



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA
UN INSTRUMENTO ÚNICO UTILIZADO COMO
IDENTIFICACIÓN CIUDADANA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:
MARÍA ANTONIETA SANTAMARÍA GARCÍA

ASESOR: MAESTRO FRANCISCO SEGOVIA
HERNÁNDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F., FEBRERO DE 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES,

DONATO SANTAMARÍA RODRÍGUEZ

MAGDALENA GARCÍA ZAPATA

CON AMOR, RESPETO Y ADMIRACIÓN.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	3
CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.	5
1.1 ESTADO.	5
1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	7
1.3 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.	8
1.3.1 CONCEPTO Y FUNCIÓN.	9
1.3.1.2 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	13
1.3.1.2.1 CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CNDH.	15
1.3.1.2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LA CNDH.	18
CAPITULO 2. GÉNESIS DEL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN.	21
2.1 EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS Y LA CÉDULA DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA.	26
2.2 REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS, INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. EXPEDICIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.	29
CAPÍTULO 3. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.	34
3.1 ANTECEDENTES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL.	34
3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.	36
3.2.1 ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.	40
3.2.2 ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS.	41
3.2.3 INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA.	49

3.3 EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.	51
3.3.1 ANTECEDENTES, ESTRUCTURA Y FUNCIONES.	51
3.4 EL CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES Y EL PADRÓN ELECTORAL.	59
3.4.1 ACTUALIZACIÓN DEL CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES Y EL PADRON ELECTORAL.	60
3.4.2 MECANISMOS DE DEPURACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL.	62
3.5 DE LAS LISTAS NOMINALES.	63
3.6 AUDITORIAS Y VERIFICACIONES AL PADRÓN ELECTORAL.	72
CAPÍTULO 4. LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.	79
4.1 ANTECEDENTES.	79
4.2 LA CREDENCIAL PARA VOTAR 1991-1992.	81
4.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR.	82
4.3 CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.	84
4.3.1 MODIFICACIONES AL MODELO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.	89
CAPÍTULO 5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN TORNO A LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.	94
CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE.	103
CONCLUSIONES.	109
FUENTES.	113

INTRODUCCIÓN

Ante la dinámica social económica y política del país y considerando que el Estado Mexicano tiene la gran tarea de regular el espacio público de la sociedad, es necesario que éste cuente con un instrumento que le permita llevar un registro y control poblacional, especialmente de aquellos que han obtenido la categoría jurídica de ciudadanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, y que la organización de este registro y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y responsabilidad del Estado Mexicano, en los hechos esta relevante tarea aún no se ha concretado. Se debe tener presente que en la propia Constitución Política se presentan las bases de dos instituciones que se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, siendo éstas el Registro Federal de Electores y el Registro Nacional de Ciudadanos, la primera dependiente del Instituto Federal Electoral y la segunda de la Secretaría de Gobernación.

Por otro lado, la legislación en materia registral establece que la Secretaría de Gobernación tiene la obligación de integrar el Registro Nacional de Ciudadanos, así como expedir la Cédula de Identificación respectiva, instrumento que se utilizaría para poder ejercer el derecho y obligación de votar. Vale la pena mencionar, que con este escenario el Poder Ejecutivo tendría nuevamente participación directa en los asuntos electorales, lo cual creo sin duda, destruye uno de los logros más recientes de nuestro sistema electoral.

El artículo 41 Constitucional fracción III le confiere al Instituto Federal Electoral el manejo del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores y el Código en la materia precisa que esas funciones las realizará la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

A la fecha no se ha integrado el Registro Nacional de Ciudadanos, ni expedido el instrumento público que garantice de manera oficial la identidad ciudadana, no obstante, existe un documento denominado: Credencial para Votar con Fotografía, que se ha constituido como uno de los documentos públicos más aceptados tanto por organismos públicos como por instituciones del sector privado para efectos de identificación ciudadana y que dicha credencial para votar además de utilizarse para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se constituye como un medio de identificación de alta

confiabilidad para realizar diferentes diligencias en la vida cotidiana de cada ciudadano.

Del análisis de las legislaciones registral y electoral se desprende que los requisitos para el otorgamiento de la Cédula de Identidad Ciudadana y de la Credencial para Votar con Fotografía, son esencialmente los mismos. En este sentido, con el presente trabajo se pretende demostrar, que impulsando una reforma constitucional, de las leyes secundarias y de los cuerpos normativos correspondientes, la responsabilidad de expedición y control de la cédula de identidad ciudadana recaiga en el Instituto Federal Electoral, de tal forma que exista un solo instrumento para la identificación y el ejercicio de los derechos políticos.

Con esta visión fue concebida la elaboración de la presente investigación *“La Credencial para Votar con Fotografía un instrumento único utilizado como identificación ciudadana”*, de tal forma que se inicia el primer capítulo con la exposición del marco teórico que da sustento a la investigación.

En el segundo apartado se aborda la evolución del Registro Nacional de Población, estructura y funcionamiento. La integración, establecimiento y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

El tercer apartado está dedicado a abordar el quehacer del Instituto Federal Electoral, antecedentes, estructura e integración; la estructura profesional y técnica que tiene actualmente la autoridad electoral federal, con ello se muestra la infraestructura para sustentar el proyecto.

El cuarto apartado se ocupa de la Credencial para Votar con Fotografía, características de ésta, elementos de seguridad y por qué los datos de identificación que la integran son válidos, confiables e infalsificables.

En el quinto capítulo se hace un análisis de cómo la Credencial para Votar con Fotografía constituye un instrumento que da origen a la participación ciudadana, por lo que se realizó un estudio sobre las percepciones ciudadanas en torno a la credencial de elector.

Finalmente, en el sexto capítulo se realiza un análisis de la legislación en materia registral vigente, con el que se demuestra que los datos exigibles para la elaboración y titularidad de la Cédula de Identidad Ciudadana y de la Credencial para Votar con Fotografía, son en esencia los mismos; así como que los procesos operativos para la creación del Registro Nacional de Ciudadanos y el Padrón Electoral presentan semejanza.

CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL.

Se inicia la presente investigación, partiendo de la descripción de los conceptos de Estado, Administración Pública y Órganos Constitucionales Autónomos.

1.1 ESTADO.

Ha sido clásico en la historia considerar, como fin propio del Estado, el bien común (público y privado). Éste no consiste solamente en la felicidad de los individuos como miembros de la sociedad, ni sólo en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano, sino en una equilibrada armonía entre los intereses del ser humano como parte de la sociedad y las exigencias sociales y estatales.

El Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio por el cual, a través de él, se satisface el bien en beneficio de la sociedad, que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o poder público. El Estado representa el órgano político-jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolución, siempre ha ido aparejada con el desarrollo social, político, cultural, educativo y económico de la sociedad cuya representación se le confía.

Enrique Sánchez Bringas, considera al “Estado como un hecho social, como un fenómeno que se produce cuando una sociedad asentada permanentemente en un territorio logra diferenciar de manera sistemática a los gobernantes de los gobernados. El Estado –como hecho social- es una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial y que distingue claramente entre la parte poblacional que gobierna –gobernantes- de la gobernada –gobernados.”¹

También se define como “la organización política soberana de una sociedad humana en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”²

¹ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Porrúa, 1ª. Edición, México 1995, p. 19.

² Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, 10ª. Edición, México, 1991, p.60.

En la opinión de Francisco Porrúa, “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”³

El Estado cuenta con tres elementos esenciales: población, territorio y gobierno.

- *Población*: conjunto de individuos que habitan el territorio del Estado.
- *Territorio estatal*: espacio en que el gobierno ejerce control público y, por lo mismo, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional.
- *Gobierno*: organización a la que ha sido conferida, por la nación.

Por lo anteriormente expuesto, se observa que el Estado es la organización jurídica y política de una sociedad, en determinado territorio, el cual desarrolla sus actividades a través de tres funciones:

- *Función Legislativa*: referente a la formulación de normas que deben estructurar al Estado y reglamentar las relaciones entre el Estado y los particulares y entre los particulares entre sí. Su objetivo es formar el derecho.
- *Función Jurisdiccional*: tutelar los derechos de los particulares.
- *Función Ejecutiva*: tutelar y actuar el derecho. Tiene por objeto aplicar las normas jurídicas actuándolas. Promoviendo la satisfacción de las necesidades de los particulares fomentando el bienestar y progreso de la sociedad. Es una función subordinada a la Ley, que fija sus condiciones y límites. También le corresponde la función política de coordinación de los diferentes niveles de gobierno y la dirección del Estado.

En suma, el Estado Mexicano por conducto de su Gobierno tiene la responsabilidad de expresar institucionalmente su autoridad, apegado estrictamente en cuerpos legales, cuyo objetivo fundamental es regular el espacio público de la sociedad. En esta dirección, el Estado debe procurar permanentemente el desarrollo y crecimiento del país, que se traduzca en un bienestar integral de su población.

³ Porrúa Pérez, Francisco, Teoría General del Estado, Porrúa, México, 1998, p. 198.

1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración concebida como coordinación de esfuerzos ha estado presente en todas las etapas históricas y actividades del hombre, desde el mismo origen de la humanidad. La administración, con sus características de organización humana y formal, se ha manifestado en todas las épocas, es tan antigua como el hombre mismo.

De acuerdo con su acepción etimológica, Administración (del latín *administrativo-ONIS*), significa “acción de administrar, acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos...”⁴

La anterior definición incluye no sólo los actos administrativos del Poder Ejecutivo, sino también las funciones legislativas y jurisdiccionales o judiciales.

Otros autores la definen “La Administración Pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado.”⁵

La Administración Pública es el conjunto de órganos, algunos del Gobierno del Estado, que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que lo auxilian, para que pueda ejercitar efectivamente sus facultades y cumplir sus obligaciones.

Serra Rojas señala que “La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado, para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”⁶

La Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración Pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

⁴ Diccionario de la Lengua Española. Decimonovena edición. Madrid 1970.p.28.

⁵ Clásicos de la Administración Pública, serie nuevas lecturas de Política y Gobierno, JAY M.SHAFRITZ y Albert C. HYDE Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma de Campeche. F.C.E., México 1999, p. 128.

⁶ Serra Rojas, Andrés, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1977, p.13.

1.3 ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

La Administración del Estado en el Derecho Constitucional es atribuida a los órganos que conforman los poderes públicos, en la medida de sus responsabilidades y atribuciones, sin embargo, cabe señalar que “no toda administración del Estado es Administración Pública”⁷, en el sentido de que sólo el Poder Ejecutivo monopoliza, orgánicamente, a la Administración del Estado.

De acuerdo con la división tripartita de poderes, cada órgano superior del Estado tiene su propia administración con características y peculiaridades inherentes a sus funciones y atribuciones.

Lo anterior es válido para aquellos organismos que no están enmarcados jerárquicamente dentro de uno de los clásicos poderes del Estado. Órganos con autonomía de actuación que no estén atribuidos a la estructura de los depositarios clásicos del poder público para distribuir ciertas funciones estatales, éstos reciben el nombre de Órganos Constitucionales Autónomos.

El papel social que desempeñan estos órganos es de eludir la concentración del poder público para una mayor agilización, control, especialización y transparencia al ejercicio del mismo, tienen funciones específicas, previstas en la Constitución, sin pretender invadir la esfera de facultades establecidas en la misma a los depositarios ya existentes, para el logro de los fines del Estado.

Éstos organismos están dotados de plena autonomía, la cual debe entenderse como la posibilidad que tienen para actuar sin la intervención de ningún otro poder, en las funciones que le han sido atribuidas, independizándolos de la jerarquía existente en la Administración Pública y colocándolos claramente fuera de la organización de los depositarios tradicionales del poder público, asentando su regulación en el texto constitucional, lo cual los hace tener una misma igualdad con relación a los demás órganos inmediatos del Estado.

“Las razones por las que surgen estos órganos son múltiples: enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia, especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de la materia electoral, la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los

⁷ Allan R. BrewrCarías. Introducción al Estudio de la Organización Administrativa. Editorial Jurídica. Venezuela 1973. p. 9.

procesos comiciales. La constitucionalización de estos órganos no ha traído aparejada una teoría que explique su naturaleza jurídica.”⁸

Sin embargo creo que vale la pena destacar que la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos, se debe entender a la luz de un replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, a la cual no debemos concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como distribución de facultades entre órganos del Estado.

1.3.1 CONCEPTO Y FUNCIÓN.

Se denomina Órgano Constitucional Autónomo aquel que -de manera fundamental e inmediata- se establece en la Constitución y que no se adscribe con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.

“Aquellos órganos a los cuales les está confiada la actividad directa o inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí.”⁹

Su función consiste principalmente en controlar y equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el Gobierno, tienen los partidos políticos en el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos, con independencia en sus decisiones, con estructura orgánica, depositarios de funciones estatales. En el caso de México, encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 28, 41, fracción III; y 102, apartado B, se refiere, respectivamente, al Banco Central, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órganos autónomos, la cual para el Instituto Federal Electoral, a la letra dice: “III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan en Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que

⁸ García Pelayo, Manuel. El status del Tribunal Constitucional. Revista española de Derecho Constitucional, Madrid, núm. 1, 1981. p. 12.

⁹ Zamora Flores, José Luis, Derecho Constitucional, Área Modular Jurídico-Política, IFE. México, 2004. p. 197.

ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”¹⁰.

CUADRO No. 1*

Órganos con autonomía constitucional reconocidos en la Carta Magna

Cuadro comparativo de Cualidades jurídicas, fechas e integración de los órganos de gobierno, de los organismos constitucionales autónomos			
Cualidad jurídica:	IFE Instituto Federal Electoral	BANXICO Banco Nacional de México	CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Creación:	1990	1925	1990
Con facultades para:	Emitir acuerdos	Emisión de moneda	Recomendaciones públicas
Constitucionalización del organismo:	Reforma Const. 1990	Reforma Const. 1993	Reforma Const. 1992
Creación:	Octubre 1990	Agosto 1993	Diciembre 1992
Órgano de Gobierno:	Consejo General del IFE: 1 Consejero Presidente y 8 Consejeros Electorales	Junta de Gobierno: 1 Gobernador, 4 Subgobernadores	Consejo de la CNDH: 10 Consejeros
Titular de organismo:	Consejero Presidente del IFE	Gobernador del Banco de México	Presidente de la CNDH
Autonomía Constitucional:	Abril 1990	Agosto 1993	Diciembre 1999
Con facultades para emitir:	Acuerdos, Distritación, Sanciones a Partidos	Moneda, Regulación Monetaria e imposición de	Política Nacional de la Materia, Recomendaciones, Reglamento

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, 2005. p. 197.

