

CAPÍTULO V

LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL	519
1. Panorámica en torno a las principales alternativas en materia de organización de las elecciones	519
2. Panorámica de la organización electoral en México	521
2.1 La organización electoral conformada en torno a la Comisión Federal Electoral (1946-1990)	525
2.2 La organización electoral conformada en torno al Instituto Federal Electoral creado en 1990	533
2.3 La organización del IFE con apego a la reforma constitucional de 1994	539
2.4 La organización del IFE con apego a la reforma constitucional de 1996	542
2.4.1 Panorámica en torno a la organización vigente del IFE	546
2.4.2 La organización del IFE en el ámbito nacional	548
A) El Consejo General	548
B) La Presidencia del Consejo General	551
C) La Junta General Ejecutiva	553
D) El secretario ejecutivo	553
E) Las direcciones ejecutivas	555
2.4.3 La organización del IFE en el ámbito estatal	562
A) Las juntas locales	562
B) Los consejos locales	564
2.4.4 La organización del IFE en el ámbito distrital	569
A) Las juntas distritales	569
B) Los consejos distritales	570
3. Las mesas directivas de casilla	574
3.1 Antecedentes	574
3.2 Integración	575
3.3 Diferentes tipos de casillas: básicas, contiguas, extraordinarias y especiales	578
3.4 Ubicación de las casillas	582
3.5 Material electoral que se debe entregar a las casillas	583
3.6 Instalación de las casillas	588
3.7 Causales de nulidad de la votación recibida en casilla	593
4. Sanciones que puede imponer el IFE	595

4.1 Sanciones que puede imponer el IFE a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas que no cumplan con sus obligaciones	595
4.2 Sanciones que puede imponer el IFE a los funcionarios electorales	595
4.3 Sanciones que puede imponer el IFE a los ciudadanos observadores y a las organizaciones correspondientes	598
4.4 Sanciones que pueden imponer otras autoridades administrativas con la intervención del IFE	599

CAPÍTULO V

LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

1. PANORÁMICA EN TORNO A LAS PRINCIPALES ALTERNATIVAS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

El principio fundamental sobre el cual se estructura nuestro régimen democrático representativo se encuentra delineado en el artículo 39 constitucional, en el que se precisa que 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.

En seguimiento de este principio, en el artículo 40 constitucional se precisa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal.

Ahora bien, para traducir este propósito en una realidad cotidiana, se requiere, entre otras acciones, contar con una institución responsable que de manera imparcial organice el ejercicio del derecho del voto, que configure diversos instrumentos tendientes a asegurar que tan sólo voten los ciudadanos mexicanos que se encuentren en pleno goce de sus derechos, que cada cabeza sea un voto y que la ciudadanía pueda expresar con toda libertad su voluntad electoral y que los votos cuenten y se cuenten; dicha institución también debe garantizar que los partidos políticos y sus candidatos participen en las elecciones con apego a las reglas que establece la ley y que en su oportunidad ocupen los cargos de representación que les correspondan de acuerdo al voto ciudadano.

De manera general, se puede decir que las principales opciones que se dan en relación a la forma de organizar los procesos electorales son las siguientes: *a)* confiarle esta responsabilidad al Estado; *b)* conferírsela a los partidos políticos; *c)* encomendarla al cuerpo ciudadano, y *d)* estruc-

turar un organismo que se integre tanto con representantes del Estado, como de los partidos y de la ciudadanía.

La alternativa de confiarle al Estado en forma exclusiva la organización de las elecciones se funda en la consideración de que el Estado, por su propia naturaleza, debe velar por el interés nacional y garantizar a los partidos políticos condiciones igualitarias en la contienda electoral por el poder;⁷⁶ sin embargo, diversos partidos se oponen a que se le confíe en forma integral y exclusiva al Estado la organización de las elecciones, pues consideran que, en este caso, el partido en el poder se encontraría en una situación preferente en relación a los demás.

La alternativa de confiarle la organización de las elecciones a los partidos políticos se apoya en la consideración de que son los principales protagonistas del juego político y que en este carácter les corresponde decidir y vigilar la aplicación de las reglas del juego político; esta alternativa plantea múltiples problemas como son los siguientes: los protagonistas del juego político serían juez y parte al mismo tiempo; ningún partido estaría dispuesto a confiarle a otro la organización de las elecciones y todos querrán ser simultáneamente responsables del proceso electoral y, por último, se puede decir que la naturaleza misma de los partidos implica la idea de parcialidad y, como lo he expresado, la suma de parcialidades difícilmente puede dar como resultado la imparcialidad.

La alternativa de confiarle la organización de las elecciones al cuerpo ciudadano se funda en la consideración de que si se quiere hacer valer el principio de imparcialidad, se requiere confiar la dirección del proceso electoral a personas que no tengan responsabilidades directivas, ni dentro de los partidos ni en el Estado. Esta alternativa plantea la necesidad de profesionalizar el ejercicio de la función estatal electoral y que los ciudadanos responsables de dicha función hagan camino al andar y adquieran un conocimiento cabal, integral y profesional de las múltiples, complejas y delicadas tareas que le son inherentes a todo proceso electoral. A efecto de ilustrar esta situación cabe recordar que las casillas electorales se integran con ciudadanos insaculados, y que en cada una de ellas se cuenta con representantes de los partidos políticos; ahora bien, no obstante esta composición, muchos de los problemas que se plantean durante el

⁷⁶ Consúltese sobre la materia a Barrios Horcasitas, José Luis, Ponencia en torno a la participación del Estado en los Comicios, *Memoria del Foro para la Reforma Electoral*, IFE, abril de 1993.

proceso electoral tienen precisamente su origen en las casillas electorales, organismos a los que les corresponde realizar tareas que si bien es cierto que tienen una extraordinaria importancia, también lo es que dichas tareas son de las más sencillas y, a pesar de ello, sus integrantes, en el desempeño de sus responsabilidades, frecuentemente tropiezan con dificultades que no aciertan a resolver en forma correcta.

Una cuarta alternativa consistiría en confiarle la organización de las elecciones a un organismo en cuya integración participen tanto representantes de los poderes políticos del Estado, como representantes de los partidos políticos y representantes del cuerpo ciudadano ausentes de compromisos partidistas.

Esta alternativa se funda en la conveniencia de aprovechar las ventajas que representa cada una de las alternativas anteriores atemperando sus respectivas desventajas mediante un sistema de pesos y contrapesos. Y es susceptible de ser aplicada a través de diversas modalidades; una de ellas fue la que se adoptó a través de la reforma constitucional de 1990 al artículo 41, otra distinta la que se conformó a resultados de la reforma constitucional de 1994, y otra más la que se conformó en seguimiento de la reforma constitucional de 1996, modalidades organizativas de cuyo estudio me ocuparé a continuación.

2. PANORÁMICA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

De manera general se puede decir que la organización electoral vigente en México es fruto de un proceso evolutivo que se inició en 1946 y en el cual se pueden apreciar los siguientes momentos:

En dicho año, la organización de las elecciones le correspondía a los gobiernos municipales y estatales en sus respectivos ámbitos competenciales; a partir de entonces se conformó una nueva organización electoral en la que el órgano de mayor peso, rango y jerarquía era la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en la que tenía una presencia predominante el Estado, con la participación de dos representantes de los partidos políticos; con posterioridad, al promulgarse la Ley Electoral de 1951, la referida Comisión se transformó en la Comisión Federal Electoral y durante su funcionamiento, al lado de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, se fue generalizando y extendiendo la participación de los partidos políticos, hasta que la LOPPE de 1977 le confirió participación

a todos los partidos políticos que contaran con registro, ya fuera éste definitivo o condicionado, si bien los primeros tenían voz y voto y los segundos tan sólo voz; más tarde, el Código Federal Electoral de 1987 conservó la misma composición de la Comisión Federal Electoral en lo conducente a la participación de los poderes políticos, pero con relación a la representación de los partidos políticos se dispuso que éstos podrían contar con entre uno y 16 representantes, dependiendo ello del peso electoral alcanzado en la consultación electoral precedente.

A través de la reforma constitucional de 1990, se adoptó una nueva fórmula organizativa en la que cambió radicalmente no sólo la denominación sino también la conformación de los órganos de decisión política, tanto en el ámbito nacional, como en el estatal y en el distrital, ya que en la conformación de los órganos directivos se le dio participación no sólo a los poderes políticos y a los partidos políticos, sino también al cuerpo ciudadano a través de los llamados consejeros magistrados (Consejo General) y de los consejeros ciudadanos (consejos locales y distritales).

Como resultado de ello, la Comisión Federal Electoral fue sustituida por el Consejo General que presentó una estructura tripartita y más equilibrada que la que tenía su antecesora, la cual tuvo, como ya se señaló, una composición bipartita y desequilibrada por cuanto un solo partido podía tener mayoría de votos en dicho organismo.

En cambio, a partir de la reforma constitucional de 1990, el Consejo General tiene una composición tripartita, ya que se integra con representantes del Estado, de la ciudadanía y de los partidos políticos. Esta estructura tuvo por objeto evitar que ningún partido, por sí solo, pudiera tener una presencia mayoritaria en los órganos de decisión política del Instituto.

Esta reforma constitucional dio lugar a que se configurara el Consejo General del IFE como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía con relación a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y que de 1990 a 1994 dicho Consejo se integrara con cinco representantes estatales, con seis consejeros magistrados y con representantes de los partidos políticos en proporción a la fuerza electoral alcanzada en la consultación electoral precedente, pudiendo oscilar el número de votos de los representantes de cada partido entre uno y cuatro, dependiendo ello de su respectivo peso electoral. Todos los integrantes de dicho Consejo contaban con voz y voto.

Las determinaciones anteriores dieron como resultado que de octubre de 1990 a abril de 1994 el Consejo General se integrara con veintiún miembros de la manera siguiente:

Cinco consejeros estatales, uno de los cuales era el secretario de Gobernación, que representaba al Poder Ejecutivo, dos representantes de la Cámara de Diputados, uno de ellos designado por la mayoría, en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PAN, y por dos representantes de la Cámara de Senadores, uno designado por la mayoría, en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PRD.

Los seis consejeros magistrados eran designados, a propuesta del presidente de la República, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Los diez consejeros partidistas eran designados por los partidos políticos en atención a su fuerza electoral, ya que se disponía que los partidos políticos que obtuvieran entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida, contarían con un representante; los que obtuvieran una votación entre el 10% y el 20% de la votación nacional emitida, contarían con dos representantes, los que obtuvieran entre el 20% y el 30%, de la referida votación, contarían con tres representantes y los que obtuvieran más del 30%, con cuatro representantes, todos los cuales, como ya se señaló, contaban con voz y voto.

Ahora bien, a efecto de medir el peso electoral de los partidos políticos, para determinar el número de representantes que le correspondían a cada partido político en el Consejo General del IFE, en 1990 se tomaron en cuenta los resultados de la votación de 1988 y para su renovación en 1991, se tomaron como base los resultados de las elecciones celebradas en dicho año.

Así, los resultados de las consultas electorales de 1988 y 1991 determinaron que en el Consejo General, de octubre de 1990 a abril de 1994, los partidos políticos estuvieran representados de la siguiente manera: PRI, cuatro representantes; PAN, dos representantes; PRD, un representante; PPS, un representante; PFCRN, un representante; PARM, un representante, en tanto que los partidos PDM, PT y PEM contaron con representantes con voz pero sin derecho a voto, dado que obtuvieron su registro definitivo con posterioridad a la jornada electoral de 1991.

Años más tarde tuvo lugar la reforma constitucional de abril de 1994, instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y

la Justicia firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, y la cual dio como resultado que se introdujeran ciertos cambios a la organización electoral existente y cuyo propósito medular consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE, confiriéndole un mayor peso a los representantes de la ciudadanía.

Con este fin, la reforma constitucional de 1994 preservó la organización ideada en 1990, pero desplazó el centro de poder de decisión, toda vez que si bien el Consejo General siguió teniendo una composición tripartita, a partir de entonces los partidos políticos tienen sólo voz pero no voto, lo que dio como resultado que en ese entonces la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recayera en los consejeros ciudadanos, que eran seis y que tenían un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que eran cinco, y en los cuales, además, figuraban los representantes de la mayoría y de la primera minoría de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, y los cuales eran, por su propia naturaleza, de signo político diferente.

Con posterioridad, a través de la reforma constitucional de 1996 se modificó de manera significativa la composición del Consejo General del IFE con el propósito de consolidar la autonomía de dicho Instituto respecto de los poderes públicos, lo que dio como resultado que el secretario de Gobernación, que hasta entonces fungía como representante del Ejecutivo y presidente de dicho organismo, dejara de presidir y formar parte de este órgano, en tanto que los consejeros del Poder Legislativo a partir de entonces están representados con voz pero sin voto, al igual que los representantes de los partidos políticos.

A resultas de las reformas adoptadas se modificó la integración del Consejo General del IFE y se estableció que si bien dicho órgano tiene una composición tripartita, la toma de decisiones le corresponde al presidente de dicho órgano colegiado y a los ocho consejeros electorales (nueva figura jurídica que sustituyó a la de consejeros ciudadanos, figura que al su vez sustituyó a la de consejeros magistrados), pues son los únicos integrantes del Consejo General que cuentan con derecho a voto.

Asimismo se dispone que los ocho consejeros y el presidente del Consejo General del IFE deben ser electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios para un

periodo de siete años, por lo que el peso de los partidos políticos se hará sentir en la designación de los referidos consejeros electorales.

Con objeto de apreciar de mejor manera la organización electoral vigente, resulta pertinente analizar, en primer término, los contornos fundamentales de la organización electoral precedente.

2.1 *La organización electoral conformada en torno a la Comisión Federal Electoral (1946-1990)*

De manera resumida se puede decir que durante dicho periodo la organización responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral se vertebraba a través de una Comisión Federal Electoral que actuaba en el ámbito nacional, por comisiones locales que actuaban en el marco de sus respectivas entidades federativas, por comités distritales en las cabeceras de los distritos electorales y con mesas directivas de casilla en cada sección distrital.

A) La Comisión Federal Electoral

A partir de 1946 y hasta 1987, tanto la composición como las atribuciones de la Comisión Federal Electoral fueron variando, resultando oportuno destacar los siguientes cambios:

El origen de dicho órgano se remonta a la promulgación de la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946, que configuró a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía al que se le confió la responsabilidad de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral federal, facultad que hasta entonces le correspondía a los gobiernos locales y municipales en sus respectivas órbitas competenciales. De conformidad con dicha Ley, la Comisión se integraba en forma tripartita con dos comisionados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales era el secretario de Gobernación, que la presidía, dos del Poder Legislativo, un diputado y un senador, y con dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. Fungía como secretario de la Comisión el notario que tuviera más antigüedad en el ejercicio de la función en la ciudad de México.

La Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951 le introdujo diversos cambios a la referida Comisión a la cual, a partir de entonces, se le llamó

Comisión Federal Electoral, y dispuso que el Poder Ejecutivo tan sólo contaría con un representante, mismo que desde entonces sería el secretario de Gobernación, en tanto que el Poder Legislativo contaría con dos representantes, un diputado y un senador; asimismo, cabe destacar que dicha Ley aumentó de dos a tres el número de comisionados de los partidos y dispuso que debería fungir como secretario de la Comisión aquel notario que la propia comisión designara entre los que tuvieran más de diez años en el desempeño de dicha profesión en la ciudad de México.

