorial.
- Cumplir los acuerdos del Consejo General.
- Expedir las certificaciones que se requieran.
- Ejercer las partidas presupuestales aprobadas.

h) Las Mesas Directivas de Casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales; se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales.

f) Las Juntas Distritales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por el vocal ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario. Se cuentan entre sus atribuciones principales:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, en su ámbito territorial.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que integren las mesas directivas de casilla.

g) La Secretaría Ejecutiva. El secretario ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Las atribuciones del secretario ejecutivo son las siguientes:

- Representar legalmente al Instituto.
- Actuar como secretario del Consejo General del Instituto con voz, pero sin voto.

1.3.2 El Instituto Electoral del Distrito Federal

En 1994, el Congreso de la Unión expidió el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Este nuevo estatuto sentó las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal.

Estos ordenamientos dan vida y rigen las actividades del IEDF y establecen las normas para la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones que tienen que ver con la vida política de la ciudad de México.

A su vez, la reforma constitucional de mediados de 1996 tuvo un enorme impacto en las estructuras de gobierno de la ciudad. Se incrementaron las facultades de la Asamblea Legislativa, que ahora está integrada por diputados con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales que norman la vida cotidiana de los capitalinos. Además, se determinó que a partir

de 1997 y el año 2000, respectivamente, el jefe de Gobierno y los responsables de las demarcaciones políticas que la conforman serían electos por voto universal, secreto y directo.

En el año 1999 se promulga, por decreto que se publica en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de enero de 1999, el Código Electoral del Distrito Federal, el cual configura al Instituto Electoral del Distrito Federal como un organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana.

El artículo 52 del Código Electoral del Distrito Federal menciona los fines y acciones de este instituto:

Artículo 52. El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus fines y acciones estarán orientados a:

- a) Contribuir el desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos;
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana;

- e) Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El artículo 54 del mismo código señala que los órganos que integran el IEDF son los siguientes:

- a) Un Consejo General
- b) Órganos ejecutivos y técnicos
- c) Un órgano desconcentrado en cada uno de los Distritos Electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal
- d) Órganos de vigilancia
- e) Mesas de Casilla

a) El Consejo General es el órgano superior de dirección. Está integrado por un consejero presidente con derecho a voz y voto, seis consejeros electorales con derecho a voz así como a voto, un secretario con derecho a voz, así como un representante de cada partido político con derecho a voz.

b) Órganos ejecutivos y técnicos. Están integrados por el secretario ejecutivo, las direcciones ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Asociaciones Políticas, de Organización Electoral, de Administración y Servicio Profesional Electoral, y del Registro de Electores del Distrito Federal.

c) Órganos desconcentrados. En cada uno de los distritos electorales uninominales en que se divida el Distrito Federal, el Instituto contará con un órgano desconcentrado integrado por un Consejo Distrital y Direcciones Distritales, las cuales tendrán su sede en cada una de las cabeceras distritales.

Las Direcciones Distritales estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

d) Órganos de vigilancia. Para vigilar la producción y difusión de las actividades del IEDF y de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación se integrará el Comité de Radiodifusión, que será presidido por el consejero electoral a cargo de la Comisión del Consejo General de Asociaciones Políticas, y fungirá como secretario técnico el director ejecutivo de Asociaciones Políticas así como un representante de cada partido político con facultades de decisión sobre la elaboración de programas de su partido.

e) Mesas Directivas de Casilla. Éstas se expondrán en detalle con posterioridad, dada la importancia que tienen en el presente estudio.

Los principios rectores que caracterizan el accionar del IEDF son: imparcialidad, equidad, certeza, objetividad, independencia y legalidad.

Sus principales actividades son:

- a) Desarrollar programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- b) Actualizar permanentemente la Cartografía Electoral.
- c) Vigilar la aplicación de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.
- d) Mantener actualizado el padrón y lista de electores.
- e) Producir materiales electorales.
- f) Organizar los procesos electorales y procedimientos de participación ciudadana.
- g) Efectuar el cómputo de resultados.
- h) Emitir la declaración de validez y otorgar las constancias en las elecciones

de diputados, jefe de Gobierno y jefes delegacionales.

- i) Regular la observación electoral y las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Así, como vemos, antes de 1999 el encargado de organizar las elecciones en el Distrito Federal era el IFE, pero a raíz de la promulgación del Código Electoral del Distrito Federal, esta entidad tiene, como cualquier otro estado, su propio instituto electoral, así como su ley y sus tribunales electorales para organizar las elecciones de jefe de Gobierno, jefes delegacionales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

CAPÍTULO II

EL MARCO JURÍDICO APLICABLE EN LOS PROCESOS ELECTORALES

En el presente capítulo delimitaremos la acción de los institutos electorales en el marco jurídico vigente, siguiendo el orden jerárquico: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislación federal y, por último, legislación local –del Distrito Federal.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestro país tiene establecido un régimen democrático, representativo, el cual requiere, para su adecuado funcionamiento, organismos electorales que garanticen el cumplimiento de la voluntad popular. De la Constitución, por ser nuestra ley suprema, dimanar todas las demás leyes; ella es la base jurídica del Estado de derecho en el que vivimos. Dice el artículo 39:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Las democracias representativas se estructuran a partir del principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo, el que, por razones prácticas,

delega su ejercicio en las personas que designe como sus representantes, los cuales sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha precisado en la misma Constitución.¹²

A tal respecto, el maestro Burgoa precisa que

del cuerpo del artículo 39 fácilmente se desprende la radicación de la soberanía, en su primera parte alude a la radicación popular de ésta, principalmente cuando emplea los adverbios esencial y originalmente. El primero de ellos implica que la soberanía es circunstancial y concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo de esencia el ser soberano. Por otra parte, la palabra “*originalmente*” significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero que, en atención a circunstancias de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente en el derecho fundamental o Constitución, los cuales despliegan el poder soberano popular en forma derivada.¹³

Ahora bien, el principio de la soberanía admite dos interpretaciones fundamentales; o bien la soberanía reside en el pueblo entendido como la suma de todos los individuos, de tal suerte que cada ciudadano detenta, por así decirlo, una partícula de poder supremo, o bien la soberanía reside

¹² Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, p. 13.

¹³ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 263.

no en la simple suma de personas físicas que componen el pueblo, sino en el pueblo mismo, considerado una entidad diferente a los individuos que lo conforman.

Así, el artículo 41 de nuestra Constitución es uno de los más importantes en materia electoral, ya que es la base jurídica constitucional de los procesos electorales. En su segundo párrafo dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes [...] la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...

Para el ejercicio de su soberanía, el pueblo delega, como ya vimos, esta potestad en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Este es el principio de separación de poderes que opera en nuestro país, principio que reviste especial importancia toda vez que la forma como se utilice determinará la forma de gobierno adoptada. Así, si se aplica de manera rígida, el resultado será la configuración de un régimen presidencial, forma de gobierno en la que cada uno de los poderes políticos tiene un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo cual no excluye que existan mecanismos de colaboración entre los poderes. Si se aplica en forma flexible, se tendrá la configuración de un régimen parlamentario, forma de gobierno en la cual los poderes ejecutivo y legislativo tienen medios de acción trascendentes uno sobre el otro. Si se aplica en forma atemperada, ello dará lugar a un régimen de asamblea, en el que el poder ejecutivo guarda cierta subordinación respecto del legislativo.

Por cuanto hace al sistema representativo invocado, para la consecución de este

propósito se requiere crear los medios que traduzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe gobernarse el país. Ello implica el reconocimiento del sufragio universal y la celebración de elecciones a intervalos de relativa frecuencia, la que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados por medio de las elecciones.

Es requisito esencial de la democracia que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados. Si se reúnen estas características, el resultado será el cumplimiento de las cualidades expresadas en el artículo citado.

El tercer párrafo del artículo 41 dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes [...] Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El establecimiento de un régimen de partidos políticos está invocado en el cuerpo

del citado artículo. La democracia representativa supone posiciones divergentes, pero, asimismo, requiere que dichas posiciones divergentes se reduzcan, a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Al respecto, conviene recalcar que la responsabilidad de los partidos políticos –en cuanto organizaciones de personas que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder– no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que, además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo.

Por ello, en la ley se reconoce que la acción de los partidos políticos deberá:

- a)** propiciar la participación democrática de los ciudadanos en asuntos políticos;
- b)** promover la participación ideológica de sus militantes;
- c)** coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos;
- d)** fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos, y
- e)** estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

En este orden de ideas, la fracción tercera del artículo 41 dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes [...] III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de per-

sonalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

La reforma constitucional de 1990 dio como resultado esta fracción del artículo 41, cuya importancia y trascendencia son significativas. En ella se establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por el Poder Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley; asimismo, se dispone que dicha función se debe realizar a través de un organismo público que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el cual se deberá guiar por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

A efecto de reglamentar las bases constitucionales a las que se ha hecho referencia, el Congreso aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), a partir del cual se creó el IFE como pleno responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y para cuyo efecto agrupa íntegramente el ejercicio de las funciones electorales a que se refiere el artículo 41 constitucional.

El segundo párrafo de la citada fracción tercera del artículo 41 dice a la letra:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes [...] El Instituto Federal Electo-

ral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales y concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

En la fracción cuarta del referido artículo 41 se lee:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes [...] Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley...

Estos medios de impugnación se conforman con recursos administrativos y jurisdiccionales, sistema que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de

los organismos electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, así como conferirle definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

Además, se señala que la interposición de los recursos constitucionales o legales no producen efectos suspensivos sobre la resolución del acto impugnado.¹⁴

Ahora bien, los artículos 54 y 56 nos hablan de la conformación de las cámaras, tanto de diputados como de senadores, por medio de elección popular directa y de representación proporcional.

Hay que mencionar también el artículo 60 constitucional:

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones [...] otorgará las constancias respectivas [...] Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley...

A este Tribunal Federal Electoral se le confirió el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, cuyos magistrados y jueces instructores, por disposición expresa de la Constitución, sólo son responsables ante el mandato de ley.

A través de este tribunal se puso fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se sentaron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación que comprende dos momentos, uno administrativo, que tiene lugar en el seno de los consejos del IFE (Consejo General, Consejos locales y Consejos distritales), y otro

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999.

jurisdiccional, que tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal Electoral.