	Políticos y Ciudadanización de su Consejo	sanciones	interno de la CNDH
Consolidación de su Autonomía:	Reforma Const. COFIPE 1996	Reforma Const. Agosto 1993	Reforma Const. Diciembre 1999

CUADRO No. 2*

Criterios y rasgos característicos de los órganos constitucionales autónomos.¹¹

Criterios	Rasgos característicos
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Inmediatez</i>: son órganos que deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución. • <i>Esencialidad</i>: que cumplan con funciones esenciales para el Estado Constitucional de Derecho. • <i>Dirección política</i>: en tanto que participan en la dirección política del estado y de ellos emanan actos ejecutivos legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo los procesos de toma de decisiones. • <i>Paridad de rango</i>: dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación. • <i>Autonomía Orgánica</i>: funcional y en ocasiones también presupuestaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Autonomía no sólo funcional</i>, sino también financiera. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté determinado por la ley secundaria o sea el producto de las concertaciones políticas del momento, sino que proviene de una decisión político constitucional que señale el porcentaje que deba corresponderle. • <i>Integración de los órganos constitucionales y el estatuto de sus titulares</i>: los titulares de estos órganos, preferentemente deben de ser propuestos por el Poder Legislativo por mayorías calificadas de dos terceras partes del Congreso. • <i>Apoliticidad</i>: los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A

¹¹ Ibid págs. 197; 198.

	<p>sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.</p> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="828 483 1404 630">• <i>Inmunidades:</i> los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el fincamiento de responsabilidades.<li data-bbox="828 672 1404 1176">• <i>Responsabilidades:</i> los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a la ciudadanía. El Tribunal Constitucional, será el encargado de ventilar los conflictos de competencias que se susciten en dichos órganos entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo referente a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.<li data-bbox="828 1218 1404 1617">• <i>Transparencia:</i> los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente, el resto de los órganos del Estado.<li data-bbox="828 1659 1404 1841">• <i>Intangibilidad:</i> deberán ser órganos permanentes o, por lo menos, para cuya modificación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más
--	--

	<p>reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho:</i> sería imprescindible que, en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales, como lo son: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derechos de defensa.
--	--

Para mayor ilustración en las siguientes líneas se aborda el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que cumple con los criterios y características de los Órganos Constitucionales Autónomos reconocidos por el Estado.

1.3.1.2 COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

ANTECEDENTES Y CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH).

El martes 5 de junio de 1990, el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, firmó el Decreto mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con la finalidad de que ésta se encargara de la política nacional de defensa y promoción de los derechos humanos en el territorio nacional.

En el artículo 1° del Decreto de creación quedó establecida la forma jurídica que asumiría la Comisión Nacional de Derechos Humanos: “*Se crea la*

*Fuente: Zamora Flores, José Luis, Derecho Constitucional, Área Modular Jurídico-Política, IFE. 2004.

*Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*¹².

Cabe mencionar que antes de la creación del organismo federal protector de los derechos humanos, la política gubernamental en esa materia se llevaba a cabo por una Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. Como se observa la CNDH surge a la vida pública en México como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por lo que el margen de su actuación no le concedía ninguna autonomía.

En el artículo 4° del Decreto de creación, se determinaba la forma de designación del titular del organismo protector de los derechos humanos, de acuerdo con éste, el Presidente de la República era quien designaba al responsable de la CNDH, su fundamento se encontraba en el artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 6° fracción V del Decreto constitutivo, se ordenaba que el Presidente de la CNDH, tenía la obligación de presentar un Informe Semestral ante el Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y del resultado de las acciones de protección de los derechos humanos en el país.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos quedó estructurada a la manera de un *Ombudsman**, podría decirse que al importar esta figura jurídica de otras latitudes, no únicamente se buscaba adoptar la institución encargada de la protección y defensa de los derechos humanos, sino también adaptarla a las condiciones y especificidades del orden normativo mexicano, por lo que se practicó una innovación a la figura del *Ombudsman* al crear un Consejo con funciones más que consultivas, propositivas, ya que dicho Consejo se conformaría con personas de reconocido prestigio en la sociedad y el cargo de Consejero sería de carácter honorario.

En el artículo 6° del Decreto de creación de la CNDH, el Consejo de ésta, se integraba como un cuerpo colegiado para el examen y opinión de la problemática sobre el respeto y protección de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con objeto de proponer al Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos para su adecuada prevención y tutela. Para el desempeño de sus funciones el Consejo de la CNDH contaba con un Secretario Técnico, designado por el Presidente de la República.

¹² Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. P. 1. Diario Oficial de la Federación 5 de junio de 1990.

* Institución escandinava encaminada a la protección de los derechos fundamentales.

Adicionalmente para el cumplimiento de sus fines, el Presidente de la CNDH se auxiliaba de un Secretario Ejecutivo.

A la luz del andamiaje constitucional mexicano, es posible decir que la institución protectora de los derechos humanos surge de manera precaria con una nula autonomía con relación al Poder Ejecutivo Federal, ya que a el *Ombudsman*, Secretario Técnico del Consejo y Consejeros los designaba el Presidente de la República, aunque a estos últimos a propuesta de dicha Comisión y los aspectos de rendición de cuentas también se llevaban a cabo ante el titular del Poder Ejecutivo Federal.

1.3.1.2.1 CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En el mes de noviembre de 1991 el Congreso recibió la iniciativa de reforma Constitucional con proyecto de Decreto para adicionar el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha iniciativa fue suscrita por el entonces titular del Ejecutivo Federal, con ella se proponía elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La declaratoria de reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada en enero de 1992. Con esta reforma se ordenaba a las legislaturas locales para que, en el ámbito de sus respectivas competencia promovieran la existencia y funcionamiento de organismos estatales encargados de la protección de los derechos humanos. Al quedar elevada a rango constitucional la institución federal protectora de derechos humanos y ordenar el establecimiento de Comisiones análogas en cada una de las entidades federativas, se dio otro paso importante en la evolución orgánica e institucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo aún no aparece la autonomía como elemento constitutivo de la CNDH, en estricto derecho sí se mencionaba el término “autonomía”, pero las resoluciones que emitían las comisiones de derechos humanos tenían la calidad de recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias ante las autoridades respectivas.

La reforma al artículo 102 Constitucional excluyó de manera expresa de la competencia de los organismos de derechos humanos a las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional. En la materia electoral se estimó pertinente mantener a las instituciones protectoras de derechos humanos al margen del debate político, ya que de intervenir en él, correrían el riesgo de verse

involucradas en las controversias de índole político, las cuales invariablemente poseen contenidos y orientaciones propias de las corrientes y agrupaciones políticas que actúan en la sociedad, ello podría desnaturalizar su función y afectar su necesaria imparcialidad.

En lo que se refiere a la prohibición para conocer conflictos laborales, se consideró que por lo general dichos conflictos se suscitan entre particulares, por ello no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes en conflicto. Sin embargo, cuando una de las partes es el propio Estado, éste no estaría actuando como tal, sino como patrón, por ello se consideró necesario no duplicar o sustituir las funciones que en materia laboral, son propias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Por cuanto hace a la prohibición para intervenir en cuestiones jurisdiccionales, la razón fundamental es que debe de respetarse estrictamente el ámbito de competencia y la independencia del Poder Judicial Federal, ya que este debe mantenerse como la mayor garantía de los mexicanos que aspiramos a vivir en un Estado de derecho, por ello el legislador determinó que la importante función jurisdiccional, no puede ser sustituida ni suplantada por ningún otro organismo de Estado.

Finalmente en el artículo 2° Transitorio (del Decreto del 28 de enero de 1992) se otorgó el plazo de un año para que en todas las Entidades Federativas se contase con una Comisión Estatal de Derechos Humanos, hasta en tanto no existiese dicho organismo en el ámbito local, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sería competente para conocer y resolver sobre las supuestas violaciones a los derechos fundamentales, y una vez que fuese creado el *Ombudsman* local, los expedientes aún no resueltos se le entregarían para que concluyese el estudio y resolución de dichos casos.

En el mes de junio de 1992, fue publicada la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (LCNDH) con la que se abrogó al Decreto de creación de la CNDH de fecha 6 de junio de 1990. (Diario Oficial de la Federación, lunes 29 de junio de 1992). Dado que una revisión exhaustiva de los contenidos de esta Ley merecería en análisis de un capítulo aparte, únicamente se resaltarán los aspectos más importantes del ordenamiento que permitieron una evolución tanto jurídica como institucional de la CNDH.

El artículo 1° de la LCNDH corrigió una omisión del Decreto constitutivo, en razón de que la aplicación de esta ley brindaría la protección a los derechos humanos tanto de los mexicanos, como de los extranjeros que se encuentren en el país, con lo que se cubriría no solamente a los que no son connacionales

mexicanos que residan en el territorio nacional, sino también a los extranjeros que se encuentren en visita turística, de negocios o simplemente de tránsito.

En el artículo 2° de la LCNDH quedó establecida la forma jurídica que adoptó el organismo nacional protector de los derechos fundamentales, así la Comisión Nacional de Derechos Humanos asumió la figura de un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendría por objeto esencial la protección, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos, previstos por el orden jurídico mexicano.

Con este nuevo ordenamiento se previó un mecanismo de designación mixto, a diferencia del anterior que era una designación simple, ahora el nombramiento partiría del Ejecutivo Federal pero requeriría de la ratificación del Senado de la República y en el caso de que estuviere en etapa de receso, por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El *Ombudsman* duraría en sus funciones un plazo de cuatro años, pudiendo ser designado también para ejercer su función hasta un segundo período (artículos 9, 10 y 11 de la LCNDH).

En el artículo 5°, se estipuló como se integraría la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, cinco Visitadores Generales, adicionalmente para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión mantendría un Consejo, esta vez el texto legal sí indicaba el número de consejeros que lo conformarían, siendo diez personas de reconocido prestigio en la sociedad y en ejercicio de sus derechos ciudadanos, de esos diez consejeros, cuando menos siete no deberían desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

De acuerdo con el artículo 19 de la LCNDH, éste precepto enumeraba las facultades del Consejo de la Comisión Nacional. En primer lugar, aquél se encargaría de establecer los lineamientos generales para la actuación de la Comisión Nacional. Pero en sus fracciones II y III quedaban contenidas dos atribuciones de una gran importancia para la existencia del organismo protector de los derechos humanos:

- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

Con ello la Comisión Nacional de Derechos Humanos dio un importante paso, ya que su órgano interior de gobierno se encargaría de autorizar el Reglamento Interno de la CNDH, no obstante que para la promulgación de este Reglamento se tuviese que recurrir al Ejecutivo Federal para que en ejercicio de su facultad reglamentaria, prevista por el artículo 89 de la Constitución Política

hiciera lo conducente, a fin de no incurrir en una hipótesis de inconstitucionalidad en la emisión de dicho reglamento. Ello significó un avance por lo que se refiere a “regirse por normas propias”, como lo dice la definición lexicográfica del término “autonomía”.

1.3.1.2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LA CNDH.

En el año de 1999, el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso una Iniciativa de reforma al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta ocasión la Cámara de Senadores fue Cámara de Origen y a la de Diputados le correspondió ser la revisora. Le tocó a la Comisión Permanente en su Sesión Ordinaria del 19 de Agosto de 1999, hacer la Declaratoria de Aprobación de la mayoría de las Legislaturas Estatales, por lo que tres meses después fue promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de Noviembre de 1999.

“Artículo 102 de la CPEUM.

A. La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos¹³.

Estos organismos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. No serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

“El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*; contará con autonomía de gestión y presuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”¹⁴.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. México, 2005. p. 105.

¹⁴ Ibid. p. 107.

En el propio contexto del artículo 102 Constitucional, quedó establecido que la CNDH contará con un Consejo consultivo, el cual se compondrá de diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en el Senado de la República, y en el caso que no fuese Período Ordinario de Sesiones, por parte de la Comisión Permanente del Congreso, por mayoría calificada.

El Presidente de la CNDH, lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los términos anteriores, durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez, sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la Ley.

Al concretarse esta reforma, por fin dio al organismo la autonomía constitucional necesaria para el mejor desarrollo de la elevada responsabilidad. Pues se incorporó al texto constitucional el tercer párrafo del apartado "B" del Artículo 102 Constitucional el cual señala que la CNDH contará con: autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios paso importante para avanzar en el desarrollo jurídico institucional del organismo protector de los derechos fundamentales.

A esta reforma siguieron las modificaciones a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, con la finalidad de hacer consistente la legislación secundaria con los cambios constitucionales ya aprobados, por ello se aplicaron reformas a dicho ordenamiento las cuales fueron publicadas en el mes de noviembre de 1999 (Diario Oficial de la Federación 26 de noviembre de 1999).

El artículo 2 de la LCNDH define y da sustento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un "organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que son reconocidos por el orden jurídico mexicano"¹⁵. Con lo que se reafirmó esta vez en el ámbito de la ley reglamentaria el principio de autonomía con que estará investida la institución defensora de los derechos fundamentales, para el alcance de sus objetivos.

Con base en los conceptos ya señalados, el presente estudio se enfoca fundamentalmente en el funcionamiento del *Instituto Federal Electoral*, que goza actualmente de las características de un organismo público autónomo. Dicha entidad, no depende de ninguno de los poderes de la República, que si

¹⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. D.O.F. 30 de junio de 2006. p. 1.

bien es cierto no es un órgano de Gobierno, es reconocido constitucionalmente como órgano de Estado, precisamente como ente autónomo responsable de la función electoral operativa.

En el siguiente capítulo, se describe el funcionamiento del Registro Nacional de Población, destacando la situación que impera respecto de la Cédula de Identidad Ciudadana, y su relación con los productos que genera el Instituto Federal Electoral.

CAPÍTULO 2.

GÉNESIS DEL REGISTRO NACIONAL DE POBLACIÓN.

El Registro Nacional de Población en México es una institución que corre línea paralela con la configuración política y social del propio país, básicamente a partir de promulgada la Carta Magna de 1824, en que adopta el carácter de República Federal con la división clásica de los tres poderes de la Unión.

Al tenor de sus diversas disposiciones en lo que se refiere lo mismo a los individuos o habitantes del país que a los extranjeros, alude a su identidad como tal y, como es de suponer, la división estadística en cuanto al número y calidad de habitantes habría de canalizarse a través de los censos derivados de la práctica elaborada por los regímenes virreinales en principio, los que en última instancia contaban con el patente auxilio de los Registros Parroquiales, y posteriormente, consumada la separación administrativa de Estado e Iglesia, el Registro Civil se constituyó en valioso participante de la tarea nacional encomendada a determinar el total de personas que habitan en el territorio y de conformidad con la aplicación del Derecho Civil asentar los diversos aspectos que trae aparejada la adquisición de la “Personalidad jurídica, política, social y cultural de cada ente”.