En 1963 se introdujeron nuevos cambios a la composición de la Comisión, ya que la ley dispuso que para la designación de los tres comisionados de los partidos políticos se debían tomar como criterio los resultados de la última elección.

La Ley Federal Electoral de 1973 confirmó la integración anterior y le confirió a la Comisión Federal Electoral el carácter de organismo permanente y le otorgó a todos los partidos registrados, que en ese entonces eran cuatro, derecho de voz y voto.

Con posterioridad, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, vigente de 1977 a 1987, le ratificó a la CFE el carácter de ser el organismo responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en el ámbito nacional y dispuso que dicha Comisión se debería integrar con un representante del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación), con dos representantes del Poder Legislativo (un diputado y un senador designado por sus propias cámaras), así como con un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales que contaran con registro definitivo, y los cuales en ese entonces eran cuatro, y como novedad respecto a la ley de 1973, se dispuso que también formarían parte de la Comisión un representante de cada uno de los partidos políticos que contaran con registro condicionado y los cuales en ese entonces eran seis, teniendo dichos representantes voz pero no voto; también formaba parte de la Comisión un secretario, fungiendo como tal un notario público designado de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Años más tarde, la LOPPE fue abrogada por el Código Federal Electoral de 1987, el cual en su artículo 164 configuró a la CFE como un organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales y legales tendentes a garantizar el derecho de organización política de los ciudada-

nos mexicanos, y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral a nivel nacional.

Dicho Código dispuso, al igual que el anterior, que la referida Comisión se integrara con un comisionado del Poder Ejecutivo Federal (secretario de Gobernación) que fungía como su presidente; con dos comisionados del Poder Legislativo, un diputado y un senador, puntualizándose que estas designaciones debían ser hechas por sus respectivas cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; y como novedad se dispuso que formarían parte de la Comisión los comisionados que designaran los partidos políticos nacionales en atención al peso electoral de cada uno de ellos y a cuyo efecto debían ser acreditados de conformidad con las bases siguientes:

- I. Un comisionado por cada partido político nacional con registro que tuviera hasta el 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa;
- II. Un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional a la que se hizo referencia en el punto anterior;
- III. Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tenía derecho a tantos comisionados en total como veces contuviera su porcentaje el 3% de la votación referida;
- IV. Ningún partido tenía derecho a acreditar más de 16 comisionados;
- V. Los partidos políticos que tuvieran más de un comisionado, podían designar a un representante común para que actuara ante la Comisión, y
- VI. Todos los comisionados tenían derecho de voto.

La CFE contaba, además, con un secretario técnico al que le correspondía ejercer funciones meramente técnicas y por lo mismo, en las sesiones tendría voz pero no voto y también se disponía que a las sesiones podría invitarse al director del Registro Nacional de Electores que tendría voz, pero no voto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 169, para que la CFE pudiera sesionar era necesario que estuvieran presentes la mayoría de sus integrantes, entre los que debería estar el presidente. Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos, y en caso de empate, era de calidad el del

presidente. Si no se reunía la mayoría requerida, la nueva sesión tendría lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los comisionados que asistieran.

De entre las facultades que le conferían a la Comisión Federal Electoral, tanto la LOPPE de 1977 como el Código Federal Electoral de 1987, cabe destacar las siguientes:

- Resolver sobre el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, atribución que anteriormente era competencia exclusiva de la Secretaría de Gobernación.
- Aprobar o desechar los convenios de fusión, frente o coalición que celebraran los partidos, así como los de incorporación que celebraran las asociaciones políticas con los partidos.
- Determinar la división de la República en 300 distritos electorales uninominales, precisar el número y ámbito de las circunscripciones plurinominales que entonces podían ser de una a cinco.
- Acordar la fórmula electoral (representatividad mínima o primera proporcionalidad) con apego a la cual se debían otorgar las constancias de asignación a los diputados electos por el principio de representación proporcional.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relativas al proceso electoral, así como para resolver las peticiones y consultas que le sometieran los ciudadanos, asociaciones políticas, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales y al desarrollo del proceso electoral.
- Registrar las candidaturas a presidente de la República; las candidaturas a senadores (de manera concurrente con las comisiones locales electorales) las candidaturas a diputados por el principio de mayoría (de manera concurrente con los comités distritales electorales) así como para registrar las listas regionales de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional (de manera concurrente con las comisiones locales electorales de las cabeceras de circunscripción).
- Formular los lineamientos que se debían observar en la depuración y actualización del padrón electoral y ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la di-

visión del territorio de la República en distritos electorales uninominales.

- Hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, con objeto de llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional y a cuyo efecto debía remitir a la Comisión Instaladora del Colegio Electoral, un informe sobre la asignación de diputados por dicho principio; también le correspondía expedir las constancias de mayoría a los presuntos diputados que hubieran obtenido mayoría de votos en los distritos electorales de mayoría relativa e informar de los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral hubiera resuelto que no se expidiera constancia.

B) *Las comisiones locales electorales*

En el periodo comprendido de 1946 a 1990 existía en cada uno de los estados una Comisión Local Electoral encargada de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal en la correspondiente entidad federativa. Dichas comisiones, al igual que la CFE, tenían su origen inmediato en la Ley Federal Electoral del 7 de enero de 1946 que desprendió de los gobiernos estatales la facultad de coordinar las elecciones federales en cada una de las entidades federativas. Originalmente estas comisiones se integraban por tres ciudadanos residentes y por dos comisionados de los partidos políticos que eran designados por acuerdo entre los partidos, y a falta de acuerdo, le correspondía a la CFE decidir qué partidos debían integrar dichas comisiones, fungiendo como presidente de cada una de las comisiones locales el que designara al efecto la Comisión Federal Electoral, desempeñando el cargo de secretario uno de los notarios públicos autorizados para ejercer en la capital de la entidad correspondiente.

A través del tiempo, estas comisiones vieron modificada tanto su integración como sus atribuciones; así, con la promulgación de la Ley Federal Electoral de 4 de diciembre de 1951, se dispuso que las comisiones locales electorales se integrarían con tres miembros designados por la Comisión Federal Electoral y con representantes de todos los partidos políticos con voz pero sin voto.

Esta integración de las comisiones locales se mantuvo hasta la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1973, lo cual le confirió a los representantes de los partidos voz y voto.

Años más tarde, la LOPPE de 1977 dispuso que las comisiones locales electorales se debían integrar con cuatro comisionados designados mediante insaculación, de las listas que al efecto presentara el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, así como con un comisionado de cada partido político, precisándose que los representantes de los partidos políticos que tuvieran registro definitivo contarían con voz y voto, en tanto que los partidos que tuvieran registro condicionado tan sólo tendrían voz. Cada una de estas comisiones contaba, asimismo, con un secretario insaculado entre los notarios de la entidad.

Durante la vigencia del Código Federal Electoral de 1987, las comisiones locales electorales continuaron siendo organismos de carácter permanente encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas, integrándose con un presidente y un secretario designados directamente por el presidente de la Comisión Federal Electoral, así como con comisionados de los partidos políticos, debiéndose aplicar al efecto el mismo principio que se utilizaba para la integración de la CFE, y de conformidad al cual cada partido político tenía derecho a nombrar un número de comisionados proporcional a su peso electoral, número que podía oscilar entre 1 y 16, ya que por cada 3% de la votación nacional efectiva que hubiera obtenido el partido en la elección anterior, tendría derecho a un comisionado más (salvo que la referida votación fluctuara entre el 3% y el 6%, en cuyo caso tendría derecho a dos comisionados) precisándose que los partidos políticos que tuvieran más de un comisionado podrían designar a un representante común.

De entre las funciones que le confería el artículo 181 a las comisiones locales electorales, destacaban las siguientes: intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en la correspondiente entidad federativa; desahogar las consultas que le formularan los ciudadanos, las asociaciones, los partidos y los candidatos sobre asuntos de su competencia; registrar las candidaturas a senadores, efectuar el cómputo correspondiente, extender la constancia respectiva a los candidatos a senadores que obtuvieran mayoría de votos y formular la comunicación correspondiente al Colegio Electoral; informar de los casos en que el Tri-

bunal de lo Contencioso Electoral resolviera que no se expidiera constancia a un candidato a senador y substanciar y resolver los recursos de su competencia.

C) *Los comités distritales electorales*

Los comités distritales, al igual que la CFE y las comisiones locales electorales, tuvieron también su origen en la Ley de 7 de enero de 1946, que al efecto dispuso que en cada uno de los distritos electorales en que se dividieran los estados, el Distrito Federal y los territorios, se designaría un Comité Electoral Distrital compuesto de dos comisionados de partidos políticos y tres personas residentes en el distrito respectivo que se encontraran en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que tuvieran una reconocida probidad, que no desempeñaran ningún cargo oficial y que tuvieran un modo honesto de vivir. Le correspondía a cada comité designar a la persona que debía fungir como secretario.

A través del tiempo estos comités vieron modificada tanto su integración como sus atribuciones. Así, la Ley Electoral Federal de 1951 dispuso que en cada uno de los distritos electorales debía funcionar un Comité Distrital Electoral, con sede en la cabecera de distrito, el cual se integraba ya no con dos sino con tres miembros designados por la CFE y con representantes de todos los partidos políticos con voz, pero sin voto. Fungía como presidente la persona que designara la CFE disponiéndose que de entre los miembros del Comité se debía designar a la persona que debía fungir como secretario.

Esta integración de los comités distritales electorales se mantuvo hasta la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1973, que les confirió a los representantes de los partidos políticos voz y voto.

También cabe destacar que durante el tiempo en que estuvo en vigor la LOPPE (1977), los comités distritales electorales se estructuraron con apego al mismo principio que las comisiones locales, y consecuentemente en ese entonces se conformaban con cuatro comisionados designados mediante insaculación, de las listas que al efecto presentaba el Comité Técnico del Registro Nacional de Electores, uno de los cuales fungía como su presidente; asimismo formaban parte de dichos comités un comisionado de cada partido, contando los comisionados de los partidos que tuvieran registro definitivo con voz y voto, en tanto que los comisiona-

dos de los partidos que tuvieran registro condicionado tan sólo tenían voz; cada uno de estos comités contaba con un secretario insaculado entre los comisionados.

Durante la vigencia del Código Federal Electoral de 1987, los comités distritales electorales continuaron siendo organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales. Como resultado de ello, en cada uno de los 300 distritos electorales funcionaba un comité distrital con residencia en la cabecera del distrito, que se integraba con un comisionado presidente y un comisionado secretario, así como con comisionados de los partidos políticos nacionales, debiéndose aplicar al efecto el mismo principio que se utilizaba para la integración de la CFE y de la Comisión Local Electoral, y de conformidad con el cual cada partido político tenía derecho a nombrar un número de comisionados proporcional a su peso electoral, número que podía oscilar entre 1 y 16.

En los términos del artículo 192, para que los comités distritales electorales pudieran sesionar, se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que debía estar el presidente. Toda resolución se tomaba por mayoría de votos y, en caso de empate, era de calidad el del presidente.

De entre las funciones que le confería el artículo 193 a los comités distritales electorales cabe destacar las siguientes:

Cumplir con los acuerdos de la CFE y de la Comisión Local Electoral respectiva; registrar a los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; designar por insaculación a los ciudadanos que debían fungir como escrutadores en las mesas directivas de las casillas; resolver sobre las peticiones y consultas que les sometieran los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, en torno al desarrollo del proceso electoral; registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos; realizar el cómputo distrital de la elección de diputados; así como efectuar el cómputo distrital de la votación para senadores; y hacer el cómputo distrital de la votación para presidente; substanciar y resolver aquellos recursos de su competencia.

Los presidentes de los comités distritales electorales tenían a su cargo la coordinación y el auxilio de las mesas directivas de las casillas de su demarcación territorial, así como el proporcionarles la documentación y útiles necesarios para el desempeño de sus funciones.

D) *Mesas directivas de casilla*

Toda vez que al abordar el estudio de la organización electoral vigente se hará un análisis en torno al origen y evolución de las mesas directivas de casilla, en esta ocasión tan sólo se considera pertinente referir que durante la vigencia de las leyes electorales de 1951, 1973, 1977 y 1987 dichos organismos se integraban con ciudadanos residentes en la sección respectiva y contaban con un presidente, un secretario y dos escrutadores, todos los cuales eran designados por los respectivos comités distritales electorales.

2.2 *La organización electoral conformada en torno al Instituto Federal Electoral creado en 1990*

Durante 1989 se configuraron diversos foros de consulta con el propósito de conocer los cambios que en materia electoral consideraban necesarios los partidos políticos, las asociaciones y el cuerpo ciudadano en general. Del dictamen que a resultas de ello elaboró la comisión que se creó al efecto, se desprende que los representantes de los partidos políticos no estaban conformes con la organización electoral prevaleciente, por considerar que ésta no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había dominado la improvisación de los cuadros electorales, lo que había obstaculizado la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales de la materia electoral.

Así, a partir de entonces se comenzó a generalizar el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente que proporcionara un servicio imparcial.

En el dictamen que formuló la comisión respectiva, se señaló que como resultado de las deliberaciones que se sucedieron en los diversos foros de consulta, se establecieron diversos puntos de coincidencia, mismos que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- Precisar a nivel constitucional las bases normativas que deberían regir a los organismos y a las funciones electorales.

- Partir del reconocimiento de que los responsables de la organización y vigilancia del proceso electoral son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos.
- Crear un organismo público dotado de autoridad que sea profesional y autónomo en sus decisiones; que se integre con personal profesional y calificado.
- Reconocer como principios rectores de los procesos electorales a la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos, con las salvedades que señale la ley.
- Reconocer que las funciones electorales deben ser remuneradas salvo en los casos y niveles que señale la ley.
- Configurar un padrón electoral confiable.

También hubo coincidencia en que el organismo electoral debía agrupar íntegramente el ejercicio de las funciones electorales, de manera que las mismas no aparezcan disgregadas en instancias administrativas diversas, y de esta forma estar en condiciones de poder imprimir coherencia y unidad a todas las tareas inherentes a la organización electoral.

En el dictamen también se destacaron los puntos divergentes, precisándose que en estos casos la discusión se centró en lo relativo a las condiciones necesarias para asegurar la imparcialidad en la toma de decisiones de los órganos electorales. Al respecto se señaló que una línea de argumentación se basó en el número de integrantes de los órganos y la forma de su designación como requisito de imparcialidad, y al efecto se propusieron las figuras de consejeros magistrados y consejeros ciudadanos. Otra línea diferente planteó el imperativo de procurar la profesionalización de los órganos electorales.

Así, con objeto de configurar una nueva organización electoral, distinta a la que había prevalecido hasta entonces, en el mes de octubre de 1989 un grupo de diputados sometió a la consideración del poder constitucional reformador una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales, misma que en su oportunidad fue aprobada y publicada en el *DOF* el 6 de abril de 1990; a consecuencia de lo cual, y en relación con la organización de las elecciones, se adicionaron al artículo 41 constitucional, los párrafos octavo, noveno, décimo y decimotercero para quedar como sigue:

Párrafo octavo:

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

Párrafo noveno:

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

Párrafo décimo:

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán publicadas en los términos que disponga la Ley.