El artículo 94 constitucional deposita el ejercicio del poder judicial de la federación, en materia electoral, en el Tribunal Electoral.

Dentro del artículo 99 de la ley estudiada, se señala que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior, y con Salas Regionales, y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

Se le confiere, como ya lo mencionamos, el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y al efecto se le creó una sala de segunda instancia competente para resolver los recursos de reconsideración que interpongan los partidos políticos en contra de las resoluciones que emita la primera instancia, tanto la Sala Superior como las Salas Regionales, con relación a los recursos de inconformidad que en torno a los resultados de la jornada electoral presenten los partidos políticos.

Las acciones de inconstitucionalidad que pueden ejercitar los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ellas mismas se encuentran en la fracción II inciso f) del artículo 105.

Por último, el artículo 116, fracción IV, señala que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral deben garantizar:

- Establecimiento de un sistema de medios de impugnación
- Financiamiento público de los partidos políticos en forma equitativa
- Realización de las elecciones de los ayuntamientos mediante el sufragio libre, secreto y directo
- Tipificación de los delitos y determinación de faltas en materia electoral
- Criterios para fijar los topes en las erogaciones de los partidos en sus campañas electorales
- Fijar plazos para el desahogo de todas las instancias impugnativas

2.2 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

El Cofipe surge como ley reglamentaria del artículo 41 constitucional, el cual da origen al IFE como máximo organismo electoral en lo federal.

El ámbito de aplicación de esta ley se encuentra contenido en el artículo primero, que reza:

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.
2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:
 - a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
 - b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y
 - c) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Este Código, según el entonces secretario de Gobernación –año 1990–, Fernando Gutiérrez Barrios,

[...] representa la culminación de un esfuerzo colectivo por modernizar las reglas que rigen la convivencia democrática entre los mexicanos, y en esta etapa de la vida nacional su promulgación y sus contenidos ponen claramente de manifiesto que en nuestro país, ante la dinámica actual del proceso político, el derecho sigue siendo un instrumento privilegiado para el cambio social...¹⁵

Cuando el Cofipe se refiere en su primer artículo a derechos políticos, hay que considerar que, si bien es cierto que por derecho político se entiende “la descripción y análisis del fenómeno político, fuerzas políticas y procesos políticos, el estudio de las ideologías políticas y de las formas e instituciones en que se encuadran y por último la consideración de los movimientos en ‘ismos’ políticos y las manifestaciones de dinámica política”,¹⁶ se puede sintetizar sin embargo que el derecho político enmarca el poder, el Estado, la sociedad, el derecho y la ideología, así como la democracia, en la concepción que se resume en la facultad primaria del ciudadano: votar y ser votado, es decir, ***ejercicio electoral***.

El texto del artículo aludido también hace mención de los partidos políticos, y en este sentido debe precisarse que, si bien es cierto que no hay democracia sin partidos políticos, tampoco hay democracia sin la presencia de un derecho electoral vigoroso, acorde con las necesidades de una sociedad dinámica. Se entiende aquí que los partidos políticos son entidades de in-

terés público que tienen como fin propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos, promover la formación ideológica de sus militantes y establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

El artículo 4 establece:

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.
2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

De conformidad con nuestro derecho positivo, los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los ya mencionados derechos políticos, que son fundamentalmente el derecho a votar, es decir, el derecho de elegir representantes populares; el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular; el derecho a asociarse o reunirse para tratar asuntos políticos del país.

Cabe precisar que cuando el estudio artículo le atribuye al voto la característica de universal, se refiere a que el derecho al mismo no debe tener limitación alguna por consideraciones económicas, por cuestiones educativas, racistas, ideológicas o sexistas.

El artículo sexto de este ordenamiento enuncia los requisitos para que los ciudadanos puedan ejercer su voto, señalando que, además de satisfacer los lineamientos establecidos en el artículo 34 constitucional, el ciudadano deberá estar inscrito en

¹⁵ Citado por Daniel Montero Zendejas, *op. cit.*, p. 628.

¹⁶ Pablo Lucas Verdú, *Curso de derecho político*, vol. 1, Madrid, Editorial Tecnos, 1976.

el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar correspondiente.

El artículo noveno establece de igual manera que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la república.

La periodicidad de las elecciones federales se enmarca en el artículo 19, que a la letra dice:

1. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, para elegir:
 - a) Diputados federales, cada tres años;
 - b) Senadores, cada seis años; y
 - c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años.
2. El día en que deban celebrarse las elecciones federales ordinarias será considerado como no laborable en todo el territorio nacional.

Debido a que en México se sustenta el régimen de partidos políticos para que participen en la vida política del país, el artículo 22 menciona que la organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el IFE. Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución federal y el Cofipe.

Los requisitos para obtener el mencionado registro se señalan en el artículo 35, y sus derechos, una vez constituidos como partidos políticos, se encuentran encuadrados en el artículo 36. Sus obligaciones

se contienen en el artículo 38 de este ordenamiento.

Es importante señalar que dentro de este marco jurídico también se considera el financiamiento de los partidos políticos, y que sus reglas las contiene el artículo 49 de esta ley.

De igual manera se consideran los frentes, coaliciones y fusiones de los partidos políticos nacionales (art. 56); las reglas a sujeción se encuentran contenidas en los artículos 57, 58 y 65.

El artículo 66 contiene las causas de pérdida del registro por parte de los partidos políticos.

La reglamentación del IFE, sus fines, sus órganos y su definición están contenidos en los artículos 68, 69 y 70.

A efecto de reglamentar las bases constitucionales a las cuales hemos hecho referencia, se creó el IFE. En consecuencia, concentra a partir de 1990 funciones que antaño se encontraban dispersas, tales como la capacitación electoral, el otorgamiento de constancias, la impresión de materiales electorales, etc. Este instituto cuenta con una estructura organizativa tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos estatal y distrital.

El artículo 72 establece los órganos centrales del IFE.

El artículo 118 define las mesas directivas de casilla, un órgano sumamente importante en la jornada electoral:

1. Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

2. Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Estas mesas se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119. Los requisitos para formar parte de este cuerpo se establecen en el artículo 120, y sus atribuciones se contienen en el artículo 121, numerales todos del estudiado código.

Uno de los instrumentos clave para la realización de las elecciones son las listas nominales de electores, que son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar. Lo anterior, con apego al artículo 155 de este Código.

Ahora bien, cabe recordar que el IFE cuenta con un Servicio Profesional Electoral, que se integra por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos.

El Cuerpo de la Función Directiva proveerá el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión. El Cuerpo de Técnicos proveerá el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas. Lo anterior está contenido en el numeral 168.

El artículo 173 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, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Según el artículo 174, el proceso electoral comprende las siguientes etapas:

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

También reglamenta este código tanto el procedimiento de registro de candidatos, de las campañas electorales, de la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, la documentación electoral y sus características, la jornada electoral, la votación, el escrutinio y cómputo en la casilla, la clausura de la casilla y la remisión del expediente electoral.

Es además pertinente señalar que la reglamentación de los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores por los principios de votación mayoritaria relativa y por el principio de representación proporcional y de la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, significa que todos

los partidos políticos conocen de antemano los métodos y la reglamentación existente para las respectivas declaraciones de validez de las elecciones; de esta manera, se conserva el Estado de derecho en materia electoral.

2.3 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Es imprescindible mencionar este ordenamiento, puesto que fue expedido en 1994 como resultado de la ya mencionada reforma electoral en el Distrito Federal.

El artículo primero dice:

Artículo 1. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al referir el presente ordenamiento que sus disposiciones son de orden público e interés general, y son norma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, hace alusión a la cultura política, ya que a partir de ésta se puede conocer la estructura de un régimen político, desde su forma de gobierno hasta el sistema de partidos existente; es decir, el interés o desinterés del ciudadano por las cuestiones públicas se refleja en el quehacer gubernamental o en la vida de las organizaciones políticas, siendo su manifestación más clara las elecciones.

Para determinar quiénes son las personas que tienen derecho a votar en

las elecciones del Distrito Federal, habrá que atenerse al contenido de los siguientes artículos.

Artículo 4. Son originarios del Distrito Federal las personas nacidas en su territorio.

Artículo 5. Son habitantes del Distrito Federal las personas que residan en su territorio...

Artículo 6. Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.

Los precedentes artículos son de vital importancia, puesto que uno de los principales derechos políticos es el derecho al voto, y en el caso concreto del Distrito Federal, este derecho es exclusivo de sus ciudadanos.

Artículo 18. Son obligaciones de los habitantes cumplir con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los de este Estatuto así como los de las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables...

El artículo 21 menciona que los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad (como son las elecciones locales) se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno, las leyes en la materia y sus reglamentos.

Es importante el contenido del artículo 22, que reza:

Artículo 22. La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

Con objeto de favorecer la participación electoral a que hace referencia este artículo, se determina que las consultas electorales se celebrarán en el día domingo o en día festivo; o bien se dispone que el día de la elección se considera día no laborable.

En esta materia, diversos estudios han señalado que uno de los medios más eficientes para incentivar la participación política y a la vez combatir el analfabetismo político—fenómeno que compromete la voluntad política de los electores— consiste en que los partidos desarrollen importantes programas de educación política tendientes a hacer de cada ciudadano un agente de democratización de la sociedad.

Cabe destacar que es muy importante para la educación cívico-política el ejercicio constante y regular de los derechos

políticos, y es sabido que aun cuando existe pluralismo en el registro de partidos, muchas veces ello no se traduce en una pluralidad de opciones en la cultura electoral. En consecuencia, los partidos políticos deben participar permanentemente en la vida pública a fin de conquistar, retomar o participar en el ejercicio del poder.

Dentro del artículo 23 se menciona que son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal:

- I. Votar en las elecciones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular;
- II. Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal;
- III. Desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueron electos, los que en ningún caso serán gratuitos;
- IV. Derogado.
- V. Proporcionar la información requerida en los censos efectuados por las autoridades; y
- VI. Las demás que establezcan la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos.

En el artículo 37 se señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con 40 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional.