El establecimiento, entonces, del Registro Nacional de la Población, por ser éste el factor humano más caro al Estado Mexicano desde todos los ángulos de apreciación política, social y cultural, se consideró de capital importancia y, como se dice en la actualidad, de índole prioritario en interés de la nación para el desenvolvimiento del país y su correspondiente desarrollo de orden político en el concierto de los estados civilizados y de amplitud cultural.

Una revisión de conjunto, desde el plano de nuestra historia muestra la preocupación por el problema poblacional a fin de controlar en forma adecuada el sistema de vida y el estilo vivencial de la totalidad de sus habitantes.

De este modo se llega al conocimiento de que el pivote más indicado que permite realizar la consumación del registro y cuenta del mundo poblacional mexicano estribaba en las recurrencias a la estructura jurídica civilista el “jus civile” de los romanos, en tanto que el censo o recurso registral pertinente consiste en indagar la situación particular de cada habitante.

Las efemérides del incipiente Registro Nacional de la Población Mexicana señalan que: “La promulgación de la Ley en torno al Estado Civil de las Personas data del 28 de julio de 1859, época de la Guerra de Reforma o de los Tres Años, a raíz de la separación de Estado e Iglesia, hecho aquél que

consolida el establecimiento del Registro Civil, dado que su cobertura nacional habría de permitir la injerencia del Estado en la constancia verificadora de la situación civil de los mexicanos y, también de los extranjeros pernoctantes en México, bien que, con antelación –el 27 de enero de 1857- se había votado la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil, que estipulaba la obligación imputable a todo habitante de la República a ejecutar su inscripción en el susodicho Registro Civil.”¹⁶

La Carta Magna del 5 de febrero de 1917, consagra entre sus numerosas enmiendas y reformas constitucionales, la ratificación amplia al Registro Civil como el recurso idóneo para el censo poblacional y al mismo tiempo concede facultades expresas a los Estado de la República para que lleven a cabo la regulación y el modo operativo de la institución civilista en mención.

Habrían de transcurrir 16 años para que, buscando el perfeccionamiento del Registro Poblacional, se promulgara la nueva Ley de Identificación Personal, lo cual se efectuó el 17 de enero de 1933, siendo de notar que en el cuerpo de este dispositivo jurídico se contempla la fundación del Registro de Identificación Personal a modo de servicio público nacional (artículo primero), dando origen a un órgano dotado de facultades cuya jurisdicción comprendía en su vastedad, a todos los habitantes de México. Incidentalmente, el propio decreto, preveía la expedición de la Cédula de Identificación confiriéndole la característica de “Instrumento Público” (artículo cuarto) y con uso generalizado para toda gestión personal del titular. Un principio de estrategia general de desarrollo desde el punto de vista de los servidores públicos, es decir de los funcionarios del Poder Público, motiva que la Ley General de Población promulgada el 29 de agosto de 1936, disponga que es obligación contraída por los empleados públicos llevar a efecto su inscripción en el Servicio Nacional de Identificación; - advirtiendo que la prescripción legislativa de cita era sólo un Propósito Potestativo o Voluntario para el resto del entorno poblacional, artículo 157. Preveía dicha Ley, la expedición de la Cédula de Identidad consiguiente; la cual de acuerdo con el artículo 166 “...tendrá la validez de un documento público y producirá prueba plena respecto a la identidad del titular, en los casos en que éste tenga que acreditar su personalidad, ante cualquier autoridad u oficina administrativa o judicial.”¹⁷ Todo esto se revela como el primer antecedente legal en torno al Registro de Identificación con el adjetivo de Servicio Público de carácter Nacional.

No obstante, es la Ley General de Población votada el 30 de diciembre del año de 1947 la que precisamente determina la doble institución del Registro de

¹⁶ Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la UANL. Derecho siglo XXI. Número 4, enero-abril, 2001, Volumen II, p.41.

¹⁷ Diario Oficial. Sección segunda número 52, 29 de agosto de 1936. p. 11.

Población y la Identificación Personal, al que se incorporan con el registro de rigor los individuos nacionales ya sean radicados en la país o fuera de él; asimismo, se integran los extranjeros radicados en la República, con la añadidura de que los dos tipos de inscripción se perfilan como actos obligatorios. Lo anterior se considera, desde el punto de vista cronológico como el segundo antecedente en la materia.

En esta tesitura, la articulación armónica de los principios inscritos en la Carta Política en relación con la población general del país con su realidad como gobernados, propicia la promulgación de la Ley General de Población, durante el mandato del Lic. Luis Echeverría Álvarez, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974; constituyendo de tal modo de hecho y de derecho el tercer antecedente del Registro Poblacional identificador. El ordenamiento en cuestión se compone de 157 artículos y 4 transitorios, distribuidos en diez capítulos, a saber:

- Capítulo I.- Objeto y atribuciones.
- Capítulo II.- Migración.
- Capítulo III.- Inmigración.
- Capítulo IV.- Emigración.
- Capítulo V.- Repatriación.
- Capítulo VI.- Registro Nacional de Población.
- Capítulo VII.- Registro Nacional del Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana.
- Capítulo VIII.- Sanciones.
- Capítulo IX.- Del procedimiento migratorio.
- Capítulo X.- Del procedimiento de verificación y vigilancia.¹⁸

Se estima pertinente la transcripción de lo que prescriben los 3 primeros artículos:

Artículo 1° del Capítulo I, Del Objeto y Atribuciones: “Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.”¹⁹

De igual modo el Artículo 2° previene:

¹⁸ “Ley General de Población.” Cuadernos de Derecho, Compilación y Actualización Legislativa, Vol 76, Octubre del 2000. año 7. número 9.a, ABZ Editores, p.2.

¹⁹ Ibid., p. 4.

Artículo 2° “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.”²⁰

Y el tercero es determinante, específico e incluyente:

Artículo 3° “Para fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

- I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país;
- III. Disminuir la mortalidad;
- IV. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;
- V. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural;
- VI. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;
- VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio;
- VIII. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el

²⁰ Ibid., p. 4.

auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre.”²¹

Como es de verse, la Ley reguladora del Registro Nacional de toda la población tiende a efectuar la inscripción de cada una de las personas que conforman la población de la República, prevaleciéndose de los datos que faciliten la certificación y acreditación de su identidad de modo fehaciente.

Asimismo, a fin de constituirse en el *summum* de la identidad absoluta de índole personal, el legislador dispuso que la integración del Registro Nacional Poblacional abarcase el Registro Nacional de Ciudadanos, el de los Menores de Edad, de Mexicanos Residentes en el Extranjero y el Catálogo de Extranjeros que, eventualmente, se declaren residentes en el país. En el 2005 sólo se había instrumentado el Registro del componente de Menores de Edad, que se inició en 1981 y está integrado por la población mexicana registrada en las oficinas del registro civil y en las representaciones consulares del extranjero, a la que se le asignó la Clave Única del Registro de Población (CURP).

Los datos que se incorporan a dicha clave son:

- Clave Única del Registro de Población, la cual consta de dieciocho elementos, representados por letras y números que se generan a partir de los datos contenidos en el documento probatorio de su identidad, ya sea acta de nacimiento, carta de naturalización o documento migratorio.
- Nombre completo.
- Fecha de inscripción a este sistema.
- Número de folio de la constancia.
- Información que identifica los datos del documento probatorio (acta de nacimiento, carta de naturalización o documento migratorio).

Los restantes componentes del sistema no se han instrumentado: el registro de la población mayor de 18 años (ciudadanos); el catálogo de los extranjeros que residen en nuestro país y el de los mexicanos que vienen fuera de nuestras fronteras.

²¹ Ibid., p. 4.

En consecuencia, el concepto genérico del Registro Nacional de Población como institución clave, cuyo objeto “es regular, organizar y dar funcionalidad a los fenómenos que afectan a la población (relativamente) a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional”, halla su fundamento en la Constitución Política que nos rige y en consonancia con las diversas consagraciones que la Carta en mención formula de los derechos subjetivos públicos, calificados de “Garantías Individuales”.

La Ley General de Población, finalmente, ha sido objeto de modificaciones y reformas en contenido y reglamentación en 4 ocasiones, habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación la 1ª. el 17 de julio de 1990, la 2ª. el 22 de julio de 1992, la 3ª. el 9 de enero de 1996 y la más reciente el 4 de enero de 1999.

2.1 EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS Y LA CÉDULA DE IDENTIFICACIÓN CIUDADANA.

Un capítulo de gran importancia para la estructuración del Registro Poblacional, es el Registro Nacional de la Ciudadanía, por cuanto que la dinámica social, política y económica del país, encuentra su apoyo natural en el conglomerado humano integrado por las personas que han alcanzado a la categoría de ciudadanos.

Las obligaciones de los ciudadanos están establecidas en el artículo 36 Constitucional; éste había permanecido inalterado hasta el año de 1990; pero como resultado de la reforma constitucional del 6 de abril de ese año, se modificó la fracción I del mismo, sustituyendo la obligación ciudadana de inscribirse en los padrones electorales por la de inscribirse en el Registro Nacional del Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. En esta misma reforma se agregó a la fracción I, que la organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos, así como la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, son considerados, ambos como servicios de interés público y responsabilidad del Estado y de los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

Cabe mencionar que el Registro Nacional de Ciudadanos, que se establece en la fracción I del artículo 36 Constitucional, es un órgano de nueva creación y diferente al que elabora los padrones electorales, y que de ninguna manera resulta sustituido por el Registro Nacional de Ciudadanos; ya que la regulación constitucional de los padrones electorales, pasa con el decreto de reformas al artículo 41 constitucional, a integrarse al nuevo organismo público encargado de la organización de las elecciones federales.

Consecuentemente, subsiste la obligación ciudadana de registrarse en los padrones electorales como requisito para el ejercicio del voto, según lo dispone el artículo 6° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, es una atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, según lo establecido en el artículo 92 inciso d) del Código mencionado.

Cabe destacar en relación con esta reforma constitucional de 1990, que en el artículo segundo transitorio se dispuso: *“En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.”*²²

Por otro lado, el Registro Nacional de Ciudadanos, creado con la mencionada reforma constitucional de 1990, deberá, entre otras atribuciones, expedir el documento que acredite la ciudadanía mexicana, para lo cual en la ley secundaria y reglamentaria de este precepto se precisa la estructura y alcances de este nuevo órgano que establece la Constitución.

En la Ley General de Población promulgada en 1973 y reformada en esta materia en 1992, le confía a la Secretaría de Gobernación (artículo 85) *“...El registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país ...”*²³ y el artículo 86 sienta las bases para configurar el Registro Nacional de Población, cuya finalidad es *“...registrar cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad...”*²⁴, en este Registro se inscribirá según el artículo 87 fracción I *“...a los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos ...”*²⁵

Ahora bien, el Registro Nacional de Ciudadanos, se ha dicho, forma parte del Registro Nacional de Población, y consecuentemente, se integra de conformidad con los datos certificados de los mexicanos que reúnan los requisitos que estatuye la Constitución Política del País a través del artículo 34: haber cumplido la edad de 18 años y tener un modo honesto de vivir. Lo anterior se ratifica por la Ley General de Población en su artículo 88 “El Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por esta ley y su reglamento”. Este momento, paso trascendental de la persona para adquirir por la mayoría de edad la ciudadanía da motivo para su integración, conforme a las disposiciones que consagra el

²² Reformas constitucionales artículo 36, 4 de abril de 1990. Departamento de Documentación Legislativa.- SIID. México, D.F.

²³ Orozco Flores, Jorge Ley General de Población. Cuadernos de derecho, p. 10.

²⁴ Ibid., p. 10.

²⁵ Ibid., p. 10.

capítulo VII, del Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana. A continuación se citan las articulaciones a la legislación relativa:

El artículo 97 establece que el *“Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.”*²⁶

En tanto que en el artículo 98 se precisa *“la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana;”*²⁷ para lo cual deben entregar copia certificada del acta de nacimiento, en su caso, del certificado de nacionalidad o de la carta de naturalización y presentar solicitud de inscripción, artículo 99 de la ley que se comenta.

El artículo 103 establece que *“una vez cumplidos los requisitos establecidos, la Secretaría de Gobernación deberá expedir y poner a disposición del ciudadano la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana.”*²⁸ El artículo 104 consagra que *“la Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular;”*²⁹ el artículo 105 dispone que *“la Cédula de Identidad Ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.”*³⁰

En el artículo 107 se indica que *“la Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:*

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
 - II. Clave Única de Registro de Población;
 - III. Fotografía del titular;
 - IV. Lugar de nacimiento;
 - V. Fecha de nacimiento; y
 - VI. Firma y huella dactilar.”
- ³¹

El artículo 112 dispone que *“la Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de*

²⁶ Ibid., p. 10.

²⁷ Ibid., p. 10.

²⁸ Ibid., p. 11.

²⁹ Ibid., p. 11.

³⁰ Ibid., p. 11.

³¹ Ibid., p. 11.

Ciudadanos que sea necesario para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley...”³²

En el artículo cuarto transitorio del Decreto de Reformas a la Ley General de Población se estipula que “En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del padrón electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral”³³.

Con base en esta disposición legal el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ha integrado el Padrón Electoral Federal, que ha servido para efectuar las elecciones federales de los años de 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003.

2.2 REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS, INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. EXPEDICIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.

La integración, establecimiento y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Población y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el artículo Tercero Transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992 se dispuso que “*La Secretaría de Gobernación mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación dará a conocer el Programa para el establecimiento e inicio de funciones del Registro Nacional de Ciudadanos.*”³⁴

Asimismo, en el artículo Octavo Transitorio, por el que se reforman, adicionan y abrogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

³² Ibid., p. 11.

³³ Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de 1996.

<http://www.inacipe.gob.mx/htm/Prontuario/Volumen2/GeneralPoblación/Transitorios.html>. Marzo de 2005.

³⁴ Ley General de Población, op. cit. p. 1.

22 de noviembre de 1996 se dispuso que *“Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.”*³⁵

Con la finalidad de dar cumplimiento al mandato legal arriba señalado, la Secretaría de Gobernación publicó el 30 de junio de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se da a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Este acuerdo señala los instrumentos a través de los cuales se obtendrá la información relativa al volumen, estructura, dinámica y distribución de los habitantes del país, así como la distribución y características de la población que habita el territorio nacional, como la de los mexicanos que residen en el extranjero.

Asimismo, en este programa se indica que “para atender la estructura y dinámica poblacional, el Registro Nacional de Población estará conformado por los siguientes sistemas: el Registro de Menores de Edad, el Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana y el Registro Nacional de Ciudadanos”³⁶.