Párrafo decimoctavo:

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Esta reforma constitucional dio lugar a que se configurara el Consejo General del IFE como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en re-

lación con la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y que de 1990 a 1994 dicho Consejo se integrara con cinco representantes estatales, con seis consejeros magistrados y con representantes de los partidos políticos en proporción a la fuerza electoral alcanzada en la consultación electoral precedente y pudiendo oscilar el número de votos de los representantes de cada partido entre uno y cuatro, dependiendo ello de su respectivo peso electoral. Todos los integrantes de dicho Consejo contaban con voz y voto.

Las determinaciones anteriores dieron como resultado que de octubre de 1990 a abril de 1994 el Consejo General se integrara con veintiún miembros de la manera siguiente:

Cinco consejeros estatales, uno de los cuales era el secretario de Gobernación que representaba al Poder Ejecutivo, dos representantes de la Cámara de Diputados, uno de ellos designado por la mayoría, en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PAN, y por dos representantes de la Cámara de Senadores, uno designado por la mayoría, en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PRD.

Los seis consejeros magistrados, que fue una de las principales innovaciones de la reforma constitucional de 1990, tenían que reunir ciertos requisitos, tendentes a asegurar que fueran ciudadanos mexicanos, capaces, imparciales, honestos y peritos en derecho, para lo cual se exigía que tuvieran título profesional de abogados. De conformidad con el COFIPE, dichos consejeros magistrados eran designados, a propuesta del presidente de la República, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Respecto a la forma como se debía elegir a los consejeros magistrados, cabe señalar que en el artículo 74 del COFIPE, en su versión de 1990 y en el decimosexto transitorio correspondiente, se establecían las reglas que al efecto se debían observar y a las cuales se les puede resumir de la manera siguiente:

Le correspondía al presidente de la República proponer a la Cámara de Diputados una lista de por lo menos doce candidatos propietarios, y otra de dieciséis candidatos suplentes.

Recibidas las propuestas, éstas debían ser turnadas de inmediato a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que nombraría una subcomisión a efecto de que verificara el cumplimiento de los requi-

sitos por cada uno de los candidatos propuestos, debiendo al efecto analizar las actas, informes y constancias que expidieran las autoridades competentes.

Hecha esta verificación, la subcomisión debía presentar un anteproyecto de dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en su caso lo debía someter a la consideración de la Cámara.

Finalmente, le correspondía a la Cámara de Diputados elegir, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y de entre los candidatos propuestos, a los que debían fungir como consejeros magistrados en el Consejo.

Si en relación con algún candidato propuesto no se obtenía la mayoría requerida, se debería proceder a insacular al consejero en cuestión entre todos los candidatos propuestos que no hubiesen sido electos debiendo proceder a insacular, en primer término, a los propietarios y después a los suplentes.

También cabe precisar que al hacer la elección, o en su caso la insaculación, de los consejeros magistrados suplentes, la Cámara de Diputados determinaba el orden en el cual los nombrados suplirían las ausencias de los titulares o integrarían el Consejo General en el supuesto previsto por el entonces artículo 75, al que nos referiremos más adelante.

Por lo que hace a la designación de los diez consejeros partidistas integrantes del Consejo general del IFE, cabe destacar que, por disposición del COFIPE su designación debían hacerla los partidos políticos en atención a su fuerza electoral, ya que en la artículo 74.6 se disponía que los partidos políticos que obtuvieran entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la elección de diputados de mayoría, contarían con un representante; los que obtuvieran una votación mayor al 10% y hasta el 20% de la votación nacional emitida, contarían con dos representantes, los que obtuvieran entre el 20% y el 30%, de la referida votación, contarían con tres representantes y los que obtuvieran más del 30%, hasta cuatro representantes, todos los cuales, como ya se señaló, contaban con voz y voto.

En vista de ello, el COFIPE disponía que los partidos nacionales que tuvieran más de un representante podían designar a uno de ellos que tendría tantos votos como número de representantes tuviera el partido.

También se disponía que los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la de la última elección, contarían con representante con voz pero sin voto.

Ahora bien, cabe aclarar que para la integración del Consejo General del IFE en 1990 se tomaron en cuenta los resultados de la votación de 1988, en tanto que los resultados de las elecciones celebradas en 1991 sirvieron de base para determinar el número de representantes que le correspondían a cada partido político en ese entonces.

Como resultado de ello, de octubre de 1990 a abril de 1994, los partidos políticos contaron con el siguiente número de representantes en el Consejo General: PRI, 4; PAN, 2; PRD, 1; PPS, 1; PFCRN, 1 y PARM, 1; en tanto que los partidos PDM, PT y PEM contaron con representantes con voz pero sin derecho a voto, dado que obtuvieron su registro definitivo con posterioridad a la jornada electoral de 1991.

En caso de que algún partido político obtuviera su registro condicionado y en la elección respectiva alcanzara más del 1.5% de la votación y consecuentemente obtuviera su registro definitivo, tenía derecho a contar con representantes en el Consejo General con voz y voto, con lo cual aumentaba el número total de representantes de los partidos políticos ante dicho organismo electoral. En vista de ello y con objeto de mantener las condiciones que preservaran el equilibrio original en la composición de dicho órgano, en el artículo 75 se disponía que si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resultaba mayor de diez, el presidente de la República designaría, de la lista de consejeros magistrados suplentes aprobadas por la Cámara de Diputados, un consejero magistrado por cada representante partidista adicional a dicho número.

Ahora bien, con objeto de sentar las bases para profesionalizar al servicio electoral, en la iniciativa de reformas constitucionales de 1990, también se propuso una adición al artículo 5o. constitucional que contiene diversos principios que en su conjunto configuran la llamada “libertad de trabajo”, uno de cuyos contornos radica en que nadie puede ser obligado a prestar un trabajo personal sin su pleno consentimiento y sin una justa retribución, pero estableciéndose como excepción las funciones censales y electorales, las cuales son obligatorias y gratuitas, disposición que obedece al propósito de garantizar que el Estado cuente con los elementos necesarios para llevar a cabo tareas de la magnitud que supone todo proceso electoral o el levantamiento de un censo nacional, actividades que resultan de indudable interés para toda la comunidad.

Sin embargo, la disposición constitucional en comento, en los hechos, obstaculizó la conformación de un servicio profesional electoral, toda

vez que, como ya se señaló, en los términos de la libertad de trabajo a nadie se le puede obligar a realizar un trabajo en forma permanente sin una justa retribución; en vista de ello y con objeto de conciliar el respecto a la libertad de trabajo con la necesidad de que el organismo público responsable de organizar las elecciones federales pueda contar con el personal calificado profesionalmente que le permita cumplir satisfactoriamente con su cometido, en esa ocasión se adicionó el precepto constitucional aludido a efecto de ratificar en el mismo que las funciones censales y electorales tendrán un carácter obligatorio y gratuito, pero se adicionó la expresión “salvo las que se realicen profesionalmente”, lo que abrió la puerta para la configuración del servicio profesional electoral.

En cumplimiento de esta disposición, el COFIPE precisa las bases con apego a las cuales se configura el servicio profesional electoral, el cual cuenta con un estatuto normativo que regula el ingreso, el ascenso y las funciones de sus miembros.

2.3 La organización del IFE con apego a la reforma constitucional de 1994

A través de la reforma constitucional de abril de 1994, instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente y cuyo propósito medular consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE, confiriéndole un mayor peso a los representantes de la ciudadanía.

Con este fin y a resultas de la actuación del poder constitucional reformador se modificaron los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo y del artículo 41 constitucional para quedar como siguen:

Párrafo octavo:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Párrafo noveno:

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Párrafo decimoséptimo:

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los requisitos que establezca la ley, que no podrían ser menores de los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

Párrafo decimoctavo:

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Del análisis que se haga de estas disposiciones se desprende que la reforma constitucional de 1994 preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, que asimismo reiteró que dicho organismo será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y ratificó que la organización de las elecciones se debe seguir orientando con apego a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad delineados en 1990, pero se agregó el principio de independencia, por ser éste el objetivo primordial de la reforma.

Ahora bien, con objeto de acentuar la independencia del organismo público responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales, se introdujeron ciertos cambios, mismos que dieron como resul-

tado que se desplazara el centro de poder de decisión, toda vez que si bien el Consejo General siguió teniendo una composición tripartita, los partidos políticos a partir de entonces sólo cuentan con derecho a voz, pero no con derecho a voto, lo que quiere decir que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recayó, en ese entonces, en los consejeros ciudadanos que eran seis y que tenían un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que eran cinco y en los cuales, además, figuraban los representantes de la mayoría y de la primera minoría de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los que por su propia naturaleza eran de signo político diferente.

En consecuencia, la reforma legal del COFIPE de 1994 dio como resultado que se depositara en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos, la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal.

Como resultado de ello, de 1994 a 1996 el Consejo General se integró con un consejero del Poder Ejecutivo, con cuatro consejeros del Poder Legislativo, con seis consejeros ciudadanos, todos los cuales tenían voz y voto, y con sendos representantes de los partidos políticos nacionales con voz pero sin voto.

Ahora bien, por lo que hace a los representantes de los poderes públicos cabe señalar que éstos siguieron siendo los mismos que se determinaron en 1990 y, consecuentemente, el consejero representante del Poder Ejecutivo era el secretario de Gobernación, quien fungía como presidente del Consejo General, en tanto que los consejeros del Poder Legislativo eran dos diputados y dos senadores, correspondiéndole al partido mayoritario de cada Cámara designar a un representante y a la primera minoría de cada Cámara designar al otro.

Esta disposición dio como resultado que dada la integración de las cámaras de 1990 a 1996, los consejeros de la Cámara de Diputados fueron uno del PRI (mayoría) y otro del PAN (primera minoría) y que los consejeros de la Cámara de Senadores fueron uno del PRI (mayoría) y uno del PRD (primera minoría).

Por lo que hace a los consejeros ciudadanos, cuyo antecedente inmediato fueron los consejeros magistrados de 1990, cabe señalar que esta figura vino a significarse como una de las principales innovaciones de la reforma de 1994, toda vez que, a través de la misma se procuró robuste-

cer la independencia del órgano encargado de organizar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.

Al respecto cabe precisar que toda vez que a resultas de la reforma los consejeros magistrados del Consejo General fueron sustituidos por los consejeros ciudadanos, se dispuso que estos últimos no necesariamente deben tener título profesional de abogado, como se les exigía a los consejeros magistrados, y por lo mismo en el artículo 76, reformado en 1994, se dispuso que los consejeros ciudadanos debían reunir los requisitos que en dicho artículo se señalaban y entre los cuales figuraba el “poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral”.

En relación con la representación de los partidos políticos nacionales, cabe destacar que fue a partir de la reforma constitucional de 1994 que se decidió que tan sólo tendrían en lo sucesivo derecho a voz pero no voto en las decisiones del Consejo General, y de igual forma se dispuso que se les podía en todo tiempo sustituir, dando con oportunidad el aviso correspondiente al presidente del Consejo.

En ese entonces, también se acordó que los consejeros del Poder Legislativo debían ser propuestos a la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión y que sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas cámaras.

2.4 La organización del IFE con apego a la reforma constitucional de 1996

A resultas de la reforma constitucional de 1996 se reformó íntegramente el artículo 41 constitucional, conservándose sólo en su lugar original el primer párrafo, en tanto que los subsiguientes fueron reubicados y/o modificados.

Como resultado de ello el referido artículo se ocupa de la regulación de la materia electoral a partir del segundo párrafo, en el que precisa que las elecciones serán libres, auténticas y periódicas, y a continuación se configuran cuatro bases, en sendas fracciones, que se refieren a la materia electoral:

En la fracción I se precisan la naturaleza de los partidos políticos y su finalidades; en la fracción II se contienen las reglas de financiamiento de

las actividades partidistas; en la fracción III se sientan las bases de la función estatal electoral que sirven de apoyo a la organización y al funcionamiento del Instituto Federal Electoral y en la fracción IV se configuran las bases del sistema de medios de impugnación.

Asimismo cabe señalar que los principios que con anterioridad se contenían en este artículo sobre la estructura, organización y atribuciones del Tribunal Electoral (TE) se reubicaron en el artículo 90 constitucional.

La fracción III, que es la que interesa para el estudio del tema que nos ocupa, está redactada en los siguientes términos:

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

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivo, técnico 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 integrarán mayoritariamente por los representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El secretario ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el título cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos de los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán publicadas en los términos que señale la ley.

El análisis de los términos de la reforma constitucional de 1996 permite apreciar que se modificó de manera significativa la composición del Consejo General del IFE con el propósito de consolidar la autonomía de dicho Instituto respecto de los poderes públicos, toda vez que el secretario de Gobernación, que hasta entonces fungía como representante del Ejecutivo y presidente de dicho organismo, dejó de presidir y formar parte de este órgano, en tanto que los consejeros del Poder Legislativo a partir de entonces estarán representados con voz pero sin voto al igual

que los representantes de los partidos políticos. Como resultado de ello se modificó la integración del Consejo General del IFE y se estableció que la toma de decisiones le corresponderá a los ocho consejeros electorales (nueva figura jurídica que sustituyó a la de consejeros ciudadanos, que a su vez sustituyó a la figura de los consejeros magistrados) y al presidente de dicho órgano colegiado, pues son los únicos que cuentan con derecho a voto.

Ahora bien, como resultado de la reforma de noviembre de 1996, el Consejo General en el presente se integra con un consejero presidente, ocho consejeros electorales que, como ya se señaló, son los únicos que tienen derecho a voto, así como con representantes del Poder Legislativo, en razón de uno por cada grupo parlamentario, con representantes de los partidos políticos y con el secretario ejecutivo, figura creada a través de la reforma de 1993, en sustitución de la figura hasta entonces existente de director del Instituto, precisándose que su designación le corresponderá a las dos terceras partes de los consejeros electorales a propuesta de su presidente, y el cual asistirá a las sesiones del Consejo General teniendo voz pero no voto.

El consejero presidente y los ocho consejeros electorales, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 74.2, serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. A efecto de cubrir las vacantes de consejeros que se puedan suceder, la Cámara de Diputados debe designar a ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. Al efecto se establece que la designación será realizada conforme a la normatividad y procedimientos aplicables en materia de votación en la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la duración del encargo, cabe precisar que tanto el presidente del Consejo General como los consejeros electorales propietarios y suplentes son nombrados para cubrir un periodo de siete años, por lo que los primeros consejeros electorales desempeñaron el cargo de octubre de 1996 a octubre de 2003, ocasión en que se renovó dicho órgano colegiado.

Con el propósito de profesionalizar la función electoral, se dispone que la retribución de los consejeros electorales será la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia y que tanto el presidente como los consejeros no podrán ejercer empleo, cargo o comisión alguna, con

excepción de su labor en asociaciones docentes, científicas, culturales de investigación o de beneficencia, siempre que no sea remunerada.

Cabe precisar que tanto el presidente del Consejo como los consejeros electorales y el secretario ejecutivo estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en el título cuarto de la Constitución.

2.4.1 *Panorámica en torno a la organización vigente del IFE*

A efecto de reglamentar las bases constitucionales a las cuales se ha hecho referencia, el Congreso de la Unión aprobó el COFIPE, mismo que fue publicado en el *DOF* del 15 de agosto de 1990 y a través del cual se creó al Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio y el cual es 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; consecuentemente concentra, a partir de 1990, por vez primera y de manera integral, funciones que antaño se encontraban dispersas, como la elaboración del padrón electoral, la organización electoral, la capacitación electoral y educación cívica, la impresión de materiales electorales, lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos, así como el establecimiento del servicio profesional electoral el cual no existía con anterioridad.