El artículo 52 menciona que el jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local

y la administración pública en la entidad recaerá en él. Este cargo será elegido por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos del Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de jefe de Gobierno se realizará cada seis años, en la misma fecha que la elección del presidente de la república.

Ahora bien, el órgano que hace la declaración de validez de jefe de Gobierno es el Tribunal Electoral del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 54 del Estatuto.

Si por alguna causa se hiciera la remoción del jefe de Gobierno, el Senado hará el nombramiento en los términos de la Constitución y de las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 de este estatuto.

Se da vida a la figura del plebiscito como instrumento de consulta a los electores para que expresen su aprobación o rechazo respecto a actos o decisiones del jefe de Gobierno del Distrito Federal que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la Ciudad, de conformidad con lo establecido por el artículo 68.

En el artículo 120 se da nacimiento al órgano encargado de organizar las elecciones en el Distrito Federal; la renovación de poderes se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

El artículo 121 es limitativo al señalar que sólo podrán participar en las elecciones locales del Distrito Federal los partidos políticos con registro nacional.

También es este estatuto el que da vida al Tribunal Electoral del Distrito Federal, definiéndolo como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia (artículo 128).

Se establecen también en el capítulo V del Estatuto de Gobierno los medios de impugnación en materia local y los delitos electorales que se pueden suscitar en la realización de las elecciones.

2.4 CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Este es el máximo ordenamiento en materia electoral en el Distrito Federal. El artículo primero señala su ámbito de aplicación.

Artículo 1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio del Distrito Federal,

El presente ordenamiento reglamenta las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal relacionadas con:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) Las prerrogativas, los derechos y las obligaciones de los partidos políticos;
- c) La función de organizar las elecciones para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales, así como los procedimientos de participación ciudadana;
- d) Faltas y sanciones electorales;
- e) El sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales; y
- f) La organización y competencia del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

De igual manera, en su artículo 4 señala dentro de los derechos de los ciudadanos

del Distrito Federal, entre otros, el de votar en las elecciones y en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por este código.

La autoridad electoral y los procedimientos electorales garantizarán el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Por tanto, quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores; la autoridad sancionará de acuerdo con lo que dispone este código cualquier violación a estas disposiciones.

En el artículo quinto se señala como obligación de los ciudadanos del Distrito Federal la de desempeñar las funciones electorales para las que sean designados.

En el libro segundo se reglamentan los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas locales, así como su financiamiento. También los frentes, coaliciones y fusiones de éstos.

El artículo 50 establece las causas de pérdida de registro de una agrupación política local.

El artículo 52 de este ordenamiento define el IEDF y su función. El artículo 54 menciona los órganos que lo conforman.

El Registro de Electores del Distrito Federal es de carácter permanente y de interés público. Tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 127 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sobre Padrón y Listas Nominales de Electores; esta definición se encuentra inserta en el texto del artículo 104.

El fundamento legal para las Listas Nominales de Electores es el artículo 120 de este código.

Los procesos electorales para la renovación periódica del jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales y para la realización

de procesos de participación ciudadana, están conformados por el conjunto de actos ordenados por la Constitución, el Estatuto de Gobierno, este código y las demás leyes relativas.

Las elecciones ordinarias de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, de conformidad con el artículo 136.

Sin embargo, este ordenamiento considera el proceso extraordinario cuando se declare nula o haya empate en una elección, o se declare la nulidad del proceso de participación ciudadana. La convocatoria para el proceso extraordinario debe emitirse dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso, según se señala en el artículo 138.

Reglamenta de igual manera este código las campañas electorales, las campañas en los medios de comunicación masiva, el procedimiento para la ubicación de casillas y designación de funcionarios de casilla; el registro de los representantes de los partidos políticos el día de la jornada electoral y de los observadores electorales, la documentación y el material electoral.

Asimismo, en el libro sexto de esta ley se describe en detalle la Jornada Electoral, Cómputos y Nulidades y se encuadran todas las conductas del IEDF. No presentaremos el detalle de los artículos debido a que abordaremos el tema en el tercer capítulo.

El artículo 222 define el Tribunal Electoral del Distrito Federal como el órgano autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, que tiene a su cargo garantizar que todos los actos y reso-

luciones de las autoridades electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad.

Por último, el artículo 238 señala que, para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal, en todo momento y durante los procesos electorales para la elección de representantes populares y los procesos de participación ciudadana, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán con los medios de impugnación establecidos en el libro octavo de esta ley.

2.5 LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo primero de esta ley dice:

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la Participación Ciudadana y su relación con los órganos del Gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Es decir, en la ciudad de México se realizó una ley reglamentaria para que los ciudadanos participen de manera activa en los procesos relacionados con esta ciudad, sin embargo, no ha tenido la suficiente difusión.

La participación ciudadana radicará, bajo los tenores de esta ley, en los siguientes principios (art. 2º):

1. Democracia
2. Corresponsabilidad
3. Inclusión
4. Solidaridad
5. Legalidad
6. Respeto
7. Tolerancia
8. Sustentabilidad
9. Pervivencia

Los instrumentos de la Participación Ciudadana son el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa popular, la Consulta vecinal, la Colaboración Vecinal, las Unidades de Quejas y Denuncias, la Difusión Pública, la Audiencia Pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial (art. 3º).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 9 de esta ley, los habitantes del Distrito Federal tienen las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con las disposiciones de la presente Ley;
- II. Ejercer los derechos que les otorga la presente Ley sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes; y
- III. Las demás que en materia de participación ciudadana les impongan ésta y otras leyes.

Como puede apreciarse, no precisa exactamente estas obligaciones, pero al ser incluyentes adecuan cualquier obligación general en la materia, comprendiendo por supuesto las funciones participativas electorales.

El artículo décimo señala una obligación específica a los ciudadanos del Distrito

Federal, que es la de integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal.

Como ya lo mencionamos, los instrumentos de participación ciudadana como son el plebiscito y el referéndum están a cargo del IEDF, y las controversias que se generen con motivo de la validez de estos procesos serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

De lo expuesto se desprende que todas las actividades realizadas por los institutos electorales, tanto el federal como el local –en el ámbito del Distrito Federal–, se encuentran respaldadas por normas jurídicas, las que están plena y claramente definidas, por lo que no consideramos que en este marco jurídico se lleven a cabo prácticas inconstitucionales o que no tengan sustento legal alguno.

CAPÍTULO III

LA JORNADA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 EL DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL

A continuación expondremos cómo se desenvuelve la jornada electoral en el ámbito local –el Distrito Federal–, dada la importancia que reviste en el presente estudio. Su desarrollo se encuentra regulado en el libro sexto, artículos 181 al 221 del Código Electoral del Distrito Federal.

Previamente a la jornada electoral, el Consejo Distrital hace llegar a los presidentes de casilla la documentación y el material electoral. Esta documentación la entregan los consejeros presidentes de los consejos distritales, dentro de los cinco días anteriores al día previo a la elección, a los presidentes de las mesas directivas de casilla. Consta principalmente de los siguientes elementos:

- a) Lista Nominal de Electores
- b) Relación de los representantes de los partidos políticos ante la Mesa Directiva de Casilla y generales registrados ante el Consejo Distrital Electoral
- c) Boletas para cada elección
- d) Urnas para recibir la votación
- e) Canceles
- f) Líquido indeleble
- g) Documentación electoral (actas, papelería)

- h) En su caso, una lista nominal de electores con resolución favorable
- i) Marcadoras para la credencial de elector

Vale la pena comentar los tipos de casilla que existen. En toda sección electoral, cada 750 electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; este tipo de casilla se conoce como *básica*. De ser más de 750 electores, se colocarán dos o más casillas en forma contigua y se dividirá la Lista Nominal de Electores en orden alfabético; esta casilla recibe el nombre de *contigua*.

Lo anterior lo realiza previamente el IEDF, de manera que cuando el presidente de casilla recibe la papelería, dicha distribución está perfectamente establecida.

También encontramos *casillas especiales*, en las que votarán los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección electoral, pero dentro de los límites del Distrito Federal.

La jornada electoral se realiza el primer domingo de julio del año de la elección ordinaria. A las 8:00 horas, y en ningún caso antes, los ciudadanos presidente, secretario y escrutador nombrados como propietarios, integrarán la mesa directiva de casilla ante los representantes de partido político presentes. Si para las 8:15 horas no se hubiera integrado la mesa directiva de casilla, pero estuviera presente el presidente, éste designará a los funcionarios necesarios ausentes entre

los propietarios o suplentes que estuvieran presentes.

Si no asistiera ninguno de los funcionarios, el Consejo Distrital tomaría las medidas necesarias para la instalación de dicha casilla. De no ser posible, siendo las 10:00 horas, y encontrándose presentes más de dos representantes de los partidos políticos, éstos designarán por mayoría a los funcionarios de casilla necesarios de entre los electores presentes. En dicho supuesto, se requiere la presencia de un notario público que dé fe de tales hechos; en su defecto, bastará que los representantes de los partidos expresen su conformidad al designar a los funcionarios de casilla.

Una vez integrada la mesa directiva de casilla, el secretario levanta el Acta de la Jornada Electoral,¹⁷ la que firman los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos políticos presentes.

Estos representantes de partido realizan un sorteo cuyo ganador, debidamente acreditado ante la mesa, tiene el derecho a rubricar o sellar las boletas para las elecciones correspondientes.

Una vez terminados los trabajos de instalación de urnas y cancelas y llenada debidamente la mencionada Acta de la Jornada Electoral, el presidente de casilla declara abierta la votación, la cual no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor.

El artículo 191 de la estudiada ley contiene las reglas de la votación:

Artículo 191. La Votación se sujetará a las reglas siguientes:

- I. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa de casilla. Las personas con discapacidad y los

mayores de sesenta años, si así lo solicitan, tendrán preferencia para emitir su voto, sin necesidad de hacer fila;

- II. Los Electores deberán mostrar su credencial para votar con fotografía. Los presidentes de casilla permitirán emitir su voto a aquellos ciudadanos cuya credencial para votar con fotografía contenga errores de seccionamiento, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía correspondiente a su domicilio, comprobarán su residencia en la sección correspondiente por el medio que estimen más efectivo.

El Presidente de casilla recogerá las credenciales para votar que tengan muestras de alteración o no pertenezcan al ciudadano, poniendo a disposición de las autoridades a quienes las presenten.