De los registros arriba mencionados el que reviste mayor importancia para los efectos de este trabajo, es el Registro Nacional de Ciudadanos, entre cuyas atribuciones como se mencionó en el subcapítulo anterior, figura la de obtener la información certificada de la identidad de los mexicanos de 18 y más años de edad y de expedir la Cédula de Identidad Ciudadana a quienes se inscriban en este registro, conforme lo marca la ley.

Las bases de operación de este sistema registral consisten en:

- Presentación de la solicitud de inscripción por parte del ciudadano, en las oficinas que al efecto se establezcan.

³⁵ <http://members.tripod.com.mx/iracheta/cofipe3.htm>

³⁶ Secretaría de Gobernación, Marco Jurídico, Compilación Jurídica “Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. D.O.F. 30 de junio de 1997. p. 4.

- Acreditación fehaciente de la identidad, a partir de la información proveniente de su documento probatorio.
- Certificación de la información aportada por el Ciudadano para su inscripción.
- Expedición y puesta a disposición de la Cédula de Identidad Ciudadana a las personas que han cumplido con los requisitos para su inscripción; y
- Aportación de la información correspondiente a las autoridades electorales.

Consecuentemente se procesará a fin de integrar la información estadística que requieran las dependencias y entidades públicas para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones.

Ahora bien, conforme al acuerdo citado anteriormente, la Cédula de Identidad Ciudadana tendrá las siguientes características:

- Ser el documento oficial de identificación de los ciudadanos.
- Hacer plena prueba de los datos de identidad del titular.
- Ser el medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentados en el territorio nacional.
- Tener una vigencia no mayor de 15 años.

Los elementos y datos que contendrá la Cédula, cuando menos, serán los siguientes:

- Apellido paterno, materno y nombres (s).
- Clave Única de Registro de Población.
- Fotografía del titular.
- Lugar de nacimiento.
- Fecha de nacimiento.
- Huella dactilar.

- Firma del titular.

Cabe mencionar, que los datos que señala como requisito la titularidad de la Cédula de Identidad Ciudadana, esencialmente, son los mismos que se suscriben en la Credencial para Votar con Fotografía que expide el Registro Federal de Electores, instancia que forma parte del Instituto Federal Electoral.

Por lo que hace a los elementos necesarios para la conformación y establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, se requiere para su operación de la certificación fehaciente de la información de la identidad de las personas, cuyos insumos principales provienen del: Registro Civil y del Registro de Naturalización y Nacionalidad; otro insumo fundamental del Registro de Ciudadanos; de acuerdo con la norma vigente, es la información que aporta el Registro Federal de Electores, lo que permitirá contar con la información de los ciudadanos inscritos en el mismo; esto de acuerdo a lo estipulado en el artículo cuarto transitorio del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, "En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral, proveniente del Padrón Electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la Credencial para Votar con Fotografía prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral."³⁷

A la fecha la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos no se ha llevado a cabo; los mecanismos de traspaso de la información del Padrón Electoral y de la base de imágenes que formará parte del Registro Nacional de Ciudadanos aún no se establecen, lo que estipula el artículo 112 de la Ley General de Población, que hace referencia a la entrega al Instituto Federal Electoral de la base de datos que contiene la información de los ciudadanos de 18 años y más, validada con la información del Registro Civil, para elaborar las credenciales para votar con fotografía y los listados nominales aún no está definido.

Finalmente, respecto al establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos es dable destacar las siguientes características:

³⁷ Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de 1996.

<http://www.inacipe.gob.mx/htm/Prontuario/Volumen2/GeneralPoblación/Transitorios.html>. p. 1. 8 de marzo de 2005.

- Es un sistema registral permanente.
- Integra a los mexicanos que reúnen los requisitos señalados por el artículo 34 Constitucional, cuyo domicilio se halla en el territorio nacional.
- Es un servicio de interés público.
- Es obligatorio para los ciudadanos de la República.
- Es un servicio cuya operación corresponde a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

Si bien es cierto en lo general existe un marco regulatorio para la expedición de la cédula de identidad ciudadana, en los hechos esto no se ha concretado. Sin duda prevalecen obstáculos de carácter técnico y jurídico, pero sobre todo financiero, para materializar el Registro Nacional de Ciudadanos.

En las siguientes líneas, se abordará el funcionamiento del Instituto Federal Electoral, particularmente en lo que se refiere al papel que este ente desempeña en la construcción del Padrón Electoral y la credencial para votar con fotografía, resaltando las características de esta última, como instrumento que es utilizado por los ciudadanos, no solo para el ejercicio del voto, sino también como medio de identificación oficial para trámites públicos y privados que realiza ordinariamente la ciudadanía.

CAPÍTULO 3.

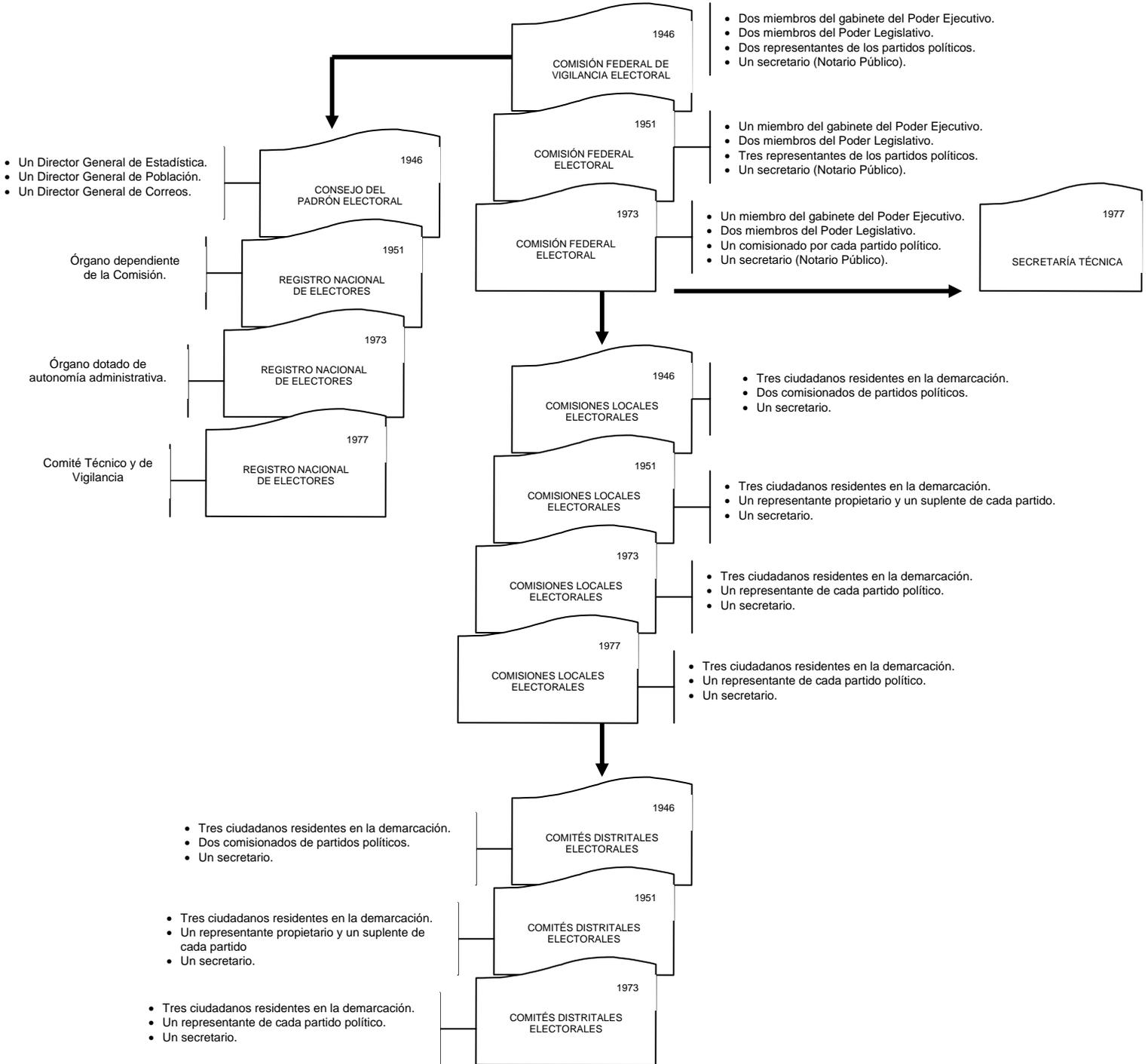
EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

3.1 ANTECEDENTES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL.

La celebración periódica y pacífica de las elecciones federales en nuestro país se remonta a principios del siglo pasado, concretamente en la década de los veinte; en cambio, la historia de los organismos electorales data de la promulgación de la Ley Federal Electoral, en enero de 1946, la cual introdujo el mandato de creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. La duración de esta entidad como tal fue corta, pues cinco años después, en 1951, se transformó en la Comisión Federal Electoral (CFE), instancia que sería sustituida por el Instituto Federal Electoral a partir de octubre de 1990. Ciertamente, antes de que eso sucediera, por efecto de las reformas de 1973, 1977 y 1987, la CFE tuvo que experimentar algunas modificaciones orgánicas, las cuales, como se exhibe en el cuadro número 1 (ver cuadro), tuvieron lugar en el marco de un diseño que conservó inalterados, en sus casi cuarenta años, una serie de rasgos sustanciales. Su estructura orgánica, siempre centralizada, y congruente con las pautas de la estructura gubernamental, se articuló en tres niveles: Un órgano central, la Comisión Federal Electoral; un órgano por cada entidad federativa, las comisiones locales; y un órgano por cada una de las demarcaciones territoriales uninominales, las comisiones distritales. Más relevante que su diseño centralizado, resulta el de su integración, cuya característica constante y de mayor importancia es la diversidad de representaciones concurrentes a saber:

- a) La representación del Poder Ejecutivo, a través de la figura de la presidencia del órgano central de la CFE, cuya ocupación correspondía al titular de la Secretaría de Gobernación.
- b) La representación del Poder Legislativo, mediante la fijación de dos asientos con derecho de voz y voto en el órgano central.
- c) La representación de los Partidos Políticos en los órganos de los tres niveles de la CFE, con derechos de voz y de voto; y
- d) La representación social en los órganos de los tres niveles de la CFE, a través de la figura del Notario Público.

CUADRO No. 1



Fuente: García Orozco, Antonio, Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, México, ADEO-Editores, 1988.

La integración diversa y extensiva del derecho de voz y voto en los organismos electorales, dan cuenta de la firme intención de establecer una dinámica colegiada, de deliberación y conducción consensual de los temas de la organización electoral, circunstancia que queda de manifiesto con la inclusión de los Partidos Políticos en la constitución de la autoridad electoral en sus tres niveles.

3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Una serie de reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1989, y la expedición de una nueva ley reglamentaria en materia electoral en el año de 1990: **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales** (COFIPE), condujeron a la creación de un ente autónomo e independiente de la Administración Pública Federal: *Instituto Federal Electoral* (IFE).

La organización de las elecciones federales en México, constituye una función del Estado, que recae en el IFE, los partidos políticos y los ciudadanos, organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, elección de los Diputados, y Senadores que integran el Congreso de la Unión.³⁸ En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son los principios rectores.³⁹

Desde la creación del IFE -en el año de 1990-, las disposiciones constitucionales y legales en la materia, han experimentado procesos de reforma, los cuales han impactado en la integración y las atribuciones de este organismo depositario de la autoridad electoral.

³⁸ El Instituto Federal Electoral había sido también responsable de organizar las elecciones en el Distrito Federal, pero como resultado de una serie de reformas constitucionales y legales aprobadas en 1996, el Distrito Federal dispuso de su propia legislación y organismo depositario de la autoridad electoral.

³⁹ Contenido en el artículo 41 constitucional, de acuerdo con las reformas de 1996. En la versión de 1990 se incluía al profesionalismo como uno de sus principios rectores. Posteriormente, pese al mandato de prestar los servicios electorales a partir de un cuadro profesional, éste desaparecía.

Entre las principales reformas e innovaciones que han resultado de estos procesos destacan:

- La reforma de 1993 en la cual se facultó al IFE, para llevar a cabo la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de Diputados y Senadores. Así también, se establecieron los topes de gastos de campaña para las diferentes elecciones.
- La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros electorales en la composición y en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos.
- La reforma de 1996 le otorga plena autonomía e independencia al IFE, al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto de los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros electorales sin vínculos partidistas. Asimismo, se transfiere al Tribunal Electoral la calificación de la elección presidencial, que hasta entonces efectuaba la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

Con la construcción gradual de un nuevo marco normativo, la autoridad electoral consolida su autonomía en la toma de decisiones y en su funcionamiento. Por otro lado, ha permitido la generación de consensos entre las diversas fuerzas políticas, como un mecanismo de mayor legitimidad.

Para promover y asegurar el profesionalismo en el desempeño de sus actividades, el IFE cuenta con un Servicio Profesional Electoral, el cual se integra a los órganos electorales de nuestro país, con el fin de lograr la profesionalización de los funcionarios responsables de la prestación de este servicio. Lo anterior, contribuye a que el personal del Instituto tenga las aptitudes y actitudes necesarias para cumplir su desempeño con eficiencia, calidad y con absoluta imparcialidad.

El IFE presenta una característica especial, que consiste en que su funcionamiento no está restringido a la etapa de las elecciones federales, en virtud de que el diseño de nuestro sistema electoral le permite la responsabilidad del mantenimiento del padrón electoral, promover la educación cívica y la cultura democrática, garantizar la prerrogativas de los partidos políticos nacionales, entre otras. En este sentido, vale la pena aclarar que a diferencia de los organismos electorales que le precedieron en sus tareas, éstos solo funcionaban durante los procesos electorales.

En los términos del artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ⁴⁰ 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; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

En conjunto el IFE se integra por el Consejo General y una Junta General Ejecutiva, ubica su domicilio en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado, *“la desconcentración será base de su organización,”*⁴¹ si entendemos por “desconcentración administrativa, a aquella en donde se cuenta con órganos administrativos jerárquicamente subordinados del órgano central y que tienen facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine.”⁴² Esta desconcentración le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura: 32 delegaciones, una en cada entidad federativa, compuestas por una Junta Local Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Local; 300 subdelegaciones, una por cada distrito electoral uninominal, compuestas por una Junta Distrital Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Distrital; puede contar con oficinas municipales, las cuales estarán ubicadas en los lugares que el Consejo General determine su instalación; y por las mesas directivas de casilla, establecidas en cada sección electoral del país, las cuales operan únicamente el día de la elección de que se trate, durante la jornada electoral.

⁴⁰ COFIPE comentado, art. 69. p. 238, IFE, México, 2003.

⁴¹ Ibid., p. 238.