En los términos del artículo 69 del COFIPE, el IFE tiene como fines:

- 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.
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

El IFE cuenta con una estructura organizativa tanto en el ámbito nacional, como en los ámbitos estatales y distritales.

Los órganos centrales y nacionales del Instituto son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El Consejo General es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto concierne a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.

La Junta General se integra con el secretario ejecutivo y los titulares de las direcciones ejecutivas a través de las cuales se atiende en forma integral y permanente las diversas actividades que comprende el proceso electoral, siendo dichas direcciones las siguientes: del Registro Federal de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral; de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

En relación con el secretario ejecutivo del IFE cabe señalar que a éste le compete la representación legal del Instituto así como dirigir, orientar y coordinar el trabajo de las direcciones ejecutivas que integran al Instituto, razón por la cual el COFIPE le confiere el derecho de concurrir a las sesiones del Consejo General con voz pero sin voto.

En el ámbito local el Instituto cuenta en cada entidad federativa con una junta local ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo local que tiene su sede en cada una de las capitales de los estados.

Esta misma organización se observa en el ámbito distrital, ya que el Instituto cuenta en cada distrito con una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital que tiene su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Las juntas locales y distritales son órganos permanentes y siempre se integran con un vocal ejecutivo, un vocal secretario, un vocal del Registro Federal de Electores, un vocal de Organización Electoral y un vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En cambio, los consejos locales y distritales son órganos que tan sólo tienen existencia durante el año del proceso electoral. Cada uno de estos consejos se integra con los cinco miembros de la junta respectiva (si bien a partir de 1993 sólo dos de ellos tenía voto y a resultas de la reforma de 1994 sólo uno de ellos tiene voto); en el presente, los artículos 102 y 113 disponen que dichos consejos se integren con un consejero presidente y seis consejeros electorales que son los únicos que cuentan con voz y vo-

to; finalmente, en cada uno de estos consejos, los partidos políticos cuentan con un representante que tan sólo tiene voz pero no voto; los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede decir que el peso que se le confiere a la participación de los consejero presidente y de los consejeros electorales, tanto en el Consejo General como en los consejos locales y distritales, representa el aspecto más novedoso de la nueva organización electoral ya que son los únicos que cuenta con voto en los procesos de toma de decisiones; en vista de ello el COFIPE exige que no tengan ningún compromiso, ni estatal ni partidista, puesto que a través de su actuación se debe concretizar la participación de la sociedad civil en la organización y vigilancia de los procesos electorales.

2.4.2 La organización del IFE en el ámbito nacional

A) El Consejo General

A resultas de la reforma de 1996 se establece en el artículo 72 que los órganos centrales del IFE son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

Con apego a lo dispuesto por el COFIPE, se puede decir que a partir de 1990 el Consejo General es el órgano de dirección de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto se relaciona con la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia guíen todas las actividades del Instituto.

El primer director general del IFE se refirió a estos principios en los siguientes términos:

1. El principio de legalidad debe ser entendido como la irrenunciable y cabal aplicación de la ley; sin defraudar su espíritu, sin torturar su letra, sin simular cumplirla.

2. Los principios de certeza y transparencia deben ser concebidos no sólo como un deber de información integral y permanente, sino como un hábito de conducirse sin ocultamientos ni dobles procederes.

3. El principio de imparcialidad no es otra cosa que supeditar cualquier interés personal o partidario al servicio de la democracia. La imparcialidad no es hija de la neutralidad ideológica, sino de la admisión de una escala de valores, conforme a la cual el bien mayor —el de la democracia— resume a los demás, y es el fundamento único de nuestra ética profesional.

4. El principio de objetividad, que es el conocimiento seguro y claro de lo que es, y no de lo que queremos que sea. Ejercicio inevitable de autenticidad permanente, que exige ya no digamos desterrar la mala fe, sino incluso, reducir al mínimo la posibilidad de error.⁷⁷

Por lo que hace al principio de independencia, cabe recordar que el mismo, fue adicionado a través de la reforma constitucional de marzo de 1994 y se concretiza en el hecho de que las responsabilidades esenciales en los procesos de toma de decisiones, tanto en el Consejo General como en los consejos locales y distritales, recae en los consejeros electorales y en su respectivo presidente, que no deben tener ningún compromiso ni estatal ni partidista.

En los puntos 2 y 2.2 de esta obra se abordó el estudio de los cambios que ha experimentado en su organización el Consejo General del IFE, por lo que con objeto de evitar repeticiones innecesarias se recomienda su consulta, ya que ello proporcionará una visión de conjunto que permita apreciar su composición original, los cambios que ha experimentado y su conformación actual.

En relación con el funcionamiento del Consejo General, cabe señalar que el artículo 78 vigente dispone que durante los dos años anteriores al proceso electoral dicho órgano colegiado se debe reunir en sesión ordinaria cada tres meses y se faculta al presidente del Consejo para convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o bien a petición que le formule la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos, conjunta o indistintamente.

En cambio, durante el año del proceso electoral el Consejo General se debe reunir dentro de la primera semana del mes de noviembre y a partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso deberá sesionar, por lo menos, una vez al mes.

En relación al quórum de asistencia y de votación, el artículo 79 del COFIPE dispone que para que el Consejo General pueda sesionar es ne-

⁷⁷ Chuayffet, Emilio, Sección especial del periódico *El Nacional* dedicada al Instituto Federal Electoral; 22 de marzo de 1991.

cesario que esté presente la mayoría de los consejeros, entre los que deberá estar el consejero presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, si bien a resultas de la reforma de 1996 en algunos casos la ley exige mayoría calificada.

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 82 al Consejo General, cabe destacar las siguientes:

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.
- Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.
- Designar al secretario ejecutivo del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros conforme a la propuesta que presente el presidente del propio Consejo.
- Designar, en caso de ausencia del secretario, a quien fungirá como secretario de la sesión; designar a los directores ejecutivos del Instituto conforme a la propuesta que presente el consejero presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales.
- Resolver el otorgamiento del registro de los partidos y agrupaciones así como sobre la pérdida del registro, y registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales.
- Dictar los lineamientos relativos al servicio del Registro Federal de Electores.
- Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, y determinar la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada circunscripción plurinomial.
- Aprobar el modelo de la credencial para votar, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.
- Registrar las candidaturas a presidente de los Estados Unidos Mexicanos; registrar las listas regionales de candidatos a senadores y

diputados de representación proporcional; y registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, así como las candidaturas a senadores.

- Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de senadores y diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.
- Determinar el tope máximo de gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y de diputados de mayoría.
- Informar a la Cámara de Senadores y de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y de diputados electos por el principio de representación proporcional y de los medios de impugnación interpuestos.
- Resolver los recursos de revisión que le competan.

En este estado de cosas cabe señalar que la reforma de 1996 ratificó la adición de la reforma de 1994 consistente en el segundo párrafo al artículo 82 en el que se dispone que el Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.

B) *La Presidencia del Consejo General*

El presidente del Consejo General, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83, tiene las siguientes atribuciones:

- Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral.
- Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto.

- Convocar y conducir las sesiones del Consejo.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo.
- Proponer al Consejo General el nombramiento del secretario ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, en términos de los incisos *c* y *d*, respectivamente, del párrafo 1 del artículo 82.
- Designar de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva a quien sustanciará en términos de la ley de la materia, el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo.
- Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación.
- Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia.
- Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro.
- Presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma.
- Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General.
- Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral.
- Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales.
- Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto.
- Ordenar, en su caso, la publicación en el *DOF* de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General.

C) *La Junta General Ejecutiva*

Es presidida por el presidente del Consejo General del Instituto y se integra con el secretario ejecutivo del Instituto y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

Por disposición de la ley, la Junta General debe sesionar por lo menos una vez al mes y de entre las atribuciones que le confiere el artículo 86 destacan las siguientes:

- Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto.
- Fijar los procedimientos administrativos conforme a las políticas y programas generales del Instituto.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas las prerrogativas de ambos.
- Evaluar el desempeño del servicio profesional electoral.
- Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto.
- Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en cualquiera de los incisos *e* al *h* del artículo 66 así como de las agrupaciones políticas que se encuentren en cualquiera de los supuestos del artículo 35 a más tardar el último día del mes siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral, comunicarlo al Consejo General del Instituto y solicitar su publicación en el *DOF*.
- Resolver los medios de impugnación que le competan en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo y de las juntas locales.
- Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y en su caso los de imposición de sanciones.

D) *El secretario ejecutivo*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 89, el secretario ejecutivo durará en el cargo siete años, si bien en los términos de lo dis-

puesto por el artículo 74.7 puede ser nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente; le corresponde coordinar la Junta General, conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del instituto; de entre sus atribuciones destacan las siguientes:

- Representar legalmente al Instituto.
- Actuar como secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto.
- Cumplir los acuerdos del Consejo General.
- Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia.
- Orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al presidente del Consejo.
- Aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados.
- Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del servicio profesional electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos *a* y *b* del párrafo 1 del artículo 243 del COFIPE. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General.
- Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones.

- Recibir los informes de los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales ejecutivas y dar cuenta al presidente del Consejo General sobre los mismos.
- Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia.
- Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el consejero presidente.
- Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General.
- Ejercer las partidas presupuestarias aprobadas.
- Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el secretario ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General.
- Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas.
- Expedir las certificaciones que se requieran.
- Las demás que le encomiendan el Consejo General, su presidente, la Junta General Ejecutiva y el COFIPE.

E) *Las direcciones ejecutivas*

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 92 a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cabe destacar las siguientes:

- Formar el catálogo general de electores.
- Formar el padrón electoral y revisarlo anualmente.
- Expedir la credencial para votar.
- Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos, las listas nominales de electores.

- Formular el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales.
- Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipal y sección electoral.
- Asegurar que las comisiones de vigilancia, nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen.

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 93 a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, caben destacar las siguientes:

- Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos o como agrupaciones políticas.
- Inscribir, cuando proceda, el registro de partidos y agrupaciones así como los convenios de fusión, frente y coalición y acuerdos de participación.
- Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos para constituirse como partido político o como agrupación política.
- Ministrarle a los partidos políticos nacionales el financiamiento público al que tienen derecho.
- Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les correspondan.
- Realizar las actividades necesarias para que los partidos políticos nacionales ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión en los términos del Código.
- Presidir la Comisión de Radiodifusión.
- Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas.
- Llevar un libro de registro de los candidatos a los puestos de elección popular.
- Acordar con el secretario ejecutivo los asuntos de su competencia.

- Actuar como secretario técnico de la Comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 y de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión prevista en el párrafo 2 del artículo 80.

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 94 a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, cabe destacar las siguientes:

- Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas, locales y distritales.
- Elaborar los formatos de la documentación electoral para someterlas por conducto del secretario ejecutivo a la aprobación del Consejo General.
- Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada.
- Recabar de los consejos locales y de los consejos distritales copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral.
- Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo efectúe el cómputo que debe realizar.
- Llevar la estadística de las elecciones federales.
- Actuar como secretario de la Comisión de Organización Electoral.

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 96 a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, cabe destacar las siguientes:

- Elaborar, proponer, coordinar y vigilar los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas.
- Preparar el material didáctico y los instructivos electorales.
- Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.
- Actuar como secretario técnico de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, la Dirección Ejecutiva de Administración es la responsable de aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros

y materiales del Instituto, así como de elaborar el anteproyecto de presupuesto anual del Instituto y el proyecto de manual de organización y el catálogo de cargos y puestos del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva.

Especial importancia reviste la Dirección del Servicio Profesional Electoral que no tiene antecedente en nuestro derecho positivo y la cual, en los términos del artículo 95, es la Dirección Ejecutiva responsable de la trascendente función de organizar y desarrollar dicho servicio con apego a los principios de objetividad y de imparcialidad.

Le corresponde a esta Dirección formular el anteproyecto de estatuto que regirá a los integrantes del servicio profesional electoral y el cual debe ser sometido al Consejo General para su aprobación, hecho lo cual deberá ser sometido a la consideración del presidente de la República para su aprobación definitiva.

Al respecto cabe destacar que en los términos del artículo 168, el servicio profesional electoral se integrará 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.

Los dos cuerpos a que se ha hecho mención se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto.

Se estima que los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los cuerpos y el desarrollo de la carrera de los miembros permanentes del servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

El Código dispone que el ingreso a los cuerpos proceda cuando el aspirante acredite los requisitos personales académicos que para cada uno de ellos señale el Estatuto y además haya cumplido con los cursos de formación y capacitación correspondientes, así como haber realizado las prácticas en los órganos del Instituto. Asimismo, serán vías de acceso el examen o concurso.

El cuerpo de la función directiva proveerá de sus rangos o niveles a los funcionarios que cubrirán los cargos establecidos por el Código para las juntas ejecutivas en los siguientes términos:

- 1) En la Junta General Ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de director ejecutivo.
- 2) En las juntas locales y distritales ejecutivas, los cargos de las voca-
lías ejecutivas y vocalías.
- 3) Los demás cargos que se determinen en el Estatuto.

De conformidad con el artículo 169 del COFIPE, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se deberán establecer las normas para:

- a) Definir los niveles o rangos de cada cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso.
- b) Formar el Catálogo General de Cargos o Puestos del IFE.
- c) El reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los cuerpos.
- d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango de un cuerpo o rama para el nombramiento en un cargo o puesto.
- e) La formación y capacitación profesional y los métodos para evaluación del rendimiento.
- f) Los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos o puestos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento.
- g) Contratación de personal temporal.
- h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del IFE.

En los términos de lo dispuesto por el artículo 170 del COFIPE, se deben establecer, además de las normas para la organización de los cuerpos del servicio profesional electoral, las relativas a ramas de empleados administrativos y de trabajadores auxiliares, así como las normas para su composición, ascensos, movimientos, sanciones administrativas y demás condiciones de trabajo.

En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 167.4, la Junta General Ejecutiva del IFE elaboró el anteproyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual en su oportunidad fue sometido al Consejo General para su aprobación y una vez sancionado por dicho organismo fue remitido a la consideración del titular del Poder Ejecutivo Federal para su aprobación y expedición. Como resultado de ello el referido estatuto fue publicado en el *DOF* de 29 de junio de 1992.

El Estatuto establece las normas para la organización, operación y desarrollo del servicio profesional electoral; las relativas al personal del Instituto Federal Electoral y las concernientes a la aplicación de sanciones administrativas, materias éstas en torno a las cuales es oportuno formular los siguientes comentarios:

En primer término cabe señalar que toda vez que el COFIPE dispone que el servicio profesional electoral se integrará por el cuerpo de la función directiva y el cuerpo de técnicos, en el artículo 34 del Estatuto se dispone que los rangos de los cuerpos que integran el servicio profesional tendrán las equivalencias que se establecen en la estructura que aparece en el cuadro 45.

En esta materia se debe tener presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 del estatuto, la promoción del personal de carrera en estructura de rangos del servicio profesional se efectuará mediante el sistema de ascensos establecido por el propio Estatuto.