El Secretario de la mesa de casilla anotará los incidentes en el acta respectiva, con mención expresa del nombre del ciudadano o ciudadanos involucrados;

- III. Una vez comprobado que el elector aparece en la Lista Nominal, de acuerdo con su credencial para votar con fotografía, el Presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto las marque en el círculo o cuadro correspondiente al Partido Político por el que sufraga, o espacio para el voto en blanco;
- IV. El elector doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en las urnas correspondientes; y
- V. El Secretario de la casilla anotará la palabra "votó" en la Lista Nominal correspondiente y procederá a:
 - a) Marcar la credencial para votar con

¹⁷ El Acta de la Jornada Electoral consta de dos apartados; en el acto señalado se llena el primer apartado, en el que se indica la hora en que inició la votación, si es que hubo incidentes, y el nombre de los funcionarios que actuarán en la jornada electoral.

- fotografía del elector que ha ejercido su derecho de voto;
- b) Impregnar con líquido indeleble el dedo pulgar derecho del elector; y
 - c) Devolver al elector su credencial para votar con fotografía.

No se permitirá en ningún caso el acceso a la casilla electoral a personas que se encuentren intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas, armadas o privadas de sus facultades mentales.

La votación se cierra a las 18:00 horas, a menos que el presidente y el secretario certifiquen que hayan votado antes de esa hora todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente; o aun hubiere a las 18:00 horas electores formados para votar. En este caso, el secretario tomará nota de los mismos y la casilla se cerrará una vez que hayan votado.

El presidente declarará cerrada la votación una vez que se cumpla con los supuestos referidos. Acto seguido, el secretario completará el apartado correspondiente al cierre de la votación en el Acta de la Jornada Electoral, anotando la hora en que se cerró la votación, y si esto hubiera ocurrido antes o después de las 18:00 horas, el motivo de ello.¹⁸

Una vez llenada por completo el Acta de la Jornada Electoral, se realiza el escrutinio y cómputo de los votos depositados en las urnas de la casilla electoral.

El secretario cuenta las boletas sobrantes y las inutiliza con dos rayas diagonales con tinta, las guarda en el sobre correspondiente y anota en su parte exterior el número de boletas que contiene, al tiempo que el escrutador cuenta el número de ciudadanos que votaron según la Lista Nominal de Electores y

guarda ésta en el sobre respectivo. Acto seguido, el presidente de casilla abre la urna, extrae las boletas y muestra a todos los presentes que la urna ha quedado vacía.

El escrutador clasifica las boletas en voz alta para determinar el número de votos emitidos en favor de cada partido político, el número de votos en blanco y de votos nulos; el secretario anota en hojas por separado los resultados del escrutinio y cómputo realizados.

Una vez verificados los resultados, el secretario los transcribe en las actas de escrutinio y cómputo respectivas de cada elección. Se levanta un acta de escrutinio y cómputo por cada elección, es decir, una para jefe de Gobierno, otra para diputados a la Asamblea Legislativa y una tercera para jefes delegacionales.

En dichas actas de escrutinio y cómputo se asentará lo siguiente:

- El número de votos emitidos en favor de cada partido político, coalición, candidato o en blanco.
- El número total de boletas sobrantes que fueron inutilizadas.
- El número de votos nulos.
- Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere.
- La relación de escritos de incidente presentados por los representantes de los partidos políticos durante la jornada electoral.
- El número de electores que votaron de acuerdo con la Lista Nominal.

Todos los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla firmarán las actas, lo cual es imprescindible debido a que de esta

¹⁸ Cuando los funcionarios de casilla firman esta acta, le dan la formalidad requerida de ley, le otorgan la legalidad electoral.

manera se otorgará la legalidad al escrutinio de los votos.

Se entrega la copia correspondiente a los representantes de los partidos políticos que hayan estado presentes.

Los representantes de los partidos políticos o coaliciones ante las casillas tendrán derecho a firmar el acta bajo protesta, sentando los motivos de la misma.

Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones se organizará un expediente con la documentación siguiente:

Elección de jefe de Gobierno:

- En el sobre número 39¹⁹ se incluye los siguientes documentos:
 - a) Original del Acta de la Jornada Electoral.
 - b) Original del Acta de Escrutinio y Cómputo de la elección de jefe de Gobierno.
 - c) Original del Acta de Incidentes.
 - d) Escritos de incidentes y/o protesta que se recibieron por parte de los representantes de partido político (en su caso).
- En el sobre número 37 se incluyen votos válidos, votos nulos y votos en blanco.
- En el sobre número 38 se incluyen boletas sobrantes inutilizadas.

Elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- En el sobre número 42 se incluyen los siguientes documentos:
 - a) Primera copia del Acta de la Jornada Electoral.
 - b) Original del Acta de Escrutinio y Cómputo de la elección de diputados a la Asamblea.

c) Primera copia del Acta de Incidentes.

d) Escritos de incidentes y/o protesta que se recibieron por parte de los representantes de partido político (en su caso).

- En el sobre número 40 se incluyen votos válidos, votos nulos y votos en blanco.
- En el sobre número 41 se incluyen boletas sobrantes e inutilizadas.

Elección de jefe delegacional:

- En el sobre número 45 se incluyen los siguientes documentos:
 - a) Segunda copia del Acta de la Jornada Electoral.
 - b) Original del Acta de Escrutinio y Cómputo de la elección de jefe delegacional.
 - c) Segunda copia del Acta de Incidentes.
 - d) Escritos de incidentes y/o protesta que se recibieron por parte de los representantes de partido político (en su caso).
- En el sobre número 43 se incluyen votos válidos, votos nulos y votos en blanco.
- En el sobre número 44 se incluyen boletas sobrantes e inutilizadas.

Se forma el Paquete Electoral con todos los sobres mencionados, más el sobre número 46, donde se coloca la Lista Nominal de Electores; en el caso de casillas especiales, el Acta de Electores en Tránsito. Se cierra el paquete y el presidente fija un cartel con los resultados de cada elección en un lugar visible del exterior de la casilla electoral.

El secretario levanta constancia de la hora de clausura de la casilla y de los nom-

¹⁹ Este número de sobre y los que siguen se refieren a un número de control interno que asigna el IEDF y que distingue precisamente cada sobre y su contenido.

bres de los funcionarios y representantes de partido que harán la entrega del paquete electoral. Esta constancia es firmada por los funcionarios y los representantes de los partidos políticos (estos últimos recibirán copia).

El presidente de casilla, bajo su responsabilidad, en compañía de quienes hayan acordado, hace llegar de inmediato al Consejo Distrital correspondiente del IEDF el paquete electoral.

En este momento termina la responsabilidad por parte de los ciudadanos funcionarios y termina también la jornada electoral.

Cabe precisar que, aunque el citado libro sexto del Código Electoral del Distrito Federal es donde se expone la jornada electoral, no incluye la documentación y el material electoral que se entrega al presidente de casilla antes de las elecciones; sin embargo, incluimos la mención de la entrega de dicha documentación en el presente capítulo por considerar que es con este acto cuando realmente comienza la actuación de los ciudadanos en el proceso electoral.

3.2 LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA

De conformidad con el artículo 93 del Código Electoral del Distrito Federal, las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos que constituyen la autoridad electoral y tienen a su cargo de forma inmediata la recepción de la votación. Están integradas por un presidente, un secretario, un escrutador y tres suplentes generales.

El artículo 94 del mismo código establece los requisitos para ser integrante de mesa de casilla:

- a) Ser mexicano, sin contar con otra nacionalidad y ciudadano residente en la sección electoral que comprenda la casilla;
- b) Estar inscrito en el Registro de Electores del Distrito Federal;²⁰
- c) Contar con credencial para votar con fotografía;
- d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos;
- e) Tener un modo honesto de vivir;
- f) Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por el área de capacitación y educación cívica;
- g) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, ni parentesco hasta el segundo grado con los candidatos a elegir; y
- h) Saber leer y escribir y no tener más de setenta años al día de la elección.

Hay que insistir en que es obligación del funcionario de casilla permanecer en ésta desde su instalación hasta su clausura, así como respetar y hacer respetar la libre emisión y legalidad del sufragio, garantizar el secreto del voto, y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

A continuación, expondremos el procedimiento para seleccionar a los funcionarios de casilla.

3.2.1 El proceso de selección de los funcionarios

Este proceso se conoce con el nombre de insaculación y tiene fundamento en el artículo 168 del Código Electoral del Distrito Federal, que dice textualmente:

²⁰ Como no existe Registro de Electores del Distrito Federal, este requisito se cubre actualmente –y así se hizo en las elecciones de 2000– con la aparición del nombre del ciudadano en la Lista Nominal de Electores del IFE.

Artículo 168. El procedimiento para integrar las mesas de casilla será el siguiente:

- a) El Consejo General, en el mes de febrero del año de la elección, para la designación de funcionarios de casilla determinará los mecanismos aleatorios, que hagan confiable y den certidumbre al procedimiento. Podrá emplearse el sorteo, considerarse el mes y día de nacimiento de los electores, así como las letras iniciales de los apellidos;
- b) El procedimiento deberá iniciar en el mes de marzo del año en que deban celebrarse las elecciones, eligiendo, de las listas nominales de electores, a un 10 por ciento de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta;
- c) A los ciudadanos que resulten seleccionados, se les convocará para que asistan a un curso de capacitación que se impartirá en el mes de abril del año de la elección;
- d) Los Consejeros Distritales verificarán que los ciudadanos seleccionados cumplan con los requisitos para ser funcionario de casilla, en caso contrario, se retirarán de las relaciones respectivas;
- e) De la relación de ciudadanos seleccionados y capacitados, los Consejeros Distritales, a más tardar en el mes de mayo, designarán a los funcionarios de casilla. Para la designación de los cargos entre los funcionarios de casilla se preferirán a los de mayor escolaridad; y
- f) Realizada la integración de las mesas de casilla, se hará su publicación juntamente con la ubicación de casillas

y los Consejeros Distritales notificarán personalmente sus nombramientos a los funcionarios de casilla designados y les tomarán la protesta de ley.