⁴² Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, p. 196, México, Editorial Porrúa, 1986.

En la estructura orgánica del Instituto se distinguen y delimitan las atribuciones de tres tipos de órganos:

CUADRO No. 2

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

	ÓRGANOS DE DIRECCIÓN	ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS	ÓRGANOS DE VIGILANCIA
ÓRGANOS CENTRALES (NIVEL NACIONAL)	<p>CONSEJO GENERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • Consejeros Electorales (8) • Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido) • Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido político) • Secretario Ejecutivo 	<p>JUNTA GENERAL EJECUTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • Secretario Ejecutivo • Directores Ejecutivos de <ul style="list-style-type: none"> - Registro Federal de Electores - Prerrogativas y Partidos Políticos - Organización Electoral - Servicio Profesional Electoral - Capacitación Electoral - Administración 	<p>COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (Presidente) • Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por cada partido político) • Representantes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática • Secretario
ÓRGANOS DELEGACIONALES (UNO EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA)	<p>CONSEJOS LOCALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • Consejeros Electorales (6) • Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido político) • Vocales de la Junta Local Ejecutiva (3) • Secretario 	<p>JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vocal Ejecutivo • Vocal de Organización Electoral • Vocal del Registro Federal de Electores • Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Vocal Secretario 	<p>COMISIÓN LOCAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vocal Local del Registro Federal de Electores (Presidente) • Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por cada partido político) • Secretario
ÓRGANOS SUB-DELEGACIONALES (UNO EN CADA DISTRITO ELECTORAL UNINOMINAL)	<p>CONSEJOS DISTRITALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente • Consejeros Electorales (6) • Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido político) • Vocales de la Junta Distrital Ejecutiva (3) • Secretario <p>(Sólo funcionan durante el proceso electoral)</p>	<p>JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vocal Ejecutivo • Vocal de Organización Electoral • Vocal del Registro Federal de Electores • Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Vocal Secretario 	<p>COMISIÓN DISTRITAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vocal Distrital del Registro Federal de Electores (Presidente) • Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por cada partido político) • Secretario
ÓRGANOS SECCIONALES (UNO COMO MÍNIMO EN CADA SECCIÓN)	<p>MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos Funcionarios de Casilla (7) • Representantes de los partidos políticos nacionales (hasta dos titulares y un suplente de cada partido político por casilla) <p>(Sólo funcionan durante el proceso electoral)</p>		

3.2.1 ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.

Los Órganos de Dirección se integran en forma colegiada, son responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del IFE.

El Consejo General es el órgano superior de dirección y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales y 300 Consejos Distritales. Cabe señalar que los Consejos Locales y Distritales sólo se integran y funcionan en año electoral, a diferencia del Consejo General que es permanente.

Dentro de estos órganos están consideradas las mesas directivas de casilla, que son instancias facultadas por mandato constitucional 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. Se instalan y funcionan únicamente el día de la Jornada Electoral.

El Consejo General como órgano superior de dirección es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de cuidar y promover que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, orienten y guíen las actividades del Instituto. Está integrado por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada fracción parlamentaria, con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión), representantes de los partidos políticos Nacionales (uno por cada partido político que tiene reconocimiento legal) y un Secretario Ejecutivo, el cual es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente. A las sesiones del Consejo General sólo concurren con voz y voto el Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales, los representantes de los Partidos Políticos y del Poder Legislativo, sólo concurren con voz.

Para el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como para dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere en su respectivo ámbito de competencia territorial, se instalan los Consejos Locales. Se integran con un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local, seis Consejeros Electorales, designados por el Consejo General para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos y un representante de cada partido político que cuenta con reconocimiento legal; los Vocales de

Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente y el Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo. Sólo concurren con voz y voto los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente, los demás integrantes con voz pero sin voto.

Son Órganos de Dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales, en los que se divide el territorio nacional para efectos electorales, los Consejos Distritales. Su integración es idéntica a la de los Consejos Locales, con la diferencia que a los Consejeros Electorales de estos Consejos, los designa el Consejo Local.

3.2.2 ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS.

Los Órganos Ejecutivos y Técnicos están integrados predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, son permanentes, responsables de ejecutar las tareas técnicas y administrativas requeridas para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como cumplir todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección.

La Junta General Ejecutiva es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargada de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General; la preside el Presidente Consejero del Instituto, se integra con el Secretario Ejecutivo, 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.

Entre las funciones de este órgano se encuentran: Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto, fijar los procedimientos administrativos, integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece el COFIPE.⁴³

En los términos del artículo 87 del COFIPE, al Secretario Ejecutivo le corresponde coordinar dicha instancia ejecutiva, conducir, administrar y supervisar las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

⁴³ Cofipe comentado, p. 294, IFE. México, 2003.

Las Direcciones Ejecutivas son los órganos centrales que poseen la responsabilidad de ejecutar las atribuciones del Instituto, con base en las disposiciones de la legislación electoral federal, conviene destacar las siguientes:

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:⁴⁴

- a) Formar el Catálogo General de Electores;
- b) Aplicar, en los términos del artículo 141 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;
- c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- d) Formar el Padrón Electoral;
- e) Expedir la Credencial para Votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código;
- f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral;
- g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimiento de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos de este Código;
- i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;
- j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;
- k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;

⁴⁴ Cofipe comentado, op. cit., p. 302.

- l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia.
- m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia;
- n) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia; y
- o) Las demás que le confiera este Código.

Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tienen las siguientes atribuciones:⁴⁵

- Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como agrupación o partido político;
- Recibir las solicitudes de las organizaciones de ciudadanos, que quieran constituirse como partido o agrupación política;
- Inscribir, en el libro de registro de partidos y agrupaciones, así como los convenios de fusión, frente, coalición y acuerdos de participación;
- Proporcionar a los partidos políticos nacionales y agrupaciones, el financiamiento público al que tienen derecho;
- Realizar los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas;
- Realizar las actividades necesarias para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión;
- Llevar el libro de registro de los candidatos a los puestos de elección popular.

⁴⁵ Ibid., p. 305.

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral tiene las siguientes atribuciones:⁴⁶

- Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales;
- Proponer lo necesario para la impresión de la documentación electoral;
- Recabar de los Consejos Locales y 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 General efectúe el cómputo correspondiente;
- Llevar la estadística de las elecciones federales.

En la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, según lo dispuesto en el artículo 95 del COFIPE, recae la responsabilidad de organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral con apego a los principios de objetividad e imparcialidad, de esta suerte le corresponde a esta Dirección entre otros, formular el anteproyecto de Estatuto que regirá a sus integrantes, mismo que es sometido para su aprobación al Consejo General.

Cabe destacar que el Servicio Profesional Electoral se integra por el Cuerpo de la Función Directiva y Cuerpo Técnico. El Cuerpo de la Función Directiva es el personal que cubre los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión. El Cuerpo de Técnicos es el personal que cubre los puestos técnicos y realizará actividades especializadas.

El ingreso al cuerpo profesional procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales académicos que para cada uno de ellos señale el Estatuto y, cumpla además, con los cursos de formación y capacitación correspondientes. Son vías de acceso, el examen o concurso.

⁴⁶ Ibid., p. 307.

Tocante a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica el COFIPE señala entre otras las siguientes atribuciones:⁴⁷

- Elaborar, proponer y coordinar los programas de educación cívica y capacitación electoral;
- Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;
- 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;

La Dirección Ejecutiva de Administración, de acuerdo con el artículo 97 del COFIPE, es responsable de aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos materiales y financieros del Instituto; elaborar el anteproyecto anual del presupuesto y el Manual de Organización y Catálogo de Puestos y Cargos del Instituto.

Órganos Desconcentrados.

En cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, el Instituto cuenta con una Delegación, las cuales se integran de la siguiente forma: Junta Local, Vocal Ejecutivo y Consejo Local.

Las Juntas Locales son órganos de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto; son permanentes, se integran por el Vocal Ejecutivo - quien la preside-, figura que durante el proceso electoral también preside el Consejo Local; se integra además por el Vocal Secretario, el Vocal de Organización Electoral, el Vocal del Registro Federal de Electores y el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Es importante hacer notar que el cargo de Consejero Presidente del Consejo Local es designado por el Consejo General, el resto de los integrantes de la Junta Local Ejecutiva son nombrados por el Secretario Ejecutivo, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto.

⁴⁷ Ibid., p. 310.

Se puede decir de manera general que en sus respectivas esferas de competencia, la Junta Local y el Consejo Local tienen funciones semejantes a las que tienen en el ámbito nacional la Junta General y el Consejo General.

Entre las atribuciones que las Juntas Locales tienen encomendadas, figuran:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus vocalías y de los órganos distritales.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al servicio del Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Informar al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades.
- Someter a consideración de los Consejos Locales correspondientes, las propuestas de Consejeros Ciudadanos para integrar los Consejos Distritales, una vez declarado la apertura del Proceso Electoral Federal.
- 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), párrafo 3 del artículo 5 del COFIPE; y
- Las demás que les confiere el COFIPE.

Los Consejos Locales sólo funcionan durante el proceso federal, y se constituyen por un Consejero Presidente, que es el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva, seis Consejeros Electorales y representantes de los partidos políticos nacionales, estos últimos tienen voz pero no voto. Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, concurren a las sesiones con voz pero sin voto. El Vocal Secretario de la Junta es el Secretario del Consejo Local y tiene voz pero no voto.

Entre las atribuciones que los Consejos Locales ejercen en su respectivo ámbito, se encuentran las siguientes:

- Vigilar la observancia del Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.

- Recabar de los Consejos Distritales comprendidos en su respectiva circunscripción, las actas de cómputo de la votación de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.
- Realizar los cómputos de circunscripción plurinominal de esta elección.
- Turnar el original y las copias del expediente del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, en los términos señalados en el Capítulo Quinto del Título Cuarto del Libro Quinto del Código Electoral.⁴⁸

De acuerdo con el artículo 108 del COFIPE, en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, el Instituto cuenta con los siguientes órganos: Junta Distrital Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y Consejo Distrital. Estos órganos tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos.

De manera general se puede decir que las Juntas y los Consejos Distritales, tienen en sus respectivos espacios de competencia, funciones muy parecidas a las que tienen en el ámbito local las Juntas y Consejos Locales. En lo que respecta a las Juntas Distritales, al igual que las locales, son órganos permanentes, que se integran por el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.

De igual manera que las Juntas Locales, las Juntas Distritales deben estar integradas invariablemente por funcionarios que sean miembros del Servicio Profesional Electoral. El Vocal Ejecutivo es nombrado por el Consejo General; los demás miembros de la Junta Distrital por el Secretario Ejecutivo.

Las Juntas Distritales son competentes, entre otras, en las siguientes atribuciones:⁴⁹

- a) Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- b) Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito de conformidad con el artículo 195 de este Código;

⁴⁸ Ibid., p. 325.

⁴⁹ Ibid., p. 329.

- c) Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla; y
- d) Presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral.

Los Consejos Distritales al igual que los Consejos Locales, funcionan sólo durante el proceso electoral federal, y se integran por un Consejero Presidente que es el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital, seis Consejeros Electorales y 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 respectiva Junta Distrital concurren a las sesiones con voz pero sin voto, el Vocal Secretario de la Junta Distrital es el Secretario del Consejo y tiene voz pero no voto.

Dentro de su círculo de competencia, los Consejos Distritales tienen entre otras, las siguientes atribuciones:⁵⁰

- a) Vigilar la observancia de este Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- b) Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión;
- c) Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 195 y 197 del COFIPE;
- d) Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 193 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos del propio Código Electoral;
- e) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;
- f) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;
- g) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el Presidente del Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral,

⁵⁰ Ibid., p. 334.

conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 del Ordenamiento Electoral;

- h) Expedir, en su caso la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro y, en todo caso, diez días antes de la jornada electoral;
- i) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;
- j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional;
- k) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y
- l) Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

3.2.3 INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA.

Dada la importancia que revisten las actividades del Registro Federal de Electores y con el fin de supervisar los trabajos que realiza la dirección del ramo, el COFIPE dispone la creación de Comisiones de Vigilancia. En esos términos, son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores, para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral. El COFIPE dispone la creación de una Comisión Nacional de Vigilancia, 32 Comisiones Locales y 300 Comisiones Distritales de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple funciones de carácter auxiliar en un ámbito delimitado.

Las Comisiones de Vigilancia se integran mayoritariamente, por los representantes de los partidos políticos. La autoridad electoral es la responsable de conducir y moderar las sesiones, las decisiones de estos órganos colegiados son adoptadas por los representantes partidistas.

Comisión Nacional de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien funge como Presidente, un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, y un Secretario designado por el Presidente, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral. Asimismo, esta instancia cuenta con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia.

Estas comisiones se integran por el Vocal del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Locales y/o Distritales del Instituto Federal Electoral, los que fungen como presidentes de las respectivas comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un Secretario designado por el Presidente, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con perfil laboral en el área registral.

De acuerdo con el artículo 166 del COFIPE, las Comisiones de Vigilancia son competentes en las siguientes acciones:⁵¹

- a) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en dicho Código;
- b) Vigilar que las Credenciales para Votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;
- c) Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; y
- d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

La Comisión Nacional de Vigilancia conocerá de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial. Los Órganos de Vigilancia, en sus diferentes niveles, sesionarán por lo menos una vez al mes. De cada sesión se levantará el acta que deberá ser firmada por los asistentes a la misma. Las inconformidades que

⁵¹ Ibid., p. 417.

en su caso hubiese, se consignarán en la propia acta, de la que se entregará copia a los asistentes.

Cabe mencionar, que existe un Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE), órgano técnico de la Comisión Nacional de Vigilancia. La coordinación de los trabajos de ese Comité está a cargo del Coordinador de Actualización en campo del Registro Federal de Electores, se integra por el representante propietario de cada uno de los partidos políticos nacionales acreditados ante la Comisión Nacional de Vigilancia y representantes técnicos que éstos designan.

3.3 EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.

3.3.1 ANTECEDENTES, ESTRUCTURA Y FUNCIONES.

El registro de electores estuvo normado originalmente desde el propio texto constitucional, su estructura formal se remonta a la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Las funciones electorales eran efectuadas por las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia.

Del año de 1812 al año de 1911 existen pocas variantes en las diferentes leyes electorales con respecto al registro de electores, no existía un Padrón Electoral, más bien era a través de los censos que se determinaba cuantitativamente los diputados que correspondían a cada provincia; no existía un instrumento que determinara quiénes podían ejercer el derecho al voto.