CUADRO 45

<i>Rango</i>	<i>Cuerpo de la función directiva</i>	<i>Cuerpo de técnicos</i>
VI	Directivo electoral “C”	Técnico electoral especializado “C”
V	Directivo electoral “B”	Técnico electoral especializado “B”
IV	Directivo electoral “A”	Técnico electoral especializado “A”
III	Coordinador electoral “C”	Técnico electoral “C”
II	Coordinador electoral “B”	Técnico electoral “B”
I	Coordinador electoral “A”	Técnico electoral “A”

Asimismo, cabe destacar que en los términos del artículo 103 del Estatuto, la movilidad entre los cuerpos del servicio profesional se podrá efectuar:

- I. Por necesidades del servicio, previo el consentimiento del interesado, o
- II. Por incorporación al otro cuerpo, a solicitud del interesado, caso en que estará sujeta a la comprobación de idoneidad, adaptación y capacidad en el desempeño de la función de que se trate y al cumplimiento de los requisitos de ingreso. La incorporación se hará provisionalmente por el periodo de un año, vencido el cual, la Junta resolverá en definitiva.

Al respecto cabe hacer notar que en el artículo 39 se ordena la formulación de un catálogo en el que se clasifiquen y agrupen los puestos por rama, tipo de actividad, nivel y función. Asimismo, en dicho catálogo se debe precisar aquellos que deberán ser ocupados exclusivamente por miembros del servicio profesional.

En materia de incorporación al Instituto y formación profesional, el artículo 49 del Estatuto establece que las vías de acceso para ingresar al servicio profesional, son las siguientes:

- I. Acreditar los cursos básicos de formación correspondientes; los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para prestar el servicio electoral profesional y realizar las prácticas que se determinen por los órganos del Instituto; o,
- II. Ganar el concurso de incorporación conforme se establezca en la convocatoria que formule la Junta; o,
- III. Aprobar el examen de incorporación que al efecto se disponga.

A fin de asegurar el desempeño profesional de los servidores del Instituto, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional debe llevar a cabo programas de formación y desarrollo profesional que aseguren que el personal cuente con los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios para prestar el servicio profesional electoral. Dichos programas comprenderán las siguientes fases: formación básica, formación profesional y formación especializada.

Al respecto cabe destacar que el artículo 77 del Estatuto dispone que para su ingreso y permanencia en el servicio profesional, así como para el ascenso en la estructura de rangos, el personal de carrera estará obligado a participar y acreditar los programas de formación y desarrollo profesional.

En materia de sanciones, el Estatuto dispone que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores del Instituto o de funcionarios electorales dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones legales (para mayor información sobre este tema consúltese el apartado de este capítulo que se refiere a las sanciones que puede imponer el IFE).

2.4.3 La organización del IFE en el ámbito estatal

En cada una de las entidades federativas, el Instituto contará con una delegación, que en los términos del artículo 98, se integra con la Junta Local Ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local. Dichos órganos tienen su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los estados.

De manera general se puede decir que la Junta y el Consejo Local tienen, en sus respectivos ámbitos competenciales, funciones muy semejantes a las que tienen en el ámbito nacional la Junta General y el Consejo General, y que el presidente y el secretario del Consejo Local tienen, en su respectivo ámbito competencial, funciones muy semejantes a las que tienen en sus respectivas esferas el presidente y el secretario del Consejo General del IFE.

A) Las juntas locales

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 99, 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.

En relación con su integración, la versión del COFIPE anterior a la reforma de 1996 disponía que los vocales de las juntas ejecutivas, locales y distritales, serían designados por el director general de entre los miembros del servicio profesional electoral; sin embargo, para la elección de 1991, y toda vez que en ese entonces aún no existía el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el artículo octavo transitorio del COFIPE autorizó al Consejo General para designar, por única vez, a los integrantes de las juntas ejecutivas locales con base en la propuesta que al efecto propusiera el director general.

En el presente le corresponde al Consejo General designar por mayoría absoluta, a más tardar el 30 de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los consejos locales. Cabe precisar que para las elecciones de 1997, 2000 y 2003, dicha designación se reguló a través de sendos acuerdos publicados en el *DOF*.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 reformado en 1994 y 1996, las juntas locales ejecutivas tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones relativos al servicio de sus vocalías y de los órganos distritales.
- b) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al servicio del Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral, y Educación Cívica.
- c) Informar mensualmente al secretario ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades.
- d) Someter a la consideración de los consejos locales correspondientes, en la primera sesión que celebren en diciembre del año anterior al de la elección, las propuestas de consejeros ciudadanos para integrar los consejos distritales.
- e) Recibir, sustanciar y resolver los recursos de revisión que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral contra los actos o resoluciones de los órganos distritales.
- f) Recibir la solicitud de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos, o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso *c*, del párrafo 3, del artículo 5o. del Código, y
- g) Las demás que le confiera el Código.

Le corresponde al vocal ejecutivo presidir la Junta Local Ejecutiva y durante el proceso electoral presidir al Consejo Local, tareas en las que será auxiliado por el vocal secretario.

En los términos del artículo 101, los vocales ejecutivos tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Cumplir los programas relativos al servicio del Registro Federal de Electores.
- Ordenar al vocal secretario que expida las certificaciones que le soliciten los partidos políticos.
- Proveer a las juntas distritales ejecutivas y los consejos distritales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Llevar la estadística de las elecciones federales.
- Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica.
- Las demás que le señale el Código.

B) *Los consejos locales*

El párrafo 1 del artículo 102 del COFIPE, en su versión de 1990, disponía que los consejos locales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con cinco consejeros del IFE, que serían los vocales de la Junta Local Ejecutiva, con seis consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos nacionales cuyo número y votos podía oscilar entre uno y cuatro, dependiente de la votación obtenida por cada uno de ellos en la anterior elección de diputados de mayoría relativa, lo que dio como resultado que en el proceso electoral de 1991 los partidos políticos en su conjunto contaran con 10 representantes (cuatro del PRI, dos del PAN y uno por cada uno de los partidos PRD, PPS, PFCRN y PARM; a diferencia de ellos el PDM, el PT y el PEM contaban con un representante con voz pero sin voto por haber obtenido su registro con posterioridad a la elección de 1991).

Con base en estas consideraciones se puede decir que durante el proceso electoral federal de 1991, cada Consejo Local se integró con 21 miembros y que cada uno de ellos contaba con voz y voto.

Durante los debates de la reforma legal electoral de 1993, uno de los aspectos más discutidos en la Cámara de Diputados fue el relativo a la integración de dichos consejos, proponiéndose aumentar de seis a nueve el número de los consejeros ciudadanos y reducir de cinco a dos el número de consejeros del IFE con derecho a voto.

Toda vez que la propuesta fue aprobada se dispuso, en el artículo 102, que los consejos locales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con dos consejeros que serían el vocal ejecutivo y el vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva y los cuales fungirían, respecti-

vamente, como presidente y secretario del Consejo Local; con nueve consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos nacionales en función a su peso electoral. Asimismo se precisó que los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirían a sus sesiones con voz pero sin voto.

En este estado de cosas, a través de la reforma de 1994 se procuró ciudadanizar la composición de todos los organismos electorales, y consecuentemente se propusieron, en lo conducente, cambios en torno a la composición y al funcionamiento de los consejos locales.

Con apego a dichas propuestas se modificó el artículo 102 a efecto de precisar que los consejos locales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con dos consejeros que serían el vocal ejecutivo y el vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local podían concurrir a sus sesiones con voz pero sin voto.

Asimismo, a través de la reforma de 1994, se ratificó que el vocal ejecutivo y el vocal secretario de la Junta serían respectivamente presidente y secretario del Consejo Local, si bien se dispuso que en dicho órgano el presidente tendría voz y voto, en tanto que el secretario tendría tan sólo voz y de igual forma se dispuso que los representantes de los partidos políticos nacionales tendrían voz pero no voto.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que en los consejos locales sólo tenían voto el presidente del Consejo y los seis consejeros ciudadanos, por lo que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recayó en ese grupo de ciudadanos, que por disposición de la Ley no debían tener ni compromisos partidistas ni estatales, correspondiéndoles velar de manera imparcial por los intereses de la sociedad.

Los consejeros ciudadanos eran designados por el Consejo General en noviembre del año anterior de la elección por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto hacía la Junta General Ejecutiva conforme a lo dispuesto por los artículos 82, inciso *e* y 102 párrafo tercero.

Actualmente, los consejos locales funcionan durante el proceso electoral federal y se integran con un consejero presidente designado por el

Consejo General, quien fungirá a la vez como vocal ejecutivo, y seis consejeros electorales, también designados por dicho órgano colegiado. Las designaciones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral cuando no reúnan los requisitos señalados por el artículo 103 y que son los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos y civiles y estar inscrito en el Registro Federal Electoral.
- b) Tener residencia de dos años en la entidad respectiva.
- c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.
- d) No haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular en los últimos tres años inmediatos anteriores a la designación (reforma de 1996).
- e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación (reforma de 1994).
- f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

En torno a los representantes de los partidos políticos cabe señalar que, en los términos del artículo 126, los partidos deberán acreditar a sus representantes ante los consejos locales a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la sesión de instalación del Consejo de que se trate; vencido este plazo, los partidos que no hayan acreditado a sus representantes no formarán parte del Consejo respectivo durante el proceso electoral.

Con relación al funcionamiento de los consejos locales, en el artículo 104 se dispone que éstos iniciarán sus sesiones a más tardar el día 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria. Desde su instalación y hasta la conclusión del proceso, los consejeros sesionarán, por lo menos, una vez al mes.

Ahora bien, el presidente del Consejo está facultado para convocar a sesiones cuando lo considere necesario, o bien cuando lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales.

Para que los consejos locales puedan sesionar válidamente es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente, quien podrá ser suplido en sus ausencias temporales por el consejero electoral que el mismo designe. En este caso las funciones del secretario serán realizadas por cualquiera de los miembros del servicio profesional electoral que designe el Consejo. En caso de que no se reúna dicho quórum, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario. Las resoluciones se toman por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del presidente.

De conformidad con el artículo 105, los consejos locales tienen, en su respectivo ámbito de competencia, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Designar durante diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los consejos distritales, y vigilar su instalación.
- Resolver los medios de impugnación que les competan.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o a la agrupación a que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante la junta local correspondiente para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad.
- Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 203 de este Código.
- Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto, del título tercero, del libro quinto de este Código.
- Efectuar el cómputo de la entidad federativa de la elección de senadores de representación proporcional.

- Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias.

En los términos del artículo 106, los consejos locales que tengan su residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción plurinominal, además de las atribuciones señaladas en el artículo 105, deberán recabar de los consejos distritales comprendidos en su respectiva circunscripción, las actas del cómputo de la elección de diputados por representación proporcional y realizar los cómputos de circunscripción plurinominal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, reformado en 1993 y en 1996, los presidentes de los consejos locales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Recibir por sí mismos o por conducto del secretario las solicitudes de registro de candidaturas a senadores.
- Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Dar cuenta al secretario ejecutivo del IFE de los cómputos y la elección de senadores de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva.
- Expedir la constancia de mayoría y validez de las elecciones a las fórmulas de candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a la fórmula de primera minoría conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Local e informar al Consejo General.
- Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo.

En esta materia es conveniente precisar que si bien le corresponde a los consejos locales efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores, le corresponde a los presidentes de los respectivos consejos expedir la constancia de mayoría y de validez de las fórmulas de candidatos a senadores que obtenga la mayoría de votos así como la constancia de asignación a la fórmula de primera minoría.

2.4.4 *La organización del IFE en el ámbito distrital*

Con apego a lo dispuesto por el artículo 108, se puede decir que en cada uno de los 300 distritos electorales, el Instituto contará con los siguientes órganos: la Junta Distrital Ejecutiva, el vocal ejecutivo y el Consejo Distrital. Los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

De manera general se puede decir que las juntas y los consejos distritales tienen en sus respectivos ámbitos competenciales funciones muy semejantes a las que tienen en el ámbito local las juntas y consejos locales.

Asimismo, se puede decir que los presidentes y secretarios de los consejos distritales tienen en su respectivo ámbito competencial, funciones muy semejantes a las que tienen, en sus respectivas esferas, los presidentes y secretarios de los consejos locales.

A) *Las juntas distritales*

Las juntas distritales, al igual que las locales, son órganos permanentes que se integran con un vocal ejecutivo, con un vocal secretario y con los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Le corresponde al vocal ejecutivo presidir la Junta y al vocal secretario auxiliarlo en las tareas administrativas de la misma. Por disposición de la ley, las juntas distritales ejecutivas al igual que las locales estarán integradas invariablemente por funcionarios del servicio profesional electoral.

Conforme al artículo 110, las juntas distritales ejecutivas deben sesionar por lo menos una vez al mes y tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al servicio de Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones del distrito.

- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.
- Presentar al Consejo Distrital, para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral, y
- Las demás que le encomiende el Código.

De conformidad con el artículo 111, los vocales ejecutivos de las juntas distritales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Presidir la Junta Distrital Ejecutiva y durante el proceso electoral el Consejo Distrital.
- Coordinar las vocalías a su cargo y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia.
- Expedir las certificaciones que les soliciten los partidos políticos.
- Ejecutar los programas institucionales.
- Proveer lo necesario para que se publiquen las listas de integración de las mesas directivas de casilla y su ubicación.

B) *Los consejos distritales*

El párrafo 1 del artículo 113 del COFIPE, en su versión de 1990, disponía que los consejos distritales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con cinco consejeros del IFE, que eran los vocales de la Junta Distrital Ejecutiva; con seis consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos nacionales cuyo número y votos podía oscilar entre uno y cuatro, dependiendo de la votación obtenida por cada uno de ellos en la anterior elección de diputados de mayoría relativa; Como resultado de ello, en el proceso electoral de 1991 los partidos políticos en su conjunto, contaron con 10 representantes: cuatro del PRI, dos del PAN y uno por cada uno de los partidos PRD, PPS, PFCRN y PARM; a diferencia de ellos, el PDM, el PT y el PEM contaban con un representante con voz pero sin voto por haber obtenido su registro con posterioridad a la elección de 1991.

Con base en estas consideraciones se puede decir que durante el proceso electoral de 1991, cada Consejo Distrital se integró con 21 miembros y cada uno de ellos contaba con voz y voto.

En este estado de cosas, durante los debates de la reforma legal electoral de 1993, uno de los aspectos más discutidos fue el relativo a la integración de dichos consejos (al igual que los locales) proponiéndose aumentar de seis a nueve el número de consejeros ciudadanos y reducir de cinco a dos el número de consejeros del IFE con derecho a voto.

Toda vez que la propuesta fue aprobada se dispuso, en el artículo 113, que los consejeros distritales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con dos consejeros que serían los vocales ejecutivo y secretario de la Junta Distrital Ejecutiva; y los cuales fungirían, respectivamente, como presidente y secretario del Consejo Distrital con nueve consejeros ciudadanos y con representantes de los partidos políticos nacionales en función a su peso electoral. Asimismo se precisó que los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirían a sus sesiones con voz pero sin voto.

A través de la reforma de 1994, se procuró ciudadanizar la composición de todos los organismos electorales y, consecuentemente, se propusieron, en lo conducente, cambios en torno a la composición y al funcionamiento de los consejos distritales.

Con apego a dichas propuestas se modificó el artículo 113 a efecto de precisar que los consejos locales se integrarían con dos consejeros que serían el vocal ejecutivo y el vocal secretario de la junta distrital respectiva, con seis consejeros ciudadanos y con sendos representantes de los partidos políticos. Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirían a sus sesiones con voz pero sin voto.