Durante el procedimiento para la designación de funcionarios de casilla deberán estar presentes los miembros de los Consejos Distritales, pudiendo auxiliarse en dicho procedimiento con los miembros del Comité Técnico y de Vigilancia Distrital del Registro de Electores del Distrito Federal.

El Instituto Electoral del Distrito Federal, promoverá la participación de los ciudadanos en las tareas electorales.

Veamos ahora las atribuciones de cada uno de los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla.

3.2.2 El presidente

Sus atribuciones se desprenden del artículo 96 del Código Electoral del Distrito Federal y son las siguientes:

- Presidir los trabajos de la mesa.
- Recibir de los Consejos Distritales la documentación, los útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla y conservarlos bajo su responsabilidad hasta la instalación de la misma.
- Verificar la identidad de los representantes de los partidos políticos, de los auxiliares y de los observadores.
- Mantener el orden en la casilla y sus inmediateces, con el auxilio de la fuerza pública si fuera necesario.
- Suspender temporalmente la votación en caso de alteración del orden o

cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, violen el secreto del voto, se realicen actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, se intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los partidos políticos o de los miembros de la mesa directiva.

- Concluidas las labores de la casilla, entregar oportunamente al Consejo Distrital la documentación y los expedientes respectivos.
- Fijar en un lugar visible al exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones.

Como podemos observar, la labor de presidente de casilla es ardua y requiere, además de preparación académica, la experiencia y el carácter necesarios para presidir los trabajos.

La labor del presidente es trascendente, debido a que dirige el proceso de la votación, vigila el orden, manteniendo en todo momento una actitud de imparcialidad en sus decisiones como autoridad electoral y conduciéndose con objetividad ante los ciudadanos, representantes de partidos políticos y observadores electorales.

3.2.3 El secretario

Del estudio del artículo 97 del Código Electoral del Distrito Federal se desglosan las siguientes atribuciones:

- Levantar el Acta de la Jornada Electoral, el Acta de Escrutinio y Cómputo y el Acta de Incidentes, y distribuir las copias en los términos que marca el Código.

- Anotar en el acta respectiva el número de boletas electorales recibidas de cada una de las elecciones y el número de electores anotados en la Lista Nominal de Electores.
- Comprobar que el nombre del elector figure en la Lista Nominal correspondiente.
- Marcar, en el apartado correspondiente a la elección local, la credencial para votar con fotografía del ciudadano que haya votado.
- Recibir durante la jornada electoral los escritos de incidentes y protesta que presenten los representantes de los partidos políticos acreditados por la mesa directiva de casilla y consignarlos en el acta respectiva.
- Inutilizar al término de la votación, por medio de dos rayas diagonales con tinta, las boletas sobrantes, y anotar su número en el acta de la elección que corresponda.
- Anotar el resultado del escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el apartado correspondiente del Acta de Escrutinio y Cómputo de la elección de que se trate.

Las labores del secretario son distintas pero no menos importantes que las del presidente de la mesa directiva de casilla. Se requiere para ocupar el cargo una persona dinámica, con una caligrafía clara y buena ortografía, debido a que tiene el encargo de redactar y asentar todos los datos en las actas correspondientes.

Su labor es significativa ya que revisa y comprueba que el elector cumpla con los requisitos para votar de acuerdo con la ley, haciendo constar en actas los datos y

cifras de la jornada electoral y los resultados de la votación.

El secretario, conjuntamente con el presidente y el escrutador, al firmar las actas les otorga la legalidad respectiva.

3.2.4 El escrutador

Sus atribuciones las encontramos en el artículo 98 del ya mencionado código; son las siguientes:

- Contar, antes del inicio de la votación y ante los representantes de los partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas recibidas.
- Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna y el número de electores anotados en la lista Nominal de Electores.
- Practicar, conjuntamente con el presidente y el secretario, ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo.
- Contar el número de votos emitidos en favor de cada candidato, coalición, candidatura en común o fórmula regional, así como los votos nulos y en blanco.
- Auxiliar al presidente y al secretario en las actividades que éstos le encomienden.

La labor del escrutador es imprescindible ya que, al contar los votos en presencia de los representantes de los partidos políticos y los observadores electorales, contribuye a la certeza de los resultados de la votación, favoreciendo la confiabilidad del proceso electoral, y al firmar las actas, otorga la legalidad al proceso electoral.

Luego de conocer las funciones de los miembros de la mesa directiva de casilla durante la jornada electoral, es oportuno reflexionar que, tanto en el proceso electoral federal como en el local, el hecho de desempeñar el cargo de presidente, secretario o escrutador es una forma de participación política, al contribuir no sólo a recibir y contar la votación, sino también a velar por la legalidad y la transparencia en la emisión del sufragio, dando con ello certeza y credibilidad a la elección.

Ahora bien, esta modalidad de participación ciudadana puede considerarse selectiva o restringida, pues sólo un reducido número de ciudadanos tiene la oportunidad de integrar este tipo de órganos electorales.

3.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ACTUAL RÉGIMEN DE INSACULACIÓN

Una vez expuesto el desarrollo de la jornada electoral en el Distrito Federal, los requisitos para ser integrante de la mesa de casilla, el procedimiento de designación de los funcionarios de ésta y las atribuciones de cada uno, determinaremos, de acuerdo con nuestro punto de vista, si este sistema de insaculación es el más acertado y funcional en la práctica. Para ello estudiaremos cómo fue la participación de los ciudadanos, desde el momento en que se les notificó su designación como ciudadanos insaculados, hasta su desempeño como funcionarios de casilla el pasado 2 de julio del año 2000. El análisis lo efectuaremos desde la perspectiva construida durante la participación en dicho proceso electoral, así como desde la experiencia

colectiva de un grupo de capacitadores y supervisores de distintos Consejos Distritales Electorales del IEDF.

Para iniciar, señalaremos que, aunque el IEDF es un organismo de reciente creación y los comicios del 2 de julio de 2000 eran su primera elección en forma, el ciudadano no lo entendía así e identificaba todo tipo de elección popular con el IFE. Además, los vicios y defectos de anteriores procesos electorales propiciaron mala predisposición en el ciudadano, el cual, al ser seleccionado por el IEDF para participar, reaccionaba muchas veces negándose a colaborar.

De los 606 951 ciudadanos insaculados en todo el Distrito Federal para actuar como funcionarios de casilla, 461 291 no fueron capacitados por diversas razones (cambio de domicilio, fallecimiento, negación); por lo que 145 660 fueron capacitados (24%),²¹ aun sin ánimo de participar. Sin embargo, cabe decir que el número de ciudadanos que requería el IEDF para cubrir las 11 130 casillas electorales que debían instalarse era 133 560 (contando a funcionarios titulares, suplentes, primera y segunda reserva).

Hay que señalar que del ya referido 24% de ciudadanos insaculados que fueron capacitados, no todos reunían los requisitos establecidos en el artículo 94 del Código Electoral del Distrito Federal para ser funcionario de casilla, por lo que muchos no pudieron ser tomados en cuenta, siendo necesario recalcar que no existe dato fehaciente que señale el porcentaje de ciudadanos en tales circunstancias.

Por otra parte, según cifras del propio IEDF,²² 22 428 ciudadanos capacitados y posteriormente designados no se desempeñaron como funcionarios de mesa directiva de casilla, lo que equivale a 67%

de los 33 390 funcionarios titulares necesarios en las 11 130 casillas electorales. Dichos ciudadanos adujeron diversas circunstancias para evadir su responsabilidad –viaje, trabajo, enfermedad, cambio de domicilio, falta de interés y otros motivos–, por tanto, tuvieron que ser sustituidos.

Cabe señalar que la mayor parte de estos funcionarios designados que no se desempeñaron como tales habían renunciado en el periodo que medió entre su nombramiento y el día de las elecciones, siendo entonces reemplazados con nuevas designaciones que el IEDF hizo entre los suplentes y la reserva. De esta manera, el día de la jornada electoral participaron 30 034 funcionarios propietarios (89.95%), 2 662 suplentes (7.97%) y 694 ciudadanos de la fila (2.08%).²³ Los mencionados en último término, funcionarios improvisados, no tenían la adecuada capacitación ni el ánimo para desarrollar con eficiencia los trabajos de la mesa.

Por lo anterior, podemos afirmar que, si bien es cierto que se capacitó a un número superior de ciudadanos de los que se requerían para fungir como presidente, secretario y escrutador en la jornada electoral de 2000, también lo es que el número de ciudadanos que una vez capacitados y designados como funcionarios de casilla no se desempeñaron como tales fue más de la mitad (22 428).

También hay que considerar el hecho de que el IEDF atribuía total credibilidad al ciudadano insaculado, y nunca se corroboraron los datos proporcionados por éste al instructor electoral. En el renglón de escolaridad, por ejemplo, nunca se le exigió que documentara su dicho. La información así recabada fue, a la postre, determinante en la selección de presiden-

²¹ Cifras obtenidas de la página web del IEDF: www.iedf.org.mx/numeraria.html, 6 de mayo de 2000.

²² Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria general del Proceso Electoral Local Ordinario 2000*, México, IEDF, 2001, p. 71.

²³ *Ibid.*, p. 70.

te, secretario y escrutador de mesa directiva de casilla.

Lo anterior fue en extremo importante ya que, si bien es cierto que en el artículo 168 del Código Electoral del Distrito Federal se dice que “[...] para la designación de los cargos entre funcionarios de casilla, se preferirán a los de mayor escolaridad...”, también lo es que, al no corroborar la información rendida por el ciudadano, el día de la elección encontramos a presidentes de casilla que declararon tener grado de licenciatura o algún tipo de posgrado, cuando en realidad sólo tenían la educación secundaria, en el mejor de los casos; por consiguiente, no reunían el perfil señalado. En cambio, hubo escrutadores o suplentes con escolaridad de licenciatura o bachillerato que no tuvieron el cargo que realmente les correspondía o que, simplemente, no pudieron participar.