Con las reformas promulgadas el 22 de mayo de 1912 a la Ley Electoral de 1911, se dan las primicias para la organización de un registro de electores. Aparecen las Juntas Revisoras del Padrón, las cuales estaban integradas con el Presidente Municipal y dos excandidatos que con él hubieran competido por la Presidencia en las últimas elecciones, o si no hubiesen en su distrito electoral, con los que hubiesen sido síndicos en los Ayuntamientos anteriores, y a falta de unos y otros, los que hubieran desempeñado los cargos de regidores o concejales;

Con la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, la cual tuvo vigencia hasta el año de 1946, se le otorga el carácter de permanente y se crea un sistema para su organización: Consejos de Listas Electorales, Consejo de Listas Distritales y Consejos Municipales.

- *Consejo de Listas Electorales:* era un organismo estatal formado con propuesta de los ayuntamientos de la entidad y se renovaba cada dos años, tenía su residencia en el Distrito Federal o Estado o territorio correspondiente.
- *Consejo del Distrito Electoral:* estaba integrado por el Presidente Municipal de la cabecera del distrito electoral y por dos de los competidores que hubiera tenido en las elecciones, a falta de éstos se recurría a los Presidentes Municipales menos antiguos y por cuatro ciudadanos designados por insaculación. De manera semejante se integraban los Consejos Municipales, con la diferencia que estos Consejos eran presididos por el síndico del ayuntamiento o quien realizara esas funciones. Las Listas Electorales correspondientes eran permanentes y sujetas a revisión cada dos años.

Por primera vez en el año de 1946 con la promulgación de la Ley Electoral Federal, se crea un organismo nacional, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con asiento en la capital de la República. En esta ley se le encomiendan la división territorial en distritos, la formación del padrón y las listas nominales, su revisión y conservación a un cuerpo técnico denominado "Consejo del Padrón Electoral". El Consejo del Padrón se integró con el Director General de Estadística, el cual presidía dicho Consejo, el Director General de Población y el Director General de Correos. Este Consejo era responsable ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, era autónomo administrativamente, con sujeción a las normas que dictara dicha comisión.

En el artículo 54 de la propia ley, se señalaban las funciones de este Consejo del Padrón Electoral, destacando las siguientes:

1. Hacer la división territorial de los Estados Unidos Mexicanos para formar distritos electorales;
2. Hacer y revisar periódicamente el padrón de votantes en toda la república y tabular sus resultados con la anticipación necesaria a las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
3. Entregar las listas electorales y el padrón de votantes, clasificados por Estados, Distritos Electorales, Municipios y Localidades, a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para su distribución a los organismos electorales competentes;
4. Obtener, una vez efectuada la votación, las constancias del número de votos emitidos en cada distrito electoral y hacer la tabulación correspondiente;

5. Establecer las bases para la organización del registro permanente de votantes, a fin de mantenerlo al corriente en sus movimientos de alta y baja; y
6. Expedir y entregar las credenciales de votantes.

El modelo de la credencial del votante era aprobado por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual era numerada progresivamente y sin duplicación de números para toda la República, estaba perforada con clave especial a fin de facilitar la identificación y confronta, así como para facilitar su tabulación de los datos del registro de votantes. Estas credenciales se elaboraban por duplicado, una se le entregaba en original al presunto votante, el otro documento quedaba en poder del Consejo del Padrón Electoral.

En la Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, se determinan los siguientes organismos que tendrán a su cargo la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral:

- Comisión Federal Electoral;
- Comisiones Locales Electorales;
- Comités Distritales Electorales;
- Mesas Directivas de Casilla; y
- Registro Nacional de Electores.

En este nuevo cuerpo normativo, en lugar del Consejo del Padrón se crea el Registro Nacional de Electores, dependiente de la Comisión Federal Electoral, como una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el Padrón Electoral.

En esta legislación se suprime la intervención de los directores generales de estadística, población y correos, que integraban el antiguo Consejo del Padrón Electoral, en su lugar se instituye un director general, que es nombrado por el Presidente de la Comisión Federal Electoral. Con las reformas a la Ley Electoral de 1954, se faculta al Registro de Electores para hacer la división seccional que anteriormente tenían los comités distritales y la obligación de

entregar las listas electorales a las comisiones locales y comités electorales distritales.

Con las modificaciones a la ley electoral de 1963 se incluye la credencial permanente de elector -artículo 45, fracción II-. Posteriormente con la reforma constitucional del año de 1970, se establecen una serie de ordenamientos destinados a perfeccionar y fortalecer el Registro Nacional de Electores (artículos 51, 52 fracción II y 60).

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), promulgada el 28 de diciembre de 1977, se creó en el seno del Registro Nacional de Electores, un Comité Técnico y de Vigilancia, el cual se integraba con representantes de los partidos políticos y de las dependencias y entidades del gobierno federal que tuvieran a su cargo funciones de estadística, informática y estudios geográficos políticos del territorio nacional.

Cabe mencionar que en esta Ley se le dedican seis capítulos en el título segundo a la materia del Registro de Electores, los cuales fueron: Del Registro Nacional de Electores, capítulo VII; de la Inscripción en el Registro Nacional de Electores, capítulo VIII; de la Credencial Permanente de Elector, capítulo IX; de la Depuración del Padrón Electoral, capítulo X; del Procedimiento Técnico Censal, capítulo XI y de las Listas Nominales de Electores, capítulo XII.

Má adelante, en 1987 en el Código Federal Electoral, concretamente en el libro tercero, artículo 99, se configura al Registro Nacional de Electores como un organismo técnico, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el Padrón Electoral, mantenerlo permanentemente actualizado, depurado y elaborar las listas nominales.

Integración de esa instancia registral:

- a) Una oficina central, con residencia en el Distrito Federal;
- b) Delegaciones Estatales, con residencia en la capital de las entidades federativas y la delegación del Distrito Federal;
- c) Delegaciones Distritales, con residencia en la cabecera de cada uno de los distritos electorales uninominales;
- d) Delegaciones Municipales, con residencia en la cabecera de cada uno de los municipios que integran el país; y

- e) Coordinaciones de zona que determinara el Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Federal Electoral, tenían su residencia en la capital de las entidades que la zona comprendía.

Estructura del Registro Nacional de Electores:

- Una Dirección General;
- Una Secretaría General;
- Un Comité Técnico y de Vigilancia;
- Delegaciones estatales, distritales y municipales;
- Coordinaciones de zona; y
- Comisiones estatales y los comités distritales de vigilancia.

Cabe destacar aquí la creación del Comité Técnico y de Vigilancia y las Comisiones Estatales y Comités Distritales de Vigilancia, en los que invariablemente se encontraban representados los partidos políticos.

En el artículo 104 del Código Federal Electoral sobresalen, entre otras, las siguientes atribuciones que tenía el Registro Nacional de Electores:

- Tramitar la inscripción en el padrón electoral único, de los ciudadanos interesados;
- Expedir la credencial de elector; y
- Entregar a los distintos organismos electorales las listas nominales.

Con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el año de 1990, el cual viene a reemplazar al Código Federal Electoral de 1986, se constituye el Instituto Federal Electoral como organismo responsable del ejercicio de la función Constitucional de organizar las elecciones federales. Parte estratégica del nuevo panorama electoral fue la creación de un Registro Federal de Electores, el cual tuvo como principal objetivo, la creación de un nuevo Padrón Electoral, que garantizara que todos los mexicanos, sin exclusión, ni manipulación, ejercieran su derecho al voto.

La elaboración de este instrumento registral (Padrón Electoral), fue considerada de interés público. En este sentido, el artículo 92 del propio

ordenamiento electoral le confiere a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, las siguientes atribuciones:

- a) Formar el Catálogo General de Electores;
- b) Aplicar, en los términos del artículo 141 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;
- c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- d) Formar el Padrón Electoral;
- e) Expedir la Credencial para Votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código;
- f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral;
- g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos de este Código;
- i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;
- j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;
- k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;
- l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;
- m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia;

- n) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia; entre las más relevantes.

Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integró la Comisión Nacional de Vigilancia, presidida por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales.⁵²

En el Libro Cuarto, Título Primero, específicamente en el artículo 135 del Código de la materia dice: “... *El Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público* ...”. El carácter permanente implica que tiene una trascendencia en el tiempo, en virtud de la importancia de contar con un instrumento confiable que otorgue certeza a los ciudadanos y legitimidad a los procesos electorales.

El interés público representa el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad protegidas por el Estado. Por lo que en este orden de ideas, el Registro Federal de Electores es una pretensión social protegida por el Estado, que a través de leyes y medidas administrativas, describe la conformación de un instrumento que brinda certeza a la organización de las elecciones.

Las tareas registrales no solo se desprenden de dispositivos legales, pues el propio texto constitucional consagra en el artículo 41 lo siguiente: “...El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón y la lista de electores...” Ello, nos permite ponderar la relevancia y trascendencia de la confección de un padrón electoral altamente confiable.

Por otra parte en lo que se refiere a los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución y el Código, serán estrictamente confidenciales y no podrán darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte, o por mandato de un juez competente.

El artículo 136 del COFIPE, estipula que el Registro Federal de Electores se integra por el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral.

⁵² Ibid., p. 303.

En consecuencia, para finalizar este apartado podemos destacar los siguientes hechos que marcaron las etapas en la historia moderna del Registro Electoral en México:

- ❑ Federalización del Padrón (1946);
- ❑ Padrón Federal Permanente (1951);
- ❑ Credencial de Elector Permanente (1963);
- ❑ Modernización (computarización) del Padrón (1973);
- ❑ Creación de organismos de Vigilancia (1977);
- ❑ Programa Nuevo Padrón, Nueva Credencial (1991);
- ❑ Credencial para Votar con Fotografía (1994);
- ❑ Lista Nominal con Fotografía (1997).

Precisamente en los últimos tres eventos arriba descritos, tuvo participación el Instituto Federal Electoral, para las Elecciones Federales de 1991, el Instituto tuvo la responsabilidad de construir un nuevo padrón y una nueva credencial para votar, una tarea mayúscula en virtud de la estrategia operativa aprobada, pues se realizó mediante la técnica censal total que contempló la visita a 16 millones de viviendas, integrando un padrón de 39.5 millones, con la expedición de 36.5 millones de credenciales.

Para los comicios federales de 1994, se instrumentó un nuevo programa operativo, consistente en generar una nueva credencial para votar con fotografía, que reuniera más elementos de seguridad para hacer de este documento un instrumento altamente confiable. Esta etapa permitió alcanzar uno de los objetivos más relevantes –en la historia reciente- para la Institución Electoral, en atención a la cobertura de credenciales entregadas, que fue del orden de los 45.7 millones de documentos.

No obstante los logros alcanzados en materia de elaboración y mantenimiento del Padrón Electoral, para el evento comicial de 1997, se generaron listados nominales con fotografía, como un elemento adicional, que vino a reforzar la confiabilidad en el ejercicio del sufragio. El tamaño de la Lista Nominal de Electores en el nivel nacional fue de 52.2 millones de registros.

3.4 EL CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES Y EL PADRÓN ELECTORAL.

Hasta antes del año de 1990, la Comisión Federal Electoral contaba con un órgano técnico, el Registro Nacional de Electores. Con el nacimiento del Instituto Federal Electoral se funda el Registro Federal de Electores, el cual tiene dos acepciones: como Dirección Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, órgano encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el Padrón Electoral, de mantenerlo depurado y actualizado, y de elaborar las listas nominales de electores, y; además como instrumento de ejercicio de un derecho político en tanto que se integra por el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral; ambos son instrumentos para ejercer el derecho al voto activo.

El Catálogo General de Electores es el documento que registra la información básica de las mujeres y hombres mexicanos que han cumplido 18 años, esta información se recaba a través de la técnica censal parcial o total, en tanto que en el Padrón Electoral se consignan los nombres de los ciudadanos inscritos en el Catálogo General de Electores y que han solicitado, en los términos del artículo 143 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales su credencial para votar, que es el instrumento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto. Resultado de la entrega de dicha credencial se generan las listas nominales de electores, en ella sólo deben figurar los ciudadanos a los que se les entregó su credencial para votar.

Las dos secciones aludidas del Registro Federal de Electores encuentran su soporte en el artículo 138 del Cofipe,⁵³ formándose según sea el caso, mediante las acciones siguientes:

- a. La aplicación de la técnica censal total o parcial;
- b. La inscripción directa y personal de los ciudadanos; y
- c. La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativas a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

Las acciones para realizar la técnica censal, consisten en el procedimiento de entrevista casa por casa, para obtener la información básica

⁵³ Ibid., artículo 138. p. 364.

de los mexicanos mayores de 18 años y la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores tal y como se contempla en el artículo 139 de la misma legislación.

3.4.1 ACTUALIZACIÓN DEL CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES Y EL PADRÓN ELECTORAL.

El principal objetivo de la actualización y depuración del Padrón Electoral es la veracidad y exactitud de los listados nominales de ciudadanos, a efecto de suprimir aquello que pudiera alterarlos, y con la finalidad de hacer de los mismos una base sólida que permita constatar en cada consulta electoral, cual es la voluntad política electoral de los ciudadanos.

El artículo 141 del COFIPE dispone que con la finalidad de tener un Catálogo General de Electores del que se desprenda un Padrón Electoral confiable, auténtico e íntegro, el Consejo General de Instituto Federal Electoral, podrá ordenar si fuese necesario a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, aplique la técnica censal en todo el país. Este procedimiento consiste, como se mencionó anteriormente, en efectuar entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mayores de 18 años, me refiero a: nombre, apellidos paterno y materno, lugar y fecha de nacimiento, sexo, domicilio actual, tiempo de residencia, ocupación y número y fecha del certificado de naturalización, en su caso; además de la entidad federativa, el municipio, localidad, distrito electoral, sección y manzana correspondientes al domicilio.

Una vez concluida la aplicación de la técnica censal, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verifica que en el catálogo no existan duplicados, esto con la finalidad de que cada elector aparezca registrado una sola vez.

Formado el Catálogo General de Electores partiendo de la información básica recabada, se procederá a la formación del Padrón Electoral y, en su caso, a la expedición de la Credencial para Votar, según lo dispuesto en el artículo 142 del COFIPE.⁵⁴

Para la inscripción en el Padrón Electoral, se requiere una solicitud individual en la que consten firma, huella digital y fotografía de los ciudadanos,

⁵⁴ Con base en el Catálogo General de Electores, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a la formación del Padrón Electoral y, en su caso, a la expedición de las Credenciales para Votar.

en los términos del artículo 148 del Código multicitado.⁵⁵ Respecto a la solicitud de incorporación al Catálogo General de Electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral, se hará en forma individual en la que se asentarán los siguientes datos:

- a) Apellido paterno, materno y nombre completo;
 - b) Lugar y fecha de nacimiento;
 - c) Edad y sexo;
 - d) Domicilio actual y tiempo de residencia;
 - e) Ocupación;
 - f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y
 - g) Firma y, en su caso, huella digital y fotografía del solicitante.
- El personal encargado de la inscripción asentará en la forma a que se refiere el párrafo anterior los siguientes datos:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad donde se realice la inscripción,
- b) Distrito electoral federal y sección electoral correspondiente al domicilio; y
- c) Fecha de la solicitud de inscripción.