Asimismo, a través de la reforma de 1994 se ratificó que el vocal ejecutivo y el vocal secretario de la junta serían respectivamente presidente y secretario del Consejo Distrital, pero se privó de voto al secretario que tan sólo tendría voz, en tanto que el presidente sí tendría voz y voto; en esa ocasión también se determinó que los representantes de los partidos políticos tendrían voz pero no voto.

Del análisis de los términos de la reforma de 1994, se desprende que en los consejos distritales sólo tenía voto el presidente del Consejo y los seis consejeros ciudadanos, por lo que la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisiones recayó en ese grupo de ciudadanos que, conforme a la Ley, no debían tener ni compromisos partidistas, ni estata-

les, correspondiéndoles velar de manera imparcial por los intereses de la sociedad.

Los consejeros ciudadanos debían ser designados durante diciembre del año anterior al de la elección por el Consejo Local correspondiente, por mayoría absoluta, con base en las propuestas que al efecto formulara la Junta Local Ejecutiva, conforme a lo dispuesto por los artículos 105-1, inciso *c* y 113-3.

Ahora bien, como resultado de la reforma de 1996, el artículo 113 dispone, en el presente, que los consejos distritales se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General, y el cual en todo tiempo fungirá a la vez como vocal ejecutivo de la Junta correspondiente; por seis consejeros electorales designados por los consejos locales respectivos, así como por representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a las sesiones del Consejo Distrital con voz pero sin voto.

Las designaciones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral cuando no reúnan los requisitos señalados por el artículo 114 y los cuales son los mismos que se exigen para ser consejero electoral en los consejos locales.

En torno a los representantes de los partidos políticos cabe señalar que, en los términos del artículo 126, los partidos políticos nacionales deberán acreditar a sus representantes ante los consejos distritales a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la sesión de instalación del Consejo de que se trate; vencido este plazo los partidos que no hayan acreditado a sus representantes no formarán parte del Consejo respectivo durante el proceso electoral.

En cuanto al funcionamiento de los consejos distritales, el artículo 115 dispone que éstos iniciarán sus sesiones a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso electoral, los consejos distritales funcionarán, por lo menos, una vez al mes.

Ahora bien, el presidente del Consejo está facultado para convocar a sesiones cuando lo considere necesario, o bien cuando lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales.

Para que los consejos distritales puedan sesionar válidamente, es necesario la presencia de la mayoría de sus integrantes que cuentan con voto, entre los que deberá estar el presidente, quien podrá ser suplido en sus

ausencias temporales por el secretario del propio Consejo; en este caso las funciones de secretario serán realizadas por cualquiera de los miembros del servicio profesional electoral que designe el Consejo. En caso de que no se reúna dicho quórum, la sesión tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan entre los que deberá estar el presidente o el secretario. Las resoluciones se toman por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del presidente.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 116, reformado en 1994 y en 1996, los consejos distritales tienen en su respectivo ámbito de competencia, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Determinar el número y ubicación de las casillas.
- Insacular a los funcionarios de casilla y vigilar que las mesas directivas se instalen en los términos del COFIPE.
- Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.
- Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o a la organización a 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 las elecciones de diputados por los principios de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la elección de senadores por ambos principios.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral.

Cabe precisar que si bien les corresponde a los consejos locales efectuar el cómputo distrital y formular la declaración de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa, le corresponde a los presidentes de los respectivos consejos expedir la constancia de mayoría y validez a la fórmula de candidatos que haya obtenido la mayoría de votos.

3. LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

3.1 *Antecedentes*

En términos generales se puede decir que la organización y el funcionamiento de las mesas directivas de casilla no han tenido cambio en lo fundamental desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814. En efecto, desde la primera ley electoral promulgada en nuestro medio se dispuso que la casilla se debería integrar con el jefe político o alcalde de la villa, quien la presidiría, así como con un secretario y dos escrutadores designados entre los primeros que acudieran a votar.

Prácticamente la casilla continuó con su misma composición hasta la Ley Electoral promulgada por Francisco I. Madero de 19 de diciembre de 1911, en la cual, por vez primera, intervinieron los partidos en su integración. En ese entonces la casilla se formaba con un instalador —el presidente— y dos escrutadores nombrados por el presidente municipal, pero estos últimos a propuesta de los partidos, y en caso de que éstos no formularan propuesta alguna, le correspondía al presidente municipal designar libremente a los escrutadores. Asimismo los partidos tenían derecho a acreditar un representante en las casillas.

Cabe destacar que la ley para las elecciones de poderes federales del 2 de julio de 1918 disponía que la casilla se debía integrar con ciudadanos escogidos entre los primeros que se presentaran a votar, sin embargo, todo parece indicar que esta disposición dificultó la conformación oportuna de las casillas en ese entonces, razón por la cual la Ley Electoral de 7 de enero de 1946 volvió a dar intervención a los partidos en la designación de los escrutadores con objeto de favorecer el que la integración de las casillas se realizara en forma anticipada al día de las elecciones.

A partir de la Ley Electoral de 1946, se facultó a los comités distritales electorales para determinar en cada sección del distrito el número de casillas que se debían instalar a efecto de hacer ágil la votación por razones de distancia o por el número de electores incluidos en la lista nominal de la sección.

Durante la vigencia de las leyes electorales de 1951, 1973 y 1987, las mesas directivas de las casillas se continuaron integrando por ciudadanos residentes en la sección respectiva y contaban con un presidente, un se-

cretario y dos escrutadores, todos los cuales eran designados por los respectivos comités distritales electorales. Por su parte, cada uno de los partidos políticos tenía derecho a nombrar un representante ante las mesas directivas de casilla.

3.2 Integración

Dada la importancia que reviste la conformación del órgano receptor del sufragio, nuestra Constitución contiene diversas disposiciones que inciden directamente en la configuración de las mesas directivas de casilla siendo éstas las siguientes:

- El artículo 5o., párrafo cuarto, que fue adicionado en 1990 con objeto de precisar que si bien las funciones electorales tienen un carácter obligatorio y gratuito (como es el caso de los integrantes de las mesas directivas de casilla), pueden ser retribuidas aquellas funciones que se realicen profesionalmente y dentro de las cuales quedan comprendidas todas las que conforman al servicio profesional electoral.
- El artículo 36, fracción V, que dispone que es una obligación de los ciudadanos desempeñar las funciones electorales que se les confieran.
- El artículo 38, que dispone que se suspenderá en sus derechos y prerrogativas a los ciudadanos que no cumplan con sus obligaciones políticas.
- El artículo 41, que dispone que las mesas directivas de casillas estarán integrados por ciudadanos.

Con el propósito de explicar la función que desempeñan las casillas, conviene precisar, en primer término, que para efectos electorales la República Mexicana se divide en 300 distritos electorales, y éstos en secciones y casillas; ahora bien, en tanto que para la conformación de los distritos electorales se debe tomar en cuenta el último censo general de población, para la conformación de las secciones y de las casillas se debe atender a la relación de ciudadanos que figuren en el padrón electoral y que hayan recogido su credencial para votar.

Se puede decir que la división de los distritos en secciones y la división de éstas en casillas tiene por objeto facilitar que el número de votan-

tes en cada casilla sea una cantidad razonable que permita que el cuerpo ciudadano pueda votar sin mayores dilaciones y dentro de las horas de funcionamiento de las casillas, que son de las 8:00 a las 18:00 horas.

Una de las preocupaciones fundamentales tanto del legislador, como de las autoridades electorales y de los partidos políticos ha consistido en mejorar la regulación jurídica que incide en la integración de las mesas directivas de casillas, las cuales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 del COFIPE 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.

En el presente las mesas directivas de casilla se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes, es decir, con siete integrantes que, de conformidad con nuestro derecho positivo, tienen el carácter de funcionarios públicos electorales.

Los integrantes de las mesas directivas de casillas en los términos establecidos por el artículo 119, deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano residente en la sección electoral que comprenda a la casilla.
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.
- c) Contar con credencial para votar.
- 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 las juntas distritales ejecutivas.
- g) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista.
- h) Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.

Por lo que toca a la manera de integrar las mesas directivas de casilla, se puede decir, con apego a lo dispuesto en el artículo 193, reformado tanto en 1993 como en 1996, que esta tarea le corresponde, básicamente, a las juntas distritales ejecutivas las que al efecto deberán observar un procedimiento que comprende una doble insaculación (sorteo) y cuyos contornos esenciales fueron puntualizados a través de los acuerdos del

Consejo General publicados en el *DOF*, mismos que pueden ser resumidos de la manera siguiente:

En enero del año de la elección, el Consejo General sorteará un mes de calendario que junto con el que le siga en su orden serán tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla (en 1994 los meses determinados mediante insaculación fueron los de noviembre y diciembre y en 1997 los de julio y agosto).

Conforme al resultado del sorteo referido, del 1o. al 20 de marzo del año en que deban celebrarse las elecciones, las juntas distritales ejecutivas procederán a insacular, es decir, elegir mediante sorteo de las listas nominales de electores elaboradas al 15 de enero, a un 10% (en 1991 se exigía el 20% y en 1997 el 15%) de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor de 50; para ello las juntas podrán apoyarse en los 18 centros de cómputo del Registro Federal de Electores creados en 1991.

Las juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar con base en los datos de los cursos de capacitación, a los que resulten aptos

El Consejo General en marzo del año de la elección sorteará las 29 letras que comprende el alfabeto a fin de obtener la letra a partir de la cual con base en el apellido paterno se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla (en 1994 resultó sorteada la letra T y en 1997 la letra W.)

A los ciudadanos seleccionados se les debe impartir un curso de capacitación entre el 21 de marzo y el 30 de abril del año de la elección.

Las juntas distritales ejecutivas harán entre el 16 de abril y el 12 de mayo una relación de aquellos que habiendo acreditado la capacitación correspondiente no tengan impedimento físico o legal para el desempeño del cargo. De esta relación, cuyo número puede variar en cada distrito, los consejos distritales deberán insacular (segunda insaculación) a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casillas a más tardar el 14 de mayo.

A más tardar el 15 de mayo las juntas directivas deberán integrar las mesas directivas con los ciudadanos seleccionados por los consejos distritales y determinar, según su escolaridad, las funciones que cada uno de ellos deberá desempeñar en la casilla.

De inmediato las juntas distritales deberán publicar las listas de los miembros de las casillas de todas las secciones electorales, lo que deberá

tener lugar a más tardar el día 16 de mayo, correspondiéndole a los consejos distritales notificar personalmente a los integrantes de la casilla su respectivo nombramiento y citatorio para que formulen la protesta de ley correspondiente.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede decir que el sistema adoptado por el COFIPE para la integración de las casillas busca combinar dos elementos: el azar y la capacidad; el primero de ellos interviene en el proceso de insaculación y el segundo a través de los cursos de capacitación; como resultado de este sistema las mesas directivas de casilla se deben integrar con aquellos ciudadanos que elegidos al azar (primera insaculación) resulten los más capaces y de entre las cuales de nueva cuenta a través del azar (segunda insaculación) los consejos distritales deberán escoger a los que en definitiva deberán integrar las mesas directivas de casilla, hecho lo cual le corresponderá a las juntas distritales determinar, según la escolaridad de las personas seleccionadas, las funciones que cada una de ellas deberá desempeñar, debiéndose publicar las listas de los miembros de las casillas.

3.3 *Diferentes tipos de casillas: básicas, contiguas, extraordinarias y especiales*

En los términos del artículo 192, todas las secciones electorales en que se dividen los distritos uninominales tendrán como máximo 1,500 electores. En toda sección electoral por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; de ser dos o más se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético. En caso de que el crecimiento demográfico dé como resultado que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de una sección sea mayor a 1,500 se deberán instalar en un mismo sitio o local, tantas casillas como resulte de dividir alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores entre 750 (a la primera de estas casillas las autoridades del IFE le llaman básica y a la siguiente contigua). Consecuentemente, en todas las secciones en que se dividan los distritos uninominales se debe instalar una casilla por cada 750 electores, o fracción; quiere ello decir que, por regla general, en una sección habrá dos casillas y en cada una de éstas habrá entre 50 y 750 electores.

En caso de que en una sección existan 800 electores, ello dará lugar a que se establezcan dos casillas y por lo mismo la lista nominal de electores de la sección se dividirá en dos, correspondiéndole a cada casilla una lista, y en la inteligencia de que la división no tiene que ser exacta.

También se debe tener presente que en los términos del artículo 192, cuando las condiciones geográficas de una sección hagan difícil el acceso de todos los electores residentes en ellas a un mismo sitio, podrá acordarse la instalación de varias casillas extraordinarias en lugares que ofrezcan un fácil acceso a los electores y para lo cual si técnicamente fuese posible, se deberá elaborar el listado nominal conteniendo únicamente el nombre de los ciudadanos que habitan en la zona geográfica donde se instalen dichas casillas. A la casilla que se instale por este motivo las autoridades del IFE la denominan extraordinaria.

En consideración a que las condiciones geográficas y de acceso que motivan la instalación de casillas extraordinarias hace suponer que la afluencia de votantes en ellas será reducida, por acuerdo del Consejo General publicado en el *DOF* el 6 de agosto de 1991, se determinó que a dichas casillas se les debe dotar de 250 boletas electorales, si bien hubiera sido más correcto disponer que se les podrá dotar hasta de 250 boletas electorales, correspondiéndole a los respectivos consejos distritales formular la precisión correspondiente.

Para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio, el artículo 197 prevé que los consejos distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, pueden determinar el establecimiento de casillas especiales que tienen la misma integración, atribuciones y funciones que las casillas ordinarias.

Cabe precisar que el establecimiento de este tipo de casillas obedeció al propósito de suprimir las listas complementarias que eran consideradas por los partidos políticos fuente de frecuentes irregularidades comiciales.

También, cabe tener presente que el párrafo 3 del artículo 197 en su versión de 1990 disponía que en cada distrito electoral se podrían instalar por lo menos una casilla especial sin que pudieran ser más de cinco en el mismo distrito, pero asimismo se dispuso que el Consejo Distrital correspondiente podría aumentar el número de casillas especiales en el distrito, en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional y a sus características geográficas.

cas. En este caso, las adicionales a las cinco mencionadas no podían ser más de siete. En consecuencia, de conformidad con las disposiciones del COFIPE en su versión original, en cada distrito habría por lo menos una casilla especial y en casos excepcionales podría haber hasta doce.

En este estado de cosas, a través de un acuerdo adoptado por el Consejo General y publicado en el *DOF* el 28 de marzo de 1994, se recomendó a las juntas ejecutivas distritales que al proponer las casillas especiales, procuraran que su número no excediera de cinco.

Dicho acuerdo preparó el camino para que a través de la reforma de mayo de 1994 se precisara en el párrafo 3 del artículo 197 que en cada distrito electoral se podrán instalar hasta cinco casillas especiales, disponiéndose que su número y ubicación serán determinados por el Consejo Distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional y a sus características geográficas y demográficas.

Pero no sólo ha sido objeto de preocupación constante el número de casillas especiales que se pueden establecer, sino también el número de electores que pueden votar en este tipo de casillas. Al respecto, cabe señalar que por acuerdo del Consejo General publicado en el *DOF*, el 6 de agosto de 1991, se resolvió que las mesas directivas de casillas especiales creadas con motivo de la jornada electoral de 1991 fueran dotadas de 750 boletas electorales para los electores en tránsito que acudieran a sufragar en las mismas.