Todo lo anterior se reflejó en el desempeño de los funcionarios titulares el 2 de julio, como reconoció el propio consejero presidente del IEDF, licenciado Javier Santiago Castillo, en entrevista realizada por la revista *Proceso*: “Todavía hay deficiencias en el proceso electoral [...] se tornaron complejas por la falta de experiencia y capacitación”.²⁴

Esta falta de capacitación a la que hace mención el consejero presidente se debió principalmente a cuatro factores que incidieron en los ciudadanos insaculados:

- 1) Falta de tiempo
- 2) Carencia de interés
- 3) No retribución de sus servicios
- 4) Incredulidad en los procesos electorales

Del estudio anterior podemos concluir que el índice de participación ciudadana es extremadamente bajo en este régimen de insaculación, además de no ser del todo fidedigno dadas las irregularidades señaladas con antelación, por lo que creemos que no es el idóneo para la actual sociedad mexicana, debido a que, desde nuestra perspectiva, no se apega a la nueva cultura política que despuntó en las elecciones, tanto federales como locales, del año 2000. A nuestro parecer, este es el momento oportuno para cambiar dicho régimen por uno nuevo que garantice la confiabilidad en los procesos electorales.

Esta confiabilidad que se ganó el 2 de julio de 2000, no se debe perder. Por el contrario, se deben terminar los procesos electorales viciados y continuar con el régimen democrático, plural y de transición pacífica, basado en las instituciones electorales vigentes y apegado en todo momento a la ley.

²⁴ María Luisa Vivas, *Proceso*, Año 24, núm. 1236, México, 9 de julio de 2000, p. 46.

CAPÍTULO IV

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA EN EL DISTRITO FEDERAL

Una vez expuesto el desarrollo del proceso electoral en México, tanto en el ámbito federal como en el local –el Distrito Federal–, y delimitado el marco jurídico aplicable en los procesos electorales, planteamos la propuesta de profesionalizar a los funcionarios de la mesa directiva de casilla en el Distrito Federal.

4.1 NECESIDAD DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Esta necesidad de profesionalización no se entiende en los términos del segundo párrafo del artículo 5 constitucional, que refiere:

Artículo 5. A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria [...] La ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo...

Es decir, esta propuesta no es limitativa en el sentido de requerir un título profesional, sino que alude a la profesionalización en un sentido universal, de manera que todo ciudadano que quiera participar

activamente en el proceso electoral tenga la oportunidad de hacerlo, sin estar sujeto a la suerte de un proceso de insaculación, es decir, que pueda concursar en igualdad de oportunidades con cualquier ciudadano para participar en la mesa directiva de casilla. Se cumplirían a su vez los principios constitucionales consagrados en el artículo quinto, en cuanto a que a nadie se le podrá impedir dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, si éstos son lícitos, y que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

Entiéndase la planteada profesionalización como la justa retribución por los servicios prestados antes y durante la jornada electoral a los funcionarios de casilla, resultado de un proceso de selección meticuloso y preestablecido realizado por el órgano electoral encargado de desarrollar las elecciones, en este caso el IEDF.

Esta necesidad de profesionalización tiene fundamentalmente su origen en el abstencionismo que se dio en la elección de 2000, como lo muestra el porcentaje de participación –24%– de ciudadanos insaculados mencionado en el capítulo III.

La propuesta que realizamos se resume en la siguiente estructura:

- a) En el mes de marzo del año en que se celebre la elección, el IEDF, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación

Electoral y Educación Cívica, publicará convocatoria pública a los ciudadanos del Distrito Federal interesados en participar como funcionarios de la mesa directiva de casilla que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Ser mexicano, sin contar con otra nacionalidad, y ciudadano residente en el territorio del Distrito Federal.
 2. Estar inscrito en el Registro de Electores del Distrito Federal.
 3. Contar con credencial para votar con fotografía.
 4. Estar en ejercicio de sus derechos políticos.
 5. Tener un modo honesto de vivir.
 6. No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener militancia partidista de cualquier jerarquía, ni parentesco hasta el segundo grado con los candidatos a elegir.
 7. Tener un grado mínimo de estudios de bachillerato y no tener más de 50 años al día de la elección.
- b)** Todos los ciudadanos interesados acudirán a entregar la correspondiente documentación que sustente los mencionados requerimientos.
(Lo anterior es de vital importancia ya que, bajo el régimen de insaculación, el cumplimiento de los requisitos que la ley exige a los ciudadanos nunca es corroborado con documento alguno, y toda la credibilidad se sustenta en la palabra del ciudadano. De esta manera, la filiación política, el parentesco con candidatos y el nivel educativo, entre otros, no pueden ser fehacientemente corroborados.

Con esta propuesta, el IEDF dispondría de la documentación idónea y suficiente para seleccionar, junto con los representantes de los partidos políticos, a los ciudadanos ideales para ocupar los distintos cargos de la mesa directiva de casilla.)

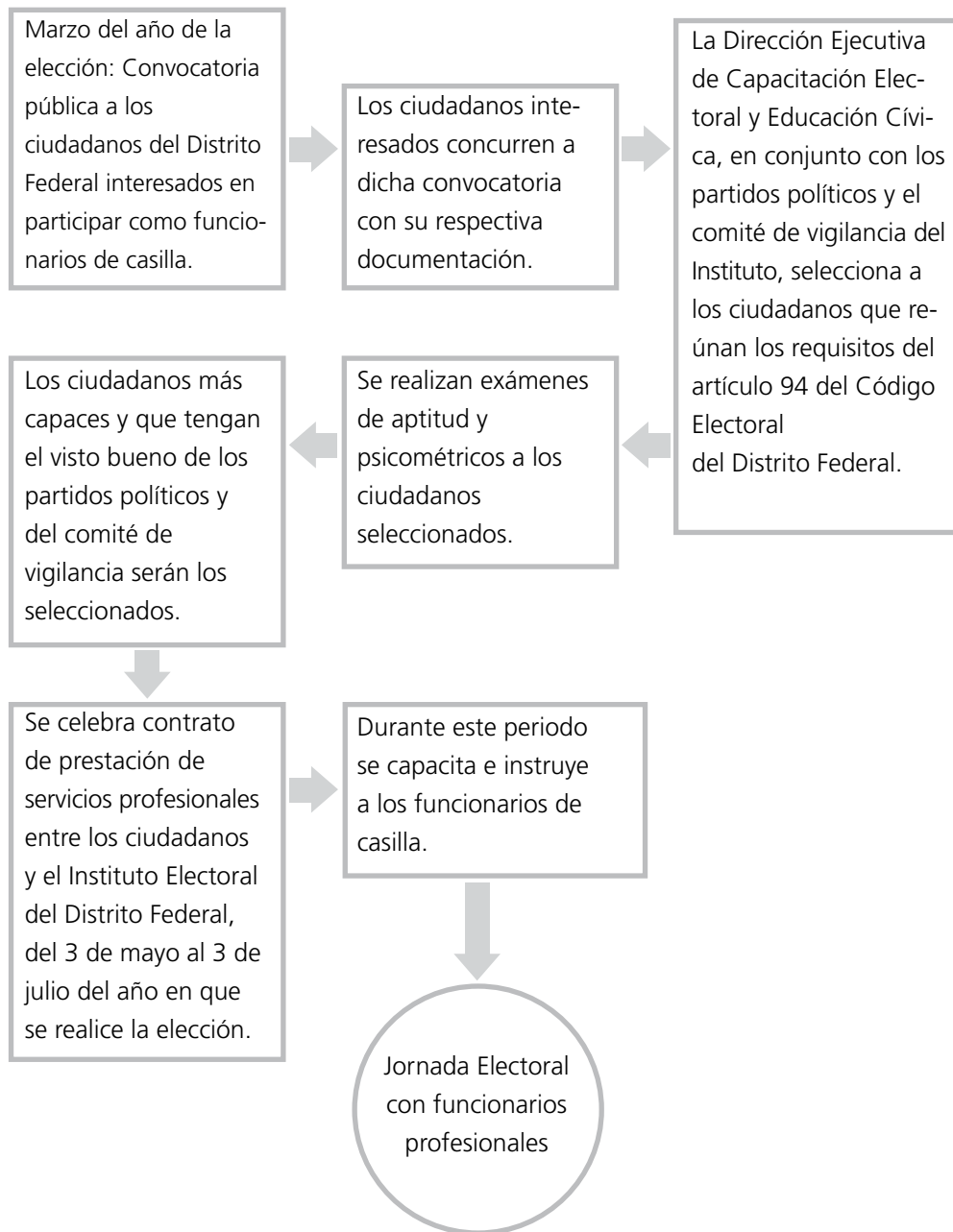
- c)** Los miembros de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, conjuntamente con los representantes de los partidos políticos y un comité de vigilancia del Instituto, seleccionarán a los mejores candidatos para ocupar los cargos en la mesa directiva de casilla, tanto los titulares como los suplentes y hasta la primera reserva.
- d)** Una vez hecha la selección, se publicarán las listas con los nombres de los funcionarios seleccionados y el cargo que ocuparán. Se celebrará entre el ciudadano y el Instituto Electoral del Distrito Federal un contrato por un periodo de tres meses –del 3 de mayo al 3 de julio del año en que se realice la elección–, tiempo durante el cual se impartirá a los funcionarios seleccionados la capacitación correspondiente, en la que se considerarán todas las situaciones que puedan darse antes y durante la jornada electoral, además de ser personal de apoyo en las funciones de instalación de casillas electorales.
- e)** La remuneración económica será acorde con las funciones que se realicen, y no significará una erogación que exceda la presupuestada actualmente por el IEDF, puesto que se verían reducidos el número de instructores y supervisores

electorales que en la actualidad se contratan para tratar inútilmente de convencer a ciudadanos insaculados que no muestran el mínimo interés por participar. En lugar de éstos, se contaría con ciudadanos contratados,

participantes y con compromiso no sólo moral, sino también jurídico, para realizar sus actividades de la mejor manera.

Sirve para ejemplificar lo anterior el siguiente esquema.

ESQUEMA DE LA PROFESIONALIZACIÓN



4.2 BASE JURÍDICA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN

Resulta necesario enmarcar jurídicamente nuestra propuesta de profesionalización. El fundamento constitucional para desarrollarla se encuentra en el artículo 5º, que reza:

Artículo 5. A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero [...] Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial [...] *Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución* y sin su pleno consentimiento [...] Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, *pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente* en términos de esta Constitución y las leyes correspondientes... *

Como podemos observar, todo individuo que preste trabajos personales debe tener una justa retribución, y el fungir como funcionario de casilla no es en absoluto una labor sencilla e implica un esfuerzo tanto físico como intelectual. Más aún, si bien es cierto que nuestra carta magna indica que las funciones electorales tendrán carácter obligatorio y gratuito, también señala que serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente.