Al ciudadano que solicite su inscripción en los términos de este dispositivo, se le entregará un comprobante de su solicitud, con el número de ésta, el cual devolverá al momento de recibir su Credencial para Votar.

Asimismo, con la finalidad de actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, en el artículo 146 del COFIPE se establece que el IFE a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice anualmente, a partir del 1° de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una Campaña de Actualización Intensa, con el propósito de convocar y orientar a la ciudadanía para cumplir con las obligaciones de la materia electoral. Deberán acudir en los lugares que determine el Instituto, todos aquellos ciudadanos:

- a) Que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total; y

⁵⁵ Cofipe artículo 148. p. 380.

- b) Que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la técnica censal total.

También durante el período de actualización deberán acudir a dichas oficinas los ciudadanos incorporados en el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral que:

- a) No hubieran notificado su cambio de domicilio;
- b) Incorporados en el Catálogo General de Electores no estén registrados en el Padrón Electoral;
- c) Hubiesen extraviado su Credencial para Votar; y
- d) Suspendidos en sus derechos políticos hubiesen sido rehabilitados.

Es necesario precisar que de acuerdo con la fracción 2, del artículo 147 del Código Electoral, los mexicanos que en el año de la elección cumplan 18 años entre el 16 de enero y el día de la elección, deberán solicitar su inscripción, a más tardar, el 15 de enero del año en que se celebre la elección. Ahora bien, los ciudadanos también podrán solicitar su incorporación en el Catálogo General de Electores, o en su caso, su inscripción o actualización en el Padrón Electoral, en períodos distintos a los de las campañas intensas que se realizan cada año, desde el día siguiente al de la elección hasta el día 15 de enero del año de la siguiente elección federal ordinaria.

3.4.2 MECANISMOS DE DEPURACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL.

Dada la importancia de mantener debidamente actualizados el Catálogo General de Electores y los productos electorales, el órgano de la materia también precisa los mecanismos de depuración. En ese contexto, el artículo 162 del COFIPE⁵⁶ puntualiza que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores solicitará de los órganos de la administración pública federal y estatal todo cambio que lo afecte, esas autoridades están obligadas a proporcionar información para la actualización del Padrón Electoral. Concretamente nos referimos al Registro Civil, el Poder Judicial y la Secretaría de Relaciones Exteriores; el primero da aviso al IFE de los fallecimientos de los ciudadanos que se registren, el segundo notifica las resoluciones que dicten los jueces

⁵⁶ Ibid., p. 404.

sobre suspensión o pérdida de los derechos políticos, y la tercera sobre la expedición o cancelación de cartas de naturalización, expedición de certificados de nacionalidad y renunciaciones a la misma.

Así se desprende que las autoridades arriba señaladas, deberán remitir la información respectiva, dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta, resolución del juez y expedición y/o cancelación de certificados de naturalización, en los formularios diseñados para tal efecto.

Por último, cabe destacar que el artículo 163 de la legislación electoral federal,⁵⁷ contempla otro mecanismo de depuración del Padrón Electoral, ya que dispone que las solicitudes de inscripción realizadas por los ciudadanos que no cumplan con la obligación de acudir a la oficina o módulo del IFE correspondiente a su domicilio para obtener su Credencial para Votar con Fotografía, a más tardar el día 30 de septiembre del año siguiente a aquel en que solicitaron su inscripción en el Padrón, serán canceladas. Por tal motivo, la dirección competente, elaborará relaciones con los nombres de los ciudadanos cuyas solicitudes hubiesen sido canceladas, a fin de entregárselas a los representantes de los partidos políticos acreditados ante las Comisiones Nacional, Local y Distrital de Vigilancia, a más tardar el 31 de octubre de cada año, para su conocimiento y observaciones.

Las relaciones mencionadas serán exhibidas entre el 1° de noviembre y hasta el 15 de enero siguiente, con la finalidad de que surtan efectos de notificación por estrados a los ciudadanos. Dejando a salvo sus derechos para solicitar nuevamente su inscripción en el Padrón, o en su caso, interponer el medio de impugnación previsto en el párrafo 6 del artículo 151 del código mencionado.

También se advierte que los formatos de credencial de los ciudadanos cuya solicitud fue cancelada, serán destruidos ante las respectivas Comisiones de Vigilancia, a más tardar el día 15 de enero de cada año.

3.5 DE LAS LISTAS NOMINALES.

Una vez depurado y actualizado el Padrón Electoral y previo a cada elección, se deben elaborar las listas nominales de electores. Para tal efecto el artículo 155, párrafo 1 del Código de la materia, señala: *“son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral,*

⁵⁷ Ibid., p. 407.

*agrupadas por Distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar.*⁵⁸

Con el objeto de que los ciudadanos puedan revisar dichas listas y así verificar si han sido incluidos o excluidos indebidamente en ellas, anualmente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores lleva a cabo una “Auditoría Ciudadana”, la cual se sustenta en el artículo 156, párrafo 1 del mismo código, que a la letra dice: *“Anualmente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por conducto de las Juntas Locales Ejecutivas, entregará a las Juntas Distritales las listas nominales de electores, para que sean distribuidas, a más tardar el 25 de marzo, a las oficinas municipales correspondientes, a efecto de que sean exhibidas por veinte días naturales.”*⁵⁹

Asimismo, el dispositivo en comento menciona en el párrafo 4, que las listas nominales que se entreguen a los partidos políticos serán para su uso exclusivo y no podrán destinarse a finalidad u objeto distinto al de revisión del Padrón Electoral.

Los partidos políticos pueden formular observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente del producto electoral citado durante el plazo señalado en el párrafo 1 del artículo 157 del Código Electoral. Estas observaciones deberán realizarse por escrito ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Resulta importante señalar que en los artículos 158 y 159 del propio código, se contemplan los escenarios para la intervención que se les da a los partidos políticos en la revisión de las listas nominales de electores en formación, siendo los siguientes: el primero se refiere a los dos años que transcurren entre dos procesos electorales y el segundo al año del proceso electoral. En ambos casos, se pretende que los partidos políticos auditen el contenido del listado nominal, si legalmente son procedentes sus observaciones, deberán aplicarse las modificaciones correspondientes, dejando a salvo el derecho de invocar la actuación del Tribunal Electoral cuando consideren conculcadas sus facultades. En el supuesto de que no se impugne el contenido de la lista nominal, o bien, que ya hayan sido resueltas por el Tribunal Electoral el Consejo General del Instituto sesionará para declarar que el padrón electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos para utilizarse en la elección federal correspondiente.

⁵⁸ Ibid., artículo 155. p. 390.

⁵⁹ Ibid., artículo 156. p. 392.

Con relación a la elaboración de las listas nominales definitivas, el artículo 161 del COFIPE dispone que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una vez concluidos los procedimientos a que se refieren los artículos arriba comentados, ordenará la impresión de las listas de electores, las cuales contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su Credencial para Votar con Fotografía hasta el 31 de marzo inclusive. Posteriormente, se entregarán por lo menos treinta días antes de la jornada electoral, a los Consejos Locales para su distribución a los Consejos Distritales y a través de éstos a las mesas directivas de casilla.

Como resultado de la reforma electoral de 1996, los listados nominales utilizados en la jornada electoral de 1997, incluyen por primera vez la fotografía del ciudadano, como un elemento adicional que fortaleció la confiabilidad de ese proceso electoral. Cabe mencionar, que la forma y el contenido de las listas nominales con fotografía que se utilizaron en esa elección federal, se aprobaron en la sesión ordinaria celebrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 25 de abril, acuerdo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de mayo de 1997. En el acuerdo descrito, se adoptó que las listas nominales tendrían las siguientes características:

A) Aspectos de Forma:

- Se denominarán “Listas Nominales de Electores definitivas con fotografía para las elecciones federales del 6 de julio de 1997”.
- Serán impresas en papel seguridad, con las siguientes características:
 - Con fondo de agua sembrado con marca propia y no genérica botina.
 - En color distinto al blanco.
 - Con fibras visibles e invisibles, en colores y longitud.
 - No fotocopiables en cuanto a sus elementos de seguridad.
 - Con reacción a solventes para evitar enmendaduras

B) Aspectos de Contenido:

- Las Listas Nominales de Electores definitivas con fotografía para las elecciones federales del 6 de julio de 1997, contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía hasta el

31 de marzo de 1997, inclusive, ordenadas alfabéticamente por distrito y sección, debiendo aparecer en ellas únicamente los siguientes datos:

- Número consecutivo: número asignado a cada registro ciudadano en orden alfabético por sección electoral.
- Fotografía del ciudadano: tomada de la base de datos del Padrón Electoral.
- Nombre del ciudadano: nombre completo del ciudadano [apellido paterno, apellido materno y nombre (s)], manifestado por el propio ciudadano.
- Edad actualizada: edad calculada a la fecha de la elección.
- Dirección: misma a la que aparece en la Credencial para Votar con Fotografía.
- Clave de elector: conjunto de 18 caracteres que integran la clave de elector del ciudadano.

En los siguientes cuadros, se observa la cobertura y el crecimiento que han experimentado los productos electorales básicos utilizados en las elecciones federales de 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003.⁶⁰

⁶⁰ Cifras de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral.



CUADRO No. 3

DIRECCION EJECUTIVA
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

ESTADISTICO DE PADRON Y LISTA NOMINAL

Fecha de Corte: 31 - Jul - 1991

ENTIDAD	TOTAL		% COBERTURA
	PADRON	LISTA NOMINAL	
Aguascalientes	336,636	313,353	93.08%
Baja California	868,279	768,150	88.47%
Baja California Sur	157,945	144,112	91.24%
Campeche	237,172	221,126	93.23%
Coahuila	953,255	872,177	91.49%
Colima	205,886	186,358	90.52%
Chiapas	1,435,392	1,358,177	94.62%
Chihuahua	1,221,451	1,117,521	91.49%
Distrito Federal	4,835,737	4,498,531	93.03%
Durango	609,975	554,713	90.94%
Guanajuato	1,781,851	1,650,249	92.61%
Guerrero	1,069,985	1,006,898	94.10%
Hidalgo	863,897	815,417	94.39%
Jalisco	2,432,725	2,306,790	94.82%
México	4,839,017	4,505,457	93.11%
Michoacán	1,605,796	1,459,550	90.89%
Morelos	567,002	534,302	94.23%
Nayarita	381,821	350,160	91.71%
Nuevo León	1,559,760	1,468,664	94.16%
Oaxaca	1,333,695	1,229,861	92.21%
Puebla	1,898,554	1,852,992	97.60%
Querétaro	458,284	424,242	92.57%
Quintana Roo	228,123	208,265	91.30%
San Luis Potosí	896,107	834,475	93.12%
Sinaloa	1,077,889	985,992	91.47%
Sonora	876,517	794,423	90.63%
Tabasco	701,452	660,939	94.22%
Tamaulipas	1,103,920	1,002,932	90.85%
Tlaxcala	366,759	349,486	95.29%
Veracruz	3,102,203	3,037,231	97.91%
Yucatán	639,527	615,646	96.27%
Zacatecas	592,505	547,978	92.48%
T O T A L	39,239,117	36,676,167	93.47%

CUADRO No. 4



**DIRECCION EJECUTIVA
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES**

ESTADISTICO DE PADRON Y LISTA NOMINAL

Fecha de Corte: 21 - Ago - 1994

ENTIDAD	TOTAL		% COBERTURA
	PADRON	LISTA NOMINAL	
Aguascalientes	426,878	420,935	98.61%
Baja California	1,087,733	1,038,561	95.48%
Baja California Sur	190,749	182,596	95.73%
Campeche	308,668	296,117	95.93%
Coahuila	1,142,170	1,101,180	96.41%
Colima	263,701	254,837	96.64%
Chiapas	1,714,196	1,625,874	94.85%
Chihuahua	1,538,688	1,476,801	95.98%
Distrito Federal	5,535,268	5,362,760	96.88%
Durango	733,247	707,682	96.51%
Guanajuato	2,196,005	2,099,320	95.60%
Guerrero	1,244,386	1,188,918	95.54%
Hidalgo	1,037,024	1,005,722	96.98%
Jalisco	3,026,460	2,885,694	95.35%
México	6,050,969	5,846,382	96.62%
Michoacán	1,888,250	1,825,105	96.66%
Morelos	769,597	749,176	97.35%
Nayarit	475,775	459,663	96.61%
Nuevo León	1,948,008	1,899,908	97.53%
Oaxaca	1,514,166	1,429,854	94.43%
Puebla	2,184,055	2,096,193	95.98%
Querétaro	620,240	589,907	95.11%
Quintana Roo	317,394	301,248	94.91%
San Luis Potosí	1,076,188	1,039,977	96.64%
Sinaloa	1,256,285	1,205,235	95.94%
Sonora	1,180,609	1,120,700	94.93%
Tabasco	866,039	824,166	95.16%
Tamaulipas	1,373,929	1,330,814	96.86%
Tlaxcala	450,099	436,723	97.03%
Veracruz	3,622,708	3,522,994	97.25%
Yucatán	745,587	729,746	97.88%
Zacatecas	695,088	674,265	97.00%
T O T A L	47,480,159	45,729,053	96.31%

CUADRO No. 5



**DIRECCION EJECUTIVA
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES**

ESTADISTICO DE PADRON Y LISTA NOMINAL

Fecha de Corte: 06 - Jul - 1997

ENTIDAD	TOTAL		% COBERTURA
	PADRON	LISTA NOMINAL	
Aguascalientes	488,755	486,423	99.52%
Baja California	1,254,911	1,231,667	98.15%
Baja California Sur	214,413	210,057	97.97%
Campeche	343,693	336,936	98.03%
Coahuila	1,259,288	1,240,254	98.49%
Colima	297,571	293,384	98.59%
Chiapas	1,880,652	1,845,745	98.14%
Chihuahua	1,718,058	1,684,825	98.07%
Distrito Federal	5,989,411	5,889,985	98.34%
Durango	800,585	787,213	98.33%
Guanajuato	2,482,034	2,446,308	98.56%
Guerrero	1,491,122	1,458,395	97.81%
Hidalgo	1,178,869	1,165,278	98.85%
Jalisco	3,406,713	3,355,279	98.49%
México	6,791,856	6,687,455	98.46%
Michoacán	2,150,571	2,116,025	98.39%
Morelos	892,628	880,871	98.68%
Nayarit	528,297	520,491	98.52%
Nuevo León	2,174,516	2,161,235	99.39%
Oaxaca	1,718,326	1,684,939	98.06%
Puebla	2,428,170	2,398,472	98.78%
Querétaro	701,656	688,614	98.14%
Quintana Roo	370,506	363,731	98.17%
San Luis Potosí	1,188,640	1,177,256	99.04%
Sinaloa	1,389,589	1,369,536	98.56%
Sonora	1,253,592	1,223,111	97.57%
Tabasco	975,992	956,733	98.03%
Tamaulipas	1,550,700	1,529,412	98.63%
Tlaxcala	506,320	498,549	98.47%
Veracruz	3,969,697	3,910,116	98.50%
Yucatán	861,829	855,719	99.29%
Zacatecas	763,238	754,952	98.91%
T O T A L	53,022,198	52,208,966	98.47%