En cambio, con vistas a las elecciones de 1994, el Consejo General adoptó un acuerdo, mismo que fue publicado en el *DOF* el 23 de marzo de 1994 y a través del cual se determinó que los presidentes de los consejos distritales entregaran a los presidentes de las casillas especiales un número total de 300 boletas electorales por tipo de elección y entre las cuales figuraban las que se requirieran para que los representantes de los partidos ante la casilla pudieran sufragar.

Como la experiencia vivida durante el proceso electoral de 1994 evidenció que el número de 300 boletas que se autorizó entregar a las casillas especiales resultó muy bajo en relación a la demanda de votación que hubo en este tipo de casillas, para las elecciones de 1997 se reformó el artículo 208, inciso 2 del COFIPE y en él se dispuso lo siguiente:

A los presidentes de mesas directivas de las casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior,

con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán las formas especiales para anotar los datos de los electores, que estando transitoriamente fuera de su sección, voten en la casilla especial. *El número de boletas que reciban no será superior a 1,500.*

En este contexto, por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el *DOF* el 8 de mayo de 1997, se determinó que los consejeros presidentes de los consejos distritales del IFE, con vistas a la jornada comicial de 1997, debían entregar a los presidentes de la mesa directiva de cada casilla especial, una cantidad de 750 boletas para la elección de senadores por el principio de representación proporcional y 750 boletas únicas para la elección de diputados por ambos principios.

Con apego a las disposiciones vigentes contenidas en el artículo 208, para las elecciones de 2000, a los presidentes de las casillas especiales se les podía entregar un número de boletas que no debería ser superior a 1,500 y en la inteligencia de que el Consejo General podría precisar un número inferior a través de un acuerdo, como efectivamente lo hizo.

Ahora bien, en el artículo 208, párrafo 2, se dispone que a los presidentes de mesas directivas especiales les será entregada la misma documentación y material *electoral*, que a los presidentes de las casillas ordinarias con excepción de la lista nominal de electores, en lugar de la cual recibirán las formas especiales para anotar los datos de los electores en tránsito.

Este dato resulta particularmente relevante, ya que en buen grado la confiabilidad que se tiene en el presente en el proceso electoral deriva de los mecanismos que se han instrumentado para que en cada distrito electoral los ciudadanos voten en la casilla correspondiente a su domicilio, siempre y cuando cuenten con su credencial de elector con fotografía y figuren en la correspondiente lista nominal de electores con fotografía. Resulta claro que la situación descrita se podrá ver sensiblemente afectada si proliferan las casillas especiales, ya que en ellas no se cuenta con listas nominales de electores puesto que este tipo de casillas fueron diseñadas para que voten por ellas los ciudadanos que se encuentran en tránsito, es decir, fuera de su sección.

En relación con la forma como se debe efectuar la votación de los electores en tránsito en las casillas especiales, el artículo 223 establece las siguientes normas:

- a) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados por los principios de mayoría y de representación proporcional, por senador por ambos principios y por presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y por presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por el principio de representación proporcional y por presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, únicamente podrá votar por senador por el principio de representación proporcional y por presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en las explicaciones formuladas, se puede decir, de manera resumida, que las casillas básicas son las que necesariamente y como mínimo deben existir en cada sección; las contiguas, las que se integran en caso de que la lista nominal de electores de la sección comprenda más de 750 electores y hasta 1,500; las extraordinarias, que son las que se crean dentro de una sección atención a la configuración geográfica de la misma, y las especiales, que son las que se establecen para recibir la votación de los electores en tránsito y de las cuales debe haber por lo menos una en cada distrito.

3.4 *Ubicación de las casillas*

Le corresponde a las juntas distritales proponerle a los consejos distritales correspondientes los lugares en que se deben ubicar las casillas. Al respecto, los consejos distritales respectivos deberán escoger lugares que ofrezcan un fácil acceso a los electores, que no sean casas habitación de servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales; que no sean establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto o locales de los partidos políticos; que no sean locales ocupados por canti-

nas, centros de vicio o similares, debiéndose preferir en todo caso, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.

Dada la importancia que reviste el que el electorado conozca de manera indubitable la ubicación de las casillas, el artículo 211 dispone que los consejos distritales deben dar publicidad a la lista de los lugares en que habrán de instalarse las casillas, así como de un instructivo para los votantes; en cumplimiento de esta disposición y de los acuerdos que al efecto ha adoptado el Consejo General del IFE, la víspera de la jornada comicial se publican en los periódicos nacionales la lista de funcionarios que deben integrar las mesas directivas de casilla en las jornadas comiciales correspondientes, así como la ubicación de las mismas, precisando si son básicas, contiguas, extraordinarias o especiales.

3.5 Material electoral que se debe entregar a las casillas

Una vez integradas las mesas de casilla y determinada su ubicación, y con objeto de asegurar el correcto desarrollo de la jornada electoral, el artículo 208 dispone que los presidentes de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente:

- a) La lista nominal de electores de la sección.
- b) La relación de los representantes de los partidos registrados para la casilla en el Consejo Distrital Electoral.
- c) La relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que se ubique la casilla.
- d) Las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal para cada casilla.
- e) Las urnas para recibir la votación, una por cada elección.
- f) El líquido indeleble.
- g) La documentación, formas aprobadas y los útiles necesarios.
- h) Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla.
- i) Los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

Ahora bien, la entrega de los materiales a que se ha hecho referencia plantea diversos problemas de logística, como son los siguientes:

La documentación electoral se debe trasladar de los talleres de impresión a las bodegas, de éstas a los consejos locales y de ahí a los consejos distritales y a efecto de resguardar el material en cada una de estas entregas, se acostumbra levantar un acta notarial, aun cuando el COFIPE no lo ordena.

Una vez que el material se encuentra en los consejos distritales, los presidentes de dichos consejos, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 208, deben entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla el material de referencia dentro de los cinco días anteriores al de la elección, sin embargo, resulta imposible que en dicho lapso los 300 presidentes de los consejos distritales puedan entregar personalmente el referido material a los presidentes de casilla, los cuales para las elecciones de 1991 fueron 88,308.

Por otra parte, para la entrega del referido material electoral, mamparas, papelería, urnas, etcétera, no se puede exigir a los presidentes de mesas de casillas que acudan a los consejos distritales a recoger dicho material, toda vez que ello les puede significar tiempo, trabajo y gastos adicionales que no estén dispuestos o no puedan realizar.

Con objeto de resolver estos problemas operativos, así como otros de semejante naturaleza que se puedan presentar, el COFIPE faculta al secretario ejecutivo del IFE para adoptar las medidas administrativas que estime necesarias (artículo 89, párrafo 1, incisos *e*, *i*, *j* y, fundamentalmente inciso *k*), para proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Así, resulta lógico que en el seno de cada uno de los consejos distritales se nombre el personal administrativo necesario para levantar las actas de las sesiones del respectivo Consejo, para llevar el seguimiento de los acuerdos, tramitar y substanciar los medios de impugnación que le correspondan, informar a la ciudadanía en general y a los medios de comunicación social de las actividades desarrolladas en el Consejo, etcétera.

En este marco de reflexiones se puede decir que la figura de los coordinadores seccionales tiende a dar respuesta operativa a la variedad y complejidad de las diversas funciones que la ley confiere a los presidentes de dichos consejos en relación a la asistencia que deben procurar a las mesas directivas de casilla.

Con apoyo en las consideraciones hechas valer, resulta claro que no existe obstáculo alguno para que dichos coordinadores seccionales auxilien a sus respectivos presidentes en el desempeño de sus funciones, teniendo presente, en todo tiempo, que dichos coordinadores seccionales deberán contar con el nombramiento respectivo y que las tareas que realicen siempre deberán tener por objeto auxiliar en la solución de los problemas operativos que se puedan presentar durante la jornada electoral y deben girar en torno a las facultades que la ley le confiere a los presidentes de los consejos distritales.

En consecuencia, se puede decir que de la naturaleza misma de la función de coordinación seccional de un distrito se desprende que quienes lleven a cabo dicha función auxilien al presidente del Consejo respectivo, pero dicho auxilio en relación con las mesas directivas de casilla jamás debe dar lugar a que so pretexto de auxiliar a la mesa directiva de casilla sustituyan a dichos integrantes en el desempeño de las funciones que le son propias, ya que si ello acontece se podrá configurar alguna de las causales de nulidad de la votación en la respectiva casilla; así, en ningún caso podrán asumir las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla, ni podrán realizar el cómputo y escrutinio, ni podrán integrar el paquete electoral.

También resulta oportuno señalar que cada uno de los materiales que se les debe entregar a los presidentes de las mesas directivas de casillas deben ser aprobados por el Consejo General del IFE y reunir los requisitos que dicho Consejo establezca. Así, por ejemplo, las urnas deberán construirse de un material transparente y de preferencia plegable o armable, y deberá llevar en lugar visible la denominación de la elección de que se trate.

Con relación al líquido indeleble, cabe señalar que en el artículo 208, párrafo 3, reformado en 1993, se dispone que el Consejo General encargará a una institución académica o técnica de reconocido prestigio la certificación de las características y calidad del líquido indeleble que ha de ser usado el día de la jornada electoral. A través de la reforma de 1996 se precisó que el líquido seleccionado deberá garantizar con elementos que identifiquen el producto.

Cabe recordar que la Dirección General del IFE recibió diversas muestras de líquidos indelebles con el propósito de que se les escogiera para ser utilizadas durante la jornada electoral de las elecciones federales

de 1994. En vista de ello, el Consejo General adoptó un acuerdo, mismo que fue publicado en el *DOF* de 12 de noviembre de 1993 y a través del cual se le encargó a la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional, la certificación de las características y calidad del líquido indeleble a utilizar para impregnar el dedo pulgar derecho de los electores el día de los comicios del proceso electoral federal de 1994.

También resulta oportuno recordar que con posterioridad se publicó otro acuerdo que fue publicado en el *DOF* de 8 de mayo 1997 y en cuyo artículo tercero se precisa que las características del líquido indeleble serán las que a continuación se describen:

- a) El tiempo de secado no podrá ser superior a quince segundos.
- b) Deberá acreditar una permanencia en la piel superior a diez horas.
- c) Deberá ser resistente a los siguientes solventes: agua, jabón, detergente, alcohol de 96 grados, quita esmalte, thinner, aguarrás, gasolina blanca, vinagre de alcohol, aceite vegetal, aceite mineral, crema facial, jugo de limón y blanqueador de ropa.
- d) Deberá garantizar que no sea tóxico.
- e) No deberá ocasionar irritación en la piel ni efectos dañinos secundarios.

Así las cosas y con objeto de mejorar las verificaciones y supervisiones que se deben llevar a cabo, en el párrafo 4 del artículo 208 se establece que para constatar que el líquido indeleble utilizado el día de la jornada electoral es idéntico al aprobado por el Consejo General, al término de la elección se recogerá el sobrante del líquido utilizado en aquellas casillas que determine el propio Consejo para ser analizado materialmente por la institución que al efecto se autorice.

Con relación a las boletas electorales, cabe señalar que en la sesión celebrada por el Consejo General el 28 de febrero de 1994 y en respuesta a la demanda reiterada de los partidos políticos por establecer un riguroso control en el manejo, distribución y utilización de dicho material, se adoptó un acuerdo mismo que fue publicado en el *DOF* el 23 de marzo de 1994, y a través del cual se determinó que las boletas electorales debían tener un talón con folio que será desprendible, precisándose que las boletas no estarían foliadas; todo parece indicar que esta última determi-

nación tiene por objeto conciliar la necesidad de procurar un mejor control de las boletas con el imperativo de preservar el secreto del voto.

En el presente, el artículo 205, párrafo 2, inciso *d*, dispone que las boletas estarán adheridas a un talón con folio del cual serán desprendibles, precisándose que el número de folio será progresivo y que las boletas electorales no estarán foliadas (consúltese el acuerdo publicado en el *DOF* del 13 de enero de 1997).

La entrega de las boletas se hará siguiendo un criterio de progresividad conforme a la numeración de las casillas, cuya ubicación y consecuente número hubiesen aprobado los propios consejos distritales.

Asimismo, a través de dicho acuerdo se resolvió integrar una comisión que tendrá como propósito verificar la adecuada producción y distribución de las boletas, precisándose que en dicha comisión cada uno de los partidos podrá contar con un representante.

También, con relación a esta materia se debe tener presente que a través del acuerdo de referencia, se resolvió que a los presidentes de las mesas directivas de casilla se les deberán entregar el número de boletas que corresponda a cada una de ellas conforme al número de ciudadanos que aparezcan en la respectiva lista nominal de electores, asimismo se resolvió que a cada uno de los presidentes de las casillas básicas y contiguas se les entregarán 18 boletas adicionales para cada tipo de elección, para que puedan votar los representantes de partidos políticos acreditados ante las mismas. Esta disposición obedeció a que de conformidad con la ley cada uno de los nueve partidos contendientes en las elecciones de entonces tuvo derecho a designar dos representantes en cada casilla.

En el caso de las casillas especiales, como ya expliqué, los presidentes de los consejos distritales entregarían a los presidentes de dichas casillas un número total de 300 boletas electorales por tipo de elección y entre las cuales figuraran las que se requieran para que los representantes de los partidos ante la casilla pudieran sufragar.

Este acuerdo tuvo por objeto crear las condiciones necesarias para procurar el debido cumplimiento del artículo 218, párrafo 5, que dispone que los representantes de partidos políticos podrán ejercer su voto en la casilla ante la que estén acreditados y para lo cual se debe seguir el procedimiento señalado en el propio código, anotando el nombre completo y la clave de la credencial para votar de los representantes al final de la lista nominal de electores.

3.6 *Instalación de las casillas*

La instalación de la casilla en los lugares determinados reviste tal importancia que en el artículo 75.1, inciso *a*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se precisa que es causa de nulidad de la votación recibida en una casilla, instalarla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente, y en el artículo 215 del COFIPE se precisa que sólo existe causa justificada para la instalación de una casilla en lugar distinto al señalado, cuando:

- a) No exista el local indicado en las publicaciones respectivas.
- b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación.
- c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley.
- d) Las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto de voto o el fácil y libre acceso de los electores; o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo.
- e) El Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor, caso fortuito y se lo notifique al presidente de la casilla.

Asimismo, se precisa que la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos.

Sin embargo, cabría preguntarse qué sucedería en caso de que el día de las elecciones no se presenten todos los integrantes de la mesa de casilla. Esta situación puede acontecer, entre otros casos, si alguno de los integrantes de la casilla muere o enferma de gravedad, cambia de domicilio la víspera, o bien no tiene conciencia de la importancia de su deber cívico y por indolencia no acude.

Con el fin de resolver este problema, el artículo 213 reformado radicalmente en 1996 contempla varios escenarios, disponiéndose que de no instalarse la casilla a las 8:15 horas se estará a lo siguiente:

- a) Si estuviera el presidente, éste designará a los funcionarios necesarios para su integración, recorriendo, en primer término y en su caso, el orden para ocupar los cargos de los funcionarios ausentes con los propietarios presentes y habilitando a los suplentes presentes para los faltantes, y en ausencia de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en la casilla.
- b) Si no estuviera el presidente, pero estuviera el secretario, éste asumirá las funciones de presidente de la casilla y procederá a integrarla en los términos señalados en el inciso anterior.
- c) Si no estuvieran el presidente ni el secretario, pero estuviera alguno de los escrutadores, éste asumirá las funciones de presidente y procederá a integrar la casilla de conformidad con lo señalado en el inciso *a*.
- d) Si sólo estuvieran los suplentes, uno de ellos asumirá las funciones de presidente, los otros las de secretario y primer escrutador, procediendo el primero a instalar la casilla nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes.
- e) Si no asistiera ninguno de los funcionarios de la casilla, el Consejo Distrital tomará las medidas necesarias para la instalación de la misma y asignará al personal encargado de ejecutarlas y cerciorarse de su instalación.
- f) Cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no sea posible la intervención oportuna del personal del Instituto Federal Electoral designado, a las 10.00 horas, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes, y
- g) En todo caso, integrada conforme a los anteriores supuestos, la mesa directiva de casilla, iniciará sus actividades, recibirá válidamente la votación y funcionará hasta su clausura.