Desde nuestra perspectiva, el citado artículo 5º constitucional se contradice sobremedida, pues por un lado refiere a la obligatoriedad y gratuidad de las funciones

electorales, por lo que les resta importancia o no las considera un trabajo personal. Esta es la razón de que el régimen de insaculación no funcione, ya que al ciudadano no le parece justo, y no está de acuerdo en invertir varios días (considerando los empleados en la capacitación y el día de la jornada electoral) sin recibir la justa retribución; en consecuencia, muchos de ellos simplemente evaden la responsabilidad.

La propuesta de profesionalización de los funcionarios de la mesa directiva de casilla se enmarca perfectamente en el apartado constitucional referido a las funciones electorales que se realicen profesionalmente; por lo tanto, no contraviene de manera alguna nuestra carta magna y, por lo tanto, es constitucional.

4.2.1 *Leyes que deberían modificarse para enmarcar la profesionalización*

Aunque la profesionalización propuesta de los funcionarios de la mesa directiva de casilla no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen sin embargo otras leyes que necesariamente se deberían reformar para darle cabida en el marco legal del Distrito Federal; éstas son el Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, las que trataremos a continuación.

4.2.1.1 *Código Electoral del Distrito Federal*

En estricto orden numérico, el primer artículo del citado ordenamiento que

* Las cursivas son del autor [E.].

debería modificarse es el 76, que actualmente reza:

Artículo 76. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las atribuciones siguientes:

- a) Elaborar y proponer al Secretario Ejecutivo los programas de educación cívica y capacitación electoral del Instituto;
- b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;
- c) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;
- d) Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar y motivar a los ciudadanos al cumplimiento de sus obligaciones, así como orientarlos en el ejercicio de sus derechos políticos; y
- e) Las demás que le confiera este Código.

Al artículo precedente se deberían agregar dos incisos. El primero contendría la atribución de publicar la convocatoria en el mes de marzo del año en que se celebre la elección para los ciudadanos del Distrito Federal interesados en participar como funcionarios de mesa directiva de casilla, así como los resultados de la misma.

El siguiente inciso debería establecer quiénes harán la selección de los ciudadanos idóneos.

Así, pues, en el nuevo texto los incisos del a) al d) quedarían con su redacción actual, y a ellos se agregarían dos nuevos: el e) y el f), pasando el e) del texto actual a ser el g) del texto modificado. Los cambios quedarían así:

- e) *Convocar en el mes de marzo del año en que se celebre la elección, a través*

de convocatoria pública, a los ciudadanos del Distrito Federal interesados en participar como funcionarios de casilla;

- f) *Realizar, conjuntamente con los representantes de los partidos políticos y el comité de vigilancia, la selección de los ciudadanos idóneos que reúnan los requisitos de ley; y*
- g) *Las demás que le confiera este código.*

El siguiente artículo que debería modificarse de este ordenamiento es el 94, que refiere los requisitos para ser integrante de la mesa directiva de casilla y cuyo texto transcribimos en el apartado 3.2 (p. 39).

En efecto, habría que exigir al ciudadano la participación en el curso de capacitación electoral, pues la profesionalización lleva implícita la capacitación. Por lo tanto, se suprimiría el inciso f) del citado artículo, que establece como requisito "haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por el área de capacitación y educación cívica".

Por otra parte, no resultaría necesario exigir que el ciudadano que va a participar sea residente en la sección electoral que comprenda a su casilla electoral, sino únicamente que sea ciudadano del Distrito Federal, pues el sistema de elección de los funcionarios de casilla sería aleatorio y éstos podrían ser ubicados en cualquier casilla electoral del Distrito Federal.

Por último, parte de la propuesta de profesionalización tiene mucho que ver con los partidos políticos, ya que éstos serían parte esencial en el proceso de selección de los funcionarios de casilla. Sería exigible al ciudadano participante en la integración de estas mesas de casilla que, al

proporcionar sus referencias personales, manifestara expresamente por escrito su no militancia en partido político alguno, lo cual significaría una garantía de legalidad en el momento de desempeñar sus funciones y una garantía de imparcialidad en el escrutinio y cómputo de los votos. Como los partidos políticos cuentan con listas de militantes activos, la lista de cada partido estaría a disposición de los otros y, así, unos y otros corroborarían fehacientemente la imparcialidad de los funcionarios que se designaran.

Este requisito de no tener militancia en activo de cualquier jerarquía en partido político alguno se incorporaría en el inciso g) del artículo 94 modificado, que se presenta a continuación:

Artículo 94. Para ser integrante de mesa de casilla se requiere:

- a) *Ser mexicano, sin contar con otra nacionalidad, y ciudadano residente en el territorio del Distrito Federal;*
- b) *Estar inscrito en el Registro de Electores del Distrito Federal;*
- c) *Contar con credencial para votar con fotografía;*
- d) *Estar en ejercicio de sus derechos políticos;*
- e) *Tener un modo honesto de vivir;*
- f) *Derogado;*
- g) *No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener militancia política activa de cualquier jerarquía en partido político alguno, ni tener parentesco hasta el segundo grado con los candidatos a elegir.*
- h) *Tener un grado mínimo de estudios de bachillerato y no tener más de 50 años al día de la elección.*

Como puede observarse, también se modificaría el inciso h), que eleva en el nuevo texto el requisito de escolaridad –de sólo leer y escribir a un grado mínimo de bachillerato– y reduce la edad límite –de 70 a 50 años como máximo.

El artículo que fundamenta el régimen de insaculación actual –el 168, que se transcribió en el apartado 3.2.1, p. 40–tendría que reformarse por completo para dar cabida a la profesionalización de los funcionarios de la mesa de casilla; el nuevo texto quedaría de la siguiente manera:

Artículo 168. El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla será el siguiente:

- a) *El Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección a celebrarse, para la designación de funcionarios de casilla publicará a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, convocatoria pública a los ciudadanos del Distrito Federal que reúnan los requisitos del artículo 94, que deseen participar en el proceso electoral como funcionarios de casilla;*
- b) *Los ciudadanos interesados que reúnan los requisitos contenidos en el artículo 94, a través de los Consejos Distritales del Instituto, entregarán solicitud requisitada y los documentos que les solicite el mismo Instituto.*
- c) *Una vez recabadas las solicitudes y la documentación respectiva, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica en conjunto con los partidos políticos representados y los miembros del comité de vigilancia del Instituto, seleccionarán a los ciudadanos idóneos que cumplan con los re-*

quisitos de ley, y publicarán estos resultados para la aplicación de los exámenes correspondientes.

- d) Los ciudadanos que aprueben los exámenes de conocimientos y psicométricos serán designados como presidente, secretario y escrutador de la mesa directiva de casilla, así como los suplentes y la primera reserva. El Instituto establecerá los mecanismos necesarios para realizar dicha designación, en la cual participarán los partidos políticos y el comité de vigilancia.*
- e) El Instituto publicará las listas con los ciudadanos designados, así como el cargo que desempeñarán durante la jornada electoral. Las obligaciones para con el Instituto comenzarán a contar el día 3 de mayo, hasta el 3 de julio del año en que se celebre la elección, periodo durante el cual existirá la prestación de servicios entre el ciudadano y el Instituto.*
- f) Los ciudadanos seleccionados rendirán protesta de ley y serán capacitados por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica para el desempeño de su tarea en la jornada electoral.*

4.2.1.2 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

En este ordenamiento es necesario incluir el derecho que tienen los ciudadanos, ya dentro del régimen de profesionalización, de participar para ser seleccionados en igualdad de oportunidades para desempeñarse como funcionarios de casilla dentro de los procesos electorales que se desarrollen en el Distrito Federal.

Debería reformarse el artículo 10, que establece los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, y que dice así:

Artículo 10. Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

- I. Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal;
- II. Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Título Tercero de esta ley;
- III. Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el artículo 16 de esta ley;
- IV. Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la iniciativa Popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, salvo las materias señaladas en el artículo 37 de esta Ley;
- V. Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; salvo las materias señaladas en el artículo 31 de esta Ley;
- VI. Ser informado de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal;
- VII. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;
- VIII. Ejercer y hacer uso de los Instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta ley; y
- IX. Los demás que establezcan ésta y otras leyes.

Con la profesionalización, se añadiría un apartado que consagraría este régimen. Así, el apartado IX se redactaría en los siguientes términos:

IX. Participar en igualdad de circunstancias en la designación de funcionarios de casilla que haga el Instituto Electoral del Distrito Federal para los diversos procesos electorales a llevarse a cabo en el territorio del Distrito Federal.

El contenido del apartado IX de la actual ley pasaría a ser el X de la ley modificada.

En el artículo 12, que describe las obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal, se sumaría también un apartado con respecto a la referida propuesta de profesionalización. Actualmente dice:

Artículo 12. Los ciudadanos del Distrito Federal tienen las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con las funciones de representación vecinal y ciudadana que se les encomienden;
- II. Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos; y
- III. Las demás que establezcan las leyes.

En el nuevo texto, el apartado III quedaría así:

III. Desempeñar fiel y honestamente el cargo de funcionario de casilla que le sea conferido, bajo los lineamientos de legalidad a que se refiere la Constitución.

El contenido del apartado III de este artículo en la ley actual pasaría a ser el IV de la ley modificada.

4.3 VENTAJAS DERIVADAS DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Las ventajas que se desprenderían de la profesionalización saltan a la vista, puesto que se combatirían los principales vicios existentes en el régimen de insaculación. Tales ventajas se pueden clasificar en dos tipos: prácticas y jurídicas.