Como se puede apreciar, el COFIPE contiene una reglamentación minuciosa a efecto de procurar la debida integración e instalación de las casillas en caso de que alguno de sus integrantes titulares nos se presente, sin embargo, al margen de ello, resulta claro que en caso de que quien no se presente sea el presidente de la casilla, la votación no podrá llevarse a cabo, toda vez que es a dicho funcionario al que con anterioridad al día

de la jornada comicial se le entrega la documentación electoral, necesaria para poder llevar a cabo las elecciones, por lo que aun en caso de que se nombre a otra persona para que funja como presidente de la referida casilla, no se contará ni con la lista nominal de electores ni con las boletas electorales necesarias para que la casilla pueda recabar la votación, razones éstas por las cuales se considera conveniente el que se promueva una reforma por virtud de la cual se configure como un delito electoral el que los presidentes de las mesas directivas de casilla no acudan, sin causa justificada el día de los comicios.

Estas contingencias pueden dar como resultado el que se demore la instalación de las casillas y el que con ello se cause molestias al electorado, por lo que las personas que hayan asumido esta responsabilidad deben adoptar las medidas necesarias para asumirla con toda puntualidad.

Una vez instaladas las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, por disposición de la ley éstas se constituyen en la autoridad y, de conformidad al artículo 121, tienen las siguientes atribuciones:

- a) Instalar y clausurar la casilla.
- b) Recibir la votación.
- c) Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- d) Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura, y
- e) Las demás que les confiera el Código y disposiciones relativas.

De entre las atribuciones que le confiere el artículo 122 a los presidentes de las mesas directivas de casilla, cabe destacar las que lo responsabilizan de recibir de los consejos distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla y conservarlos hasta la instalación de la misma (inciso *b*); las que lo responsabilizan de mantener el orden en la casilla y en sus inmediaciones, con el auxilio de la fuerza pública si fuese necesario (inciso *d*); las que los facultan para suspender, temporal o definitivamente, la votación en caso de alteración del orden o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva (inciso *e*) y la que lo faculta para fijar en su lugar visible del exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones (inciso *i*).

Se puede decir que le corresponde a los secretarios de las mesas directivas de casilla levantar durante la jornada electoral las actas que ordena el Código y distribuirlas en los términos que el mismo establece y de entre las atribuciones que le confiere el artículo 123, cabe destacar las que los responsabilizan de contar inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de los partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar su número en el acta de instalación; también les corresponde comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente, anotar los resultados de la votación, así como recibir los escritos de protesta que presentan los representantes de los partidos políticos e inutilizar las boletas sobrantes.

En torno a este punto, resulta oportuno destacar que hasta 1996 las mesas directivas de casilla se integraban con un presidente, un secretario y dos escrutadores, que tenían funciones claramente diferenciadas, lo que dio como resultado que los escrutadores debían estar desde la instalación de la casilla a las 8:00 horas aun cuando sus funciones se iniciaban al cierre de la votación. Esta deficiente organización de las casillas ocasionó que en la práctica, durante la jornada electoral la carga de trabajo se concentrara en los secretarios de las casillas, a los que les correspondía levantar todo tipo de acta y atender otros muchos aspectos sin que pudieran ser auxiliados por los escrutadores. Esta regulación dio como resultado el que los escrutadores durante la jornada electoral se significarán como “invitados de piedra”, puesto que debían estar presentes desde la apertura de la casilla, pero sin que pudieran auxiliar al secretario en sus funciones. En vista de ello y a efecto de superar esta situación, se reformó la Ley para precisar que los escrutadores, pueden auxiliar al presidente y al secretario en el desempeño de sus funciones.

De entre las atribuciones que le confiere el Código a los escrutadores de las mesas directivas de casilla, cabe destacar que en los términos del artículo 124 le corresponde contar las boletas depositadas en cada una y el número de electores que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección, el número de boletas extraídas de la urna, así como contar el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula o lista regional. Ahora bien, por reforma de 1993 se precisó en el artículo 124, inciso *c*, que los escrutadores deben auxiliar al presidente o al secretario en las actividades que les encomienden y consecuentemente pueden auxiliar a este último en el levantamiento de las actas que

ordena el Código. En el artículo 229 se establecen las reglas conforme a las cuales se debe realizar el escrutinio y cómputo.

En íntima relación con esta materia, el artículo 198 se dispone que los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales propietarios. Asimismo podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

Ahora bien, toda vez que existía una contradicción entre lo dispuesto por el artículo 201, reformado en 1993, y el artículo 198, que no fue objeto de reformas en esa ocasión, a través de la reforma de mayo de 1993 se modificó el artículo 201, párrafo 1, inciso *a*, a efecto de precisar que a partir del día siguiente al de la publicación de las listas de casillas y hasta trece días antes del día de la elección, los partidos políticos deben registrar ante el Consejo Distrital correspondiente a sus representantes generales y de casilla.

De entre las normas que contiene el artículo 199 y que regulan la actuación de los representantes generales de los partidos, cabe destacar las siguientes:

- Ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en el distrito electoral para la que fueron acreditados.
- Deberán actuar individualmente y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político.
- No sustituirán en sus funciones a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla sin embargo, podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las propias mesas directivas de casilla.
- En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta cuando el representante de su partido ante la mesa directiva no estuviere presente.

De conformidad con el artículo 200, los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos:

- a) Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección.
- b) Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla.
- c) Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación.
- d) Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta.
- e) Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla, al Consejo Distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral, y
- f) Las demás que establezca el Código.

Los representantes vigilarán el cumplimiento de las disposiciones del Código y deberán firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que la motiva.

3.7 Causales de nulidad de la votación recibida en casilla

En esta materia reviste particular importancia tener presente que en los términos del artículo 75 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la Junta Distrital correspondiente.
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código señala.
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por la el Consejo Distrital respectivo.
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.
- e) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por el Código.

- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación (reforma de 1996).
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores salvo los casos de excepción señalados en el párrafo 5 del artículo 218 y en el artículo 223, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación (reforma de 1996).
- h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada.
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.
- j) Se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación, y
- k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Las disposiciones referidas viene a significarse por cuanto en el artículo 76 del la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se dispone que:

Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas en el distrito de que se trate; o
- b) Cuando no se instalen las casillas en el 20% de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o
- c)...

De igual forma se debe tener presente que en el artículo 77 se dispone que son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 se acrediten en por lo menos el 20% de *las secciones en la entidad de que se trate*; o
- b) Cuando no se instalen las casillas en el 20% de las *secciones en la entidad de que se trate* y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o
- c)...

4. SANCIONES QUE PUEDE IMPONER EL IFE

4.1 Sanciones que puede imponer el IFE a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas que no cumplan con sus obligaciones

Con objeto de evitar repeticiones innecesarias, se recomienda la consulta del capítulo IV, punto 8, relativo a los partidos políticos en el que se trata con todo detalle esta materia.

4.2 Sanciones que puede imponer el IFE a los funcionarios electorales

El artículo 265 faculta al IFE para conocer de las infracciones y violaciones que a las disposiciones del Código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Ahora bien, en el artículo 162 del referido Estatuto, el cual fue publicado en el *DOF* el 29 de marzo de 1999, se dispone que los miembros del Servicio que incurran en infracciones e incumplimientos a las disposiciones del COFIPE, del Estatuto y a las señaladas por los acuerdos, circulares, lineamientos y demás disposiciones que emitan las autoridades competentes del Instituto, se sujetarán al procedimiento administrativo para la imposición de sanciones que se regula, en el título correspondiente del Estatuto, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones aplicables.

En los artículos 171 al 175 del referido Estatuto, se dispone que las sanciones administrativas consistirán en: amonestación, suspensión, destitución, o multa, las cuales podrán aplicarse previa substanciación del procedimiento administrativo previsto en el Estatuto.

La amonestación es la advertencia escrita que se dirige al servidor del Instituto o funcionario electoral que incurrió en incumplimiento de obligaciones. Por este conducto se le hará ver las consecuencias de la falta que cometió, excitándole a la enmienda y señalándole que en caso de reincidencia se hará acreedor a una sanción más severa.

La suspensión es la interrupción temporal en el desempeño de las funciones de los miembros del servicio, sin goce de sueldo, y será impuesta por autoridad competente, la suspensión no implica destitución del cargo o puesto y no podrá exceder de 15 días hábiles.

La destitución es el acto mediante el cual concluye la relación jurídica de trabajo entre los servidores del Instituto y éste por acciones u omisiones graves en el desempeño de sus funciones.

La multa consiste en una sanción económica equivalente a hasta cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y se aplicará en aquellos casos en que se genere un daño o perjuicio al Instituto, o el infractor obtenga un beneficio económico indebido en relación con el desempeño de sus funciones.

Al respecto cabe destacar que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 176 del Estatuto, las sanciones administrativas se aplicarán según la gravedad de la falta en que se hubiere incurrido y sin sujetarse al orden enunciado. Asimismo, se precisa, en el artículo 178, que la sanción se determinará tomando en cuenta los elementos siguientes:

- 1) La gravedad de la falta en que se incurra;
- 2) El nivel jerárquico, grado de responsabilidad, los antecedentes y las condiciones personales del infractor;
- 3) La intencionalidad con la que se realice la conducta indebida;
- 4) La reiteración en la comisión en el incumplimiento de obligaciones, y de infracciones o en el incumplimiento de las obligaciones y los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados al Instituto.

Con relación al conocimiento de las infracciones que motiven la aplicación de una sanción administrativa, el artículo 179 dispone que el procedimiento administrativo sancionador es la serie de actos desarrollados por la autoridad competente, tendientes a resolver si ha lugar o no la imposición de una sanción prevista por el Estatuto.

En los términos de lo dispuesto por el artículo 181, el procedimiento se dividirá en dos etapas: la de instrucción y la de resolución. La primera comprende el inicio del procedimiento hasta el desahogo de las pruebas; la segunda comprende la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento. Para estos propósitos se precisa que:

1) Serán instructoras las siguientes autoridades:

- a) El vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el supuesto de que la conducta aparentemente irregular sea cometida por cualquier miembro del Servicio adscrito a esa Junta Local Ejecutiva o a las juntas distritales ejecutivas de esa entidad.
- b) El titular de la Dirección Ejecutiva en el supuesto de que la conducta presuntamente irregular sea cometida por un vocal ejecutivo de Junta Local Ejecutiva, o bien por quien en ausencia de éste se encuentre como responsable del despacho de dicho órgano.
- c) El titular de las Direcciones Ejecutivas o Unidades Técnicas que conforman la estructura de oficinas centrales del Instituto en el supuesto de que la conducta presuntamente irregular sea cometida por un miembro del Servicio adscrito a ellas.

2) Serán autoridades resolutoras las siguientes:

- a) La Dirección Ejecutiva correspondiente si los presuntos responsables son los vocales de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica o del Registro Federal de Electores, o parte del personal de carrera adscrito a la vocalía respectiva.
- b) La Dirección Ejecutiva si el presunto responsable es vocal secretario.
- c) La Secretaría Ejecutiva, o en quien en su caso delegue, si el presunto infractor es vocal ejecutivo, responsable del despacho de vocalía Ejecutiva, o un miembro del Servicio adscrito a oficinas centrales.

Ahora bien, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 192 del Estatuto, contra de los actos o resoluciones dictadas en perjuicio de algún miembro del Servicio Profesional Electoral por las autoridades ad-

ministrativas del Instituto, el personal que se considere afectado por ello podrá interponer por escrito el recurso de inconformidad dentro del término de diez días hábiles. El recurso deberá presentarse ante la Presidencia del Consejo, en caso de que se recurra una resolución emitida por el secretario ejecutivo y en el caso de las resoluciones emitidas por las direcciones ejecutivas, ante la Secretaría Ejecutiva.

En relación a esta materia se debe destacar que a resultados de la reforma de 1996, los artículos 94 a 168 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral le confieren al servidor del Instituto que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo el derecho de inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se le notifique la determinación del Instituto. Ahora bien, el procedimiento para substanciar y resolver las demandas que presenten los servidores del Instituto se regula en el Libro Quinto de la citada Ley de Medios de Impugnación y en ella se precisa que es requisito de procedibilidad; en este caso, que el servidor público involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Estatuto y que no son otras sino el recurso de inconformidad.

Por último, en relación a esta materia se debe tener presente que en el Código Penal Federal se tipifican los delitos electorales federales en que puedan incurrir los funcionarios electorales que en los términos de lo dispuesto por el artículo 401 fracción I, son todos aquellos que en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales (para mayor información al respecto consúltese el capítulo correspondiente de este libro).

4.3 Sanciones que puede imponer el IFE a los ciudadanos observadores y a las organizaciones correspondientes

El artículo 264 del COFIPE establece que el IFE conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 5o. de dicho Código que dispone que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral. En los términos de lo dispuesto por el primero de los artículos citados, la sanción consistirá en la cance-

lación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270, del propio Código, precisándose que las resoluciones del Consejo General podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral.

También le corresponde al Consejo General conocer de las infracciones en que incurran las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales según lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 5o. del COFIPE que dispone que deberán declarar a más tardar 20 días antes de la jornada electoral, el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen. En este caso la sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 del Código aplicable.

En relación con esta materia se debe tener presente que en el *DOF* de fecha 19 de junio de 1997 se publicó el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE por el que se aprueban los lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones relativas a los observadores electorales.

4.4 Sanciones que pueden imponer otras autoridades administrativas con la intervención del IFE

a) *En relación con las autoridades federales, estatales y municipales*

El párrafo 3 del artículo 264 faculta al IFE para conocer de las infracciones que se cometan al artículo 131 en el caso de que las autoridades federales, estatales o municipales no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los respectivos presidentes de los consejos del Instituto Federal Electoral.

En estos casos, el Consejo General, en los términos de lo dispuesto por el artículo 264, párrafo 3, deberá disponer de inmediato la integración de un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de la ley y en su oportunidad haga del conocimiento del Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

b) *En relación con los notarios públicos*

Con apego a lo dispuesto por el artículo 266, le corresponde al IFE conocer de las infracciones en que incurran los notarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones que el COFIPE les impone.

En estos casos se deberá reintegrar un expediente, mismo que en su oportunidad se deberá remitir al Colegio de Notarios o autoridad competente, para que proceda en los términos de la legislación aplicable, debiendo comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado al caso.

c) *En relación con los extranjeros*

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 267 el IFE, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley.

Además se precisa que en el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiera lugar.

d) *En relación con los ministros de culto*

El COFIPE dispone, en el artículo 268, que el IFE informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta incurran en los siguientes actos:

- Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley; o
- Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.

En relación con este tema se recomienda la consulta del capítulo X correspondiente a los delitos electorales que puedan cometer los ministros de los cultos.