4.3.1 Ventajas prácticas

Se traducen en beneficios de carácter positivo para el correcto desarrollo de la jornada electoral en el Distrito Federal. Se pueden mencionar los siguientes:

1. *Iniciativa propia* del ciudadano para participar, sin más limitación que reunir los requisitos del artículo 94 del Código Electoral del Distrito Federal. Significaría un contraste notable con el actual régimen de insaculación, en el que la negativa a participar es la constante, pues el ciudadano en ningún momento es consultado sobre su disposición a hacerlo.
2. *Disponibilidad de tiempo* para capacitarse por parte de los ciudadanos seleccionados, pues al recibir una justa retribución por sus servicios, dedicarían, durante el periodo de su contrato, cien por ciento del tiempo a instruirse para su adecuado desempeño en la jornada electoral. Esto también marca una diferencia con el régimen de insaculación, pues en éste, aunque el ciudadano muestre algún interés en participar, siempre le falta tiempo para una adecuada capacitación.

3. *La posibilidad de seleccionar* a los funcionarios más aptos para el desempeño de cada cargo, pues la profesionalización presupone la aplicación de exámenes de conocimientos y psicométricos que revelarían la aptitud de cada ciudadano y sus atributos para cada función.
4. *El adecuado conocimiento* de las funciones propias de su cargo por parte de los funcionarios de casilla, ya que el estar cien por ciento a disposición del Instituto y recibir una intensiva capacitación se reflejaría en el apropiado desempeño de sus funciones, con el consecuente beneficio para los ciudadanos que acudan a votar el día de la elección.
5. *El compromiso*, más allá de lo moral, de asistir el día de la jornada electoral, pues el pago de una justa retribución lleva consigo la obligación de desempeñar oportuna y eficientemente las tareas encomendadas.
6. *El mínimo margen de error* en el momento de anotar la información en la documentación electoral, pues al capacitarse durante un tiempo mayor, el funcionario conocerá mejor esta documentación y podrá hacer ejercicios previos, lo cual en el actual régimen de insaculación es muy difícil que ocurra porque, por diversas circunstancias, no siempre las actas y boletas electorales están a disposición con la suficiente anticipación para que el funcionario pueda conocerlas y ejercitarse en su manejo antes del día de la elección, considerando que se trata de personas que muchas veces disponen de muy poco tiempo. Esto conlleva el riesgo de tener un alto margen de error al registrar la información en dicha documentación, pudiendo darse el caso incluso de tener que invalidar la votación en la casilla electoral donde ocurriera el hecho.
7. *La oportuna participación* de los funcionarios de casilla en el momento de presentarse incidentes durante la jornada electoral, incidentes que la mayoría de las veces entorpecen y detienen el proceso de la votación en las casillas electorales. En el actual régimen de insaculación, la brevedad del tiempo de capacitación no permite al ciudadano conocer la diversidad de circunstancias que pueden llagar a ocurrir en la jornada electoral.
8. *La rapidez* en la atención de los ciudadanos que concurren a votar, en las tareas del cierre de casilla y el cómputo de votos durante el escrutinio.
9. *La confiabilidad* de que todos los sectores de la población tengan el derecho de participar y observar el proceso electoral desde dentro, para recuperar la credibilidad de los procesos electorales en México.

4.3.2 Ventajas jurídicas

Se entienden éstas como provechos legales que trae consigo la referida profesionalización. Se traducen en:

1. *La corroboración de lo manifestado* por los ciudadanos concurrentes a la selección de funcionarios de casilla, por medio de documentos, con lo cual se cubrirían fehacientemente los requisitos contenidos en el artículo 94 del Código Electoral del Distrito Federal.

Esta es una ventaja significativa en relación con el actual régimen de insaculación, en el que la sola manifestación del ciudadano basta y no se le solicita documentación alguna que avale su dicho.

Al tener a su disposición esta documentación, tanto el Instituto como los partidos políticos estarían en posibilidad de seleccionar eficientemente a los ciudadanos que vayan a fungir como funcionarios de casilla.

2. *La celebración de un contrato* de prestación de servicios profesionales –con derechos y obligaciones jurídicas entre los contrayentes–, que presupone la justa retribución de los servicios prestados por una parte, y por la otra el compromiso jurídico de realizar las obligaciones contraídas de manera excelente.
3. *La posibilidad* de hacer efectiva la garantía constitucional consagrada en el artículo 5, en el sentido de que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, la industria, el comercio o el trabajo que le acomode, siempre que sean lícitos, y de igual manera, que se le retribuyan justamente sus servicios.
4. *El conocimiento* y la oportuna intervención de los funcionarios de casilla frente a los delitos electorales que pudieran suscitarse.
5. *La legalidad* plena otorgada a las elecciones por los funcionarios de mesa directiva de casilla con su actuar profesional y el respaldo jurídico que esto implica para la calificación de las elecciones por las instancias legales correspondientes.

4.4 UNA NUEVA CULTURA ELECTORAL EN MÉXICO

La confiabilidad que ganó nuestro país en materia electoral en los ámbitos federal y local en las elecciones del 2 de julio de 2000 marca, sin lugar a dudas, un hecho histórico, ya que con ellas se terminó con una era de autoritarismo y de dictadura disfrazada.

Para nadie era un secreto que el partido-estado que sustentaba el poder recurría a un sinnúmero de circunstancias para sostenerse, y una de esas “circunstancias” era precisamente el régimen de insaculación, pues al existir un alto índice de abstencionismo, se colocaba a funcionarios de casilla “aleccionados” para favorecer el fraude electoral. A raíz de estas prácticas, la credibilidad de los procesos electorales era inexistente.

El cambio político que se suscitó es el resultado de una reforma electoral ardua, sobre todo en el ámbito del Distrito Federal, donde la posibilidad de que los ciudadanos eligieran a sus autoridades era prácticamente nula, pues la designación del gobernante era facultad expresa del presidente de la república. A partir de la referida reforma electoral, el ciudadano del Distrito Federal adquirió no sólo la facultad, sino también la obligación, de participar activamente en los procesos electorales y de intervenir en la conformación política de sus gobernantes.

Es nuestra convicción que la propuesta de profesionalizar a los funcionarios de la mesa directiva de casilla contribuiría notablemente al fortalecimiento del nuevo régimen político de participación ciudadana, participación que se acrecentaría

en la medida en que el electorado recuperara la confianza perdida en los procesos electorales y que por sí mismo pudiera constatar la transparencia y confiabilidad que demandan los tiempos modernos de las autoridades electorales.

CONCLUSIONES

Las elecciones celebradas el 2 de julio de 2000 marcaron sin lugar a dudas un hito en la historia del Distrito Federal, ya que fueron los primeros comicios organizados por un instituto electoral propio y no, como hasta ese momento, por el IFE. Este cambio fue el resultado de una intensa reforma electoral, cuyos frutos se reflejaron en dicha jornada.

Sin embargo, debe hacerse hincapié en que todo el esfuerzo realizado con el objeto de que el Distrito Federal tuviera su propio instituto electoral para la elección democrática de sus gobernantes sería estéril si no se contara con la participación de los ciudadanos en la integración de las mesas directivas de casilla, el órgano electoral encargado de recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo de los votos, el que confiere la legalidad necesaria en todo régimen democrático, representativo y plural.

El proceso de selección de los ciudadanos en los que recae la responsabilidad de fungir como funcionarios de casilla se lleva a cabo a través de un régimen denominado insaculación, el que a nuestro parecer no es el adecuado para efectuar tal selección, ya que no toma en consideración la voluntad del ciudadano para ser incluido en el proceso, voluntad que es determinante para el eficaz desarrollo de cualquier actividad.

Consecuencia de lo anterior es el poco interés en participar como funcionarios de mesa de casilla evidenciado por los ciuda-

danos en las elecciones de 2000, como lo muestran las cifras presentadas en este trabajo y el hecho de que muchos de los ciudadanos insaculados que fueron capacitados no cumplían con los requisitos de ley, a lo que se suma el alto porcentaje de funcionarios de casilla capacitados y designados que renunciaron o no acudieron a ocupar su puesto como titulares.

En consecuencia, no creemos que dicho régimen se adecue a los tiempos modernos y consideramos que este es el momento oportuno para cambiarlo, por lo que proponemos profesionalizar a los funcionarios de la mesa directiva de casilla y traducir dicha profesionalización en una justa retribución. Planteamos que la selección se haga mediante un proceso definido por el IEDF, en el cual todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos de ley puedan, en igualdad de circunstancias, ser designados como funcionarios de casilla, en cuyo caso deberían proceder a la firma de un contrato de prestación de servicios con el IEDF.

A nuestro parecer, el resultado de la profesionalización se reflejaría en una nueva cultura electoral de participación ciudadana, acorde con los retos que tiene por delante nuestro país en materia electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge, *Las elecciones en México: Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Bravo González, Agustín *et al.*, *Primer curso de derecho romano*, México, 4ª ed., Editorial PAX-MEXICO, 1979.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000.
- , *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Editorial Porrúa, 1984.
- Carreras, Francesc de, *Las elecciones: Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, Editorial Bulme, 1977.
- Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, Oxford University Press, México, 1999.
- D'Ors, Álvaro, *Derecho privado romano*, 8ª ed., España, Ediciones Universidad de Navarra, 1991.
- Duby, Georges, *Historia de la civilización francesa*, México, FCE, 1966.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memooria general del Proceso Electoral Local Ordinario 2000*, México, IEDF, 2000.
- , página web: www.iedf.org.mx/numeraria.html, 6 de mayo de 2000.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y legislación electoral*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Montero Zendejas, Daniel, *Derecho político mexicano*, México, Editorial Trillas, 1991.
- Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Editorial Tecnos, 1976.
- Orozco Gómez, Javier, *Estudios electorales*, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1996.
- Sayas, Juan José, *Historia de Grecia antigua*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 29ª ed., México, Editorial Porrúa, 1995.
- Vivas, María Luisa, *Proceso*, *La Capital*, Año 24, núm. 1236, México, 9 de julio de 2000.
- Zárata, José Humberto *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 1997.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Reproscan Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Legislatura, México, 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Editorial CENEDIC, 5ª ed., 2000.
- Código Electoral del Distrito Federal*, México, IEDF, 1ª reimp., 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,
Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
Primera Legislatura, México, 1999.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito
Federal, Editorial Reproscan Asamblea
Legislativa del Distrito Federal, Primera
Legislatura, México, 1999.

La primera edición electrónica de *La profesionalización de los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla en el Distrito Federal* se concluyó el 1 de julio de 2010. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, analista correctora de estilo. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 29 de abril de 2011.