CUADRO No. 6



**DIRECCION EJECUTIVA
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES**

ESTADISTICO DE PADRON Y LISTA NOMINAL

Fecha de Corte: 02 - Jul - 2000

ENTIDAD	TOTAL		% COBERTURA
	PADRON	LISTA NOMINAL	
Aguascalientes	564,904	562,390	99.55%
Baja California	1,525,438	1,498,939	98.26%
Baja California Sur	253,988	250,155	98.49%
Campeche	390,663	384,547	98.43%
Coahuila	1,412,021	1,392,564	98.62%
Colima	335,336	331,661	98.90%
Chiapas	2,118,463	2,087,585	98.54%
Chihuahua	1,970,139	1,938,388	98.39%
Distrito Federal	6,351,468	6,256,698	98.51%
Durango	885,813	868,791	98.08%
Guanajuato	2,810,928	2,784,508	99.06%
Guerrero	1,766,264	1,740,426	98.54%
Hidalgo	1,339,755	1,322,845	98.74%
Jalisco	3,899,645	3,846,656	98.64%
México	7,654,164	7,547,729	98.61%
Michoacán	2,438,066	2,408,934	98.81%
Morelos	997,554	979,260	98.17%
Nayarit	576,156	568,885	98.74%
Nuevo León	2,433,048	2,413,486	99.20%
Oaxaca	1,974,987	1,938,597	98.16%
Puebla	2,782,980	2,753,111	98.93%
Querétaro	811,148	800,359	98.67%
Quintana Roo	470,762	461,417	98.01%
San Luis Potosí	1,327,331	1,315,822	99.13%
Sinaloa	1,526,442	1,509,567	98.89%
Sonora	1,405,002	1,378,741	98.13%
Tabasco	1,103,983	1,089,295	98.67%
Tamaulipas	1,783,712	1,748,366	98.02%
Tlaxcala	569,244	562,612	98.83%
Veracruz	4,283,043	4,232,824	98.83%
Yucatán	974,850	969,134	99.41%
Zacatecas	847,245	838,445	98.96%
T O T A L	59,584,542	58,782,737	98.65%



CUADRO No. 7

**DIRECCION EJECUTIVA
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES**

ESTADISTICO DE PADRON Y LISTA NOMINAL

Fecha de Corte: 06 - Jul - 2003

ENTIDAD	TOTAL		%
	PADRON	LISTA NOMINAL	COBERTURA
Aguascalientes	632,383	630,563	99.71%
Baja California	1,782,852	1,769,264	99.24%
Baja California Sur	290,100	287,018	98.94%
Campeche	435,904	430,828	98.84%
Coahuila	1,555,696	1,544,905	99.31%
Colima	369,259	366,070	99.14%
Chiapas	2,327,042	2,312,319	99.37%
Chihuahua	2,208,034	2,183,966	98.91%
Distrito Federal	6,781,186	6,712,664	98.99%
Durango	968,831	955,312	98.60%
Guanajuato	3,097,270	3,075,635	99.30%
Guerrero	1,925,994	1,907,079	99.02%
Hidalgo	1,471,660	1,461,268	99.29%
Jalisco	4,300,564	4,269,184	99.27%
México	8,403,687	8,259,141	98.28%
Michoacán	2,690,711	2,669,685	99.22%
Morelos	1,079,109	1,068,880	99.05%
Nayarit	619,396	613,087	98.98%
Nuevo León	2,693,757	2,677,341	99.39%
Oaxaca	2,135,051	2,108,313	98.75%
Puebla	3,102,444	3,078,860	99.24%
Querétaro	916,902	909,830	99.23%
Quintana Roo	567,724	562,217	99.03%
San Luis Potosí	1,441,130	1,432,428	99.40%
Sinaloa	1,627,710	1,614,239	99.17%
Sonora	1,526,776	1,510,547	98.94%
Tabasco	1,213,836	1,201,551	98.99%
Tamaulipas	2,011,219	1,994,744	99.18%
Tlaxcala	636,652	630,645	99.06%
Veracruz	4,538,626	4,500,029	99.15%
Yucatán	1,069,664	1,064,181	99.49%
Zacatecas	915,878	908,803	99.23%
T O T A L	65,337,047	64,710,596	99.04%

3.6 AUDITORÍAS Y VERIFICACIONES AL PADRÓN ELECTORAL.

El tema del Padrón Electoral fue, a principios de los años noventa, uno de los más importantes debates, pues, con las reformas electorales se pretendía desterrar las sospechas de fraude electoral. En el ambiente político se hablaba del tema de *los rasurados* –electores eliminados sin razón-, *los fantasmas* – personas inexistentes en las listas- y *los muertitos* -personas fallecidas que acudían a votar-. La elaboración de un nuevo Padrón Electoral, de cobertura nacional y realizado por medio de la visita domiciliaria, fue una empresa de gran magnitud y complejidad, la cual independientemente de los controles y esquemas de supervisión internos, la fiscalización por parte de las Comisiones de Vigilancia a los procedimientos para la elaboración del padrón y listas nominales de electores y la entrega de la credencial para votar, requirió de una evaluación externa, mediante una opinión profesional que evaluara el diseño de los procesos utilizados para la formación de los productos electorales de 1991.

En este orden de ideas, el IFE a través del Registro Federal de Electores, solicitó a la empresa A. C. Nielsen Co., realizar estudios para determinar posibles errores u omisiones en las diferentes etapas del levantamiento del padrón y problemas de cobertura en la entrega de credenciales de elector; a la empresa MCKINSEY & COMPANY se le encomendó la evaluación del diseño de los procesos utilizados para la formación de los productos del Programa Padrón Electoral 1991, el rigor con que se siguieron estos procedimientos y, principalmente, el grado de alcance de los objetivos planteados.

Las conclusiones de la evaluación realizada permitieron establecer que el Catálogo de Electores, el Padrón Electoral, las credenciales para votar y las Listas Nominales producidas por el Programa Padrón Electoral 1991, constituyeron una base sólida para efectuar el Proceso Electoral de 1991.

El Programa sobrepasó las metas preestablecidas de cobertura, logrando que el 85.6% de las personas en edad de votar quedaran empadronadas, y que el 92.6% de los empadronados recibieran oportunamente su credencial para votar.

Como resultado de las auditorías aplicadas al padrón electoral, se concluyó que la información de los electores contenida en las credenciales y, por lo tanto, en las listas nominales, fue correcta en el 97% de los casos. En el 3% restante, los errores se distribuyeron aleatoriamente entre datos de domicilio, edad, sexo, apellido y nombres.

El Programa se ejecutó en forma transparente, imparcial y en estricta observancia de la legislación electoral en aquel tiempo vigente. Destacando la actuación de los partidos políticos, quienes participaron intensamente tanto en la planeación, como en la supervisión de la ejecución del Programa.⁶¹

En este mismo programa (1991), el Consejo General aprobó integrar una Comisión Verificadora de los resultados de la etapa de entrega de credenciales para votar, cuyo informe se presentó el 24 de julio de ese año en la sesión ordinaria del Consejo, el cual arrojó como conclusión, entre otras, que de los trabajos realizados por muestreo por esa Comisión, dio como resultado que las cifras proporcionadas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sobre la cobertura de distribución de credenciales, tenían plena correspondencia con la información contenida en la base de datos del padrón.⁶²

Es conveniente señalar que entre 1991 y 1993 se realizaron 36 auditorías de carácter externo, así como diversas verificaciones al Padrón, con el objeto de mejorarlo e ir conociendo su grado de actualización y confiabilidad. Como resultado, se pudo determinar que el Padrón alcanzó un 96% de consistencia. Además, ocho partidos políticos, que integraban la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (se auto-excluyó el Partido de la Revolución Democrática), realizaron una verificación nacional muestral para conocer con exactitud el grado de confiabilidad del Padrón Electoral.⁶³

Posteriormente, en septiembre de 1993 el IFE dio cabal cumplimiento a lo estipulado en la legislación electoral, instalando 32 centros de consulta para las Comisiones de Vigilancia, uno en el Distrito Federal y 31 centros en el resto de la República, con la finalidad de que los institutos políticos contaran con un instrumento que les permitiera auditar, analizar y formular observaciones sobre el contenido del Padrón y Lista Nominal de Electores.

La información que estuvo disponible en las bases de datos de los centros de consulta, se actualizó mes con mes. Existían varias posibilidades de hacer consultas al Padrón Electoral y las Listas Nominales, a saber: *a) Información nominal*, aquí se presentaba cada registro de los que formaban el padrón total, por nombre completo de cada ciudadano, domicilio, sexo, clave de elector y su estatus en la lista nominal; *b) Información estadística*, en este apartado se presentaban diversos tipos de gráficos con porcentajes de cobertura con datos

⁶¹ Informe que presenta McKinsey & Co. al Instituto Federal Electoral sobre los resultados del Programa Padrón Electoral 1991, octubre de 1991.

⁶² Informe de la Comisión Verificadora del Padrón Electoral, de fecha 24 de julio de 1991, aprobado en la sesión del Consejo General del 2 de agosto de 1991.

⁶³ Elecciones, diálogo y reforma, México 1994. Jorge Carpizo/Ignacio Pichardo Pagaza/Carlos Castillo Peraza/José Woldenberg/José Agustín Ortiz Pinchetti/Fernando Zertuche Muñoz/Manuel Barquín Álvarez/Jorge Alcocer V.

a nivel entidad, distrito, municipio y sección de los ciudadanos inscritos en el padrón y que cuentan con su credencial; c) *Tablas de inconsistencias*, se describían los registros, con todos los datos de los ciudadanos que se han dado de baja del padrón por mantenimiento y/o actualización, que se derivaron de la aplicación de los programas de detección de duplicados u homonimias, bajas por defunción o por resolución judicial, así como bajas por cancelación de las credenciales que no fueron recogidas por los interesados al 30 de septiembre del año siguiente a aquel en que solicitaron su inscripción -artículo 163 del COFIPE-; d) *Reporte del Centro Nacional de Impresión*, en este rubro se pudo consultar la información relativa a la entrega de formatos de credencial y la asignación que se le dio a cada uno de ellos; y e) *Directorio de módulos*, proporcionaba información a detalle de la ubicación, horario y días de funcionamiento de cada uno de los módulos que estuvieron en operación.

En el año de 1994, con la firma del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, suscrito por ocho partidos políticos y sus respectivos candidatos presidenciales en ese entonces, se señalaba que la responsabilidad del cumplimiento de algunos de los acuerdos recaía en los órganos electorales, como el de adoptar las medidas necesarias para darle plena confiabilidad al padrón electoral, a las credenciales para votar con fotografía y las listas nominales. Muchos de ellos fueron sometidos a la consideración del Consejo General, por ejemplo, en sesión celebrada el 28 de febrero de 1994, para fines de este trabajo destacaron los siguientes: a) La auditoría externa al Padrón Electoral, por empresas y/o instituciones académicas mexicanas seleccionadas a través de una licitación pública, y b) la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral para que supervisara y vigilara los trabajos relativos a la auditoría externa.

Dicho Consejo Técnico, se integró con once ciudadanos de reconocido prestigio y reputación, los cuales fueron designados por el Consejo General a propuesta del presidente de éste. Integrado también con un secretario nombrado por el Director General de Instituto Federal Electoral, que sólo tenía voz y era el enlace entre el Consejo Técnico y la Dirección General. Se debe precisar que las resoluciones y conclusiones de este consejo se adoptaban por consenso.

En el transcurso del año de 1994, el contrato para la auditoría al Padrón fue adjudicado a la empresa McKinsey & Co., como integradora del proyecto, la que conjuntamente con siete empresas se responsabilizó de las tareas de la auditoría registral.

El día 15 de julio del año antes mencionado, el Consejo Técnico del Padrón Electoral, presentó al Consejo General del IFE, los resultados de la auditoría externa efectuada a ese instrumento electoral. Dicho organismo emitió

las siguientes conclusiones: “Después de haber supervisado los aspectos metodológicos y llevado a cabo los controles y verificaciones necesarias, el Consejo Técnico del Padrón Electoral estima que los trabajos realizados por las empresas responsables de la auditoría externa al padrón federal electoral, cumplieron con todos los criterios y normas establecidas en la base de licitación. Los trabajos se realizaron con apego a los estándares científicos y de procedimientos generalmente aceptados, tanto en su diseño, planeación y programación como en ejecución. A partir de estos elementos el Consejo Técnico del Padrón Electoral, por unanimidad, considera válido el proceso de la auditoría externa al padrón electoral.”⁶⁴

A continuación se describen otros elementos que contribuyeron en forma decidida a la calidad del padrón electoral que fue utilizado para la elección de agosto de 1994: ⁶⁵

a) Entre 1991 y 1993, como ya se estableció, se realizaron 36 auditorías y diversas verificaciones al padrón, con el propósito de abatir sus inconsistencias y conocer su grado de confiabilidad. Los resultados arrojaron que el padrón obtuvo 96% de consistencia.

b) Ocho partidos políticos decidieron realizar, y así lo hicieron, una verificación nacional muestral. Sólo un partido –el PRD- se auto-excluyó de este ejercicio a pesar de las reiteradas invitaciones que los otros partidos le hicieron para que se sumara al mismo. La conclusión de esta verificación fue que el nivel de inconsistencias del padrón electoral se encontraban estadísticamente en un mínimo de 2.37% a un máximo de 3.91%.

c) El PAN realizó un análisis serio y científico del padrón electoral que incluyó una verificación muestral y una auditoría informática. Emitiendo la siguiente posición: el padrón electoral actual ubica su nivel de inconsistencia en un rango que va del 2.59% al 4.13% que constituye a nuestro juicio un nivel aceptable de error.

d) Cuando el 3 de junio comenzaron a desempeñar sus funciones en el Consejo General como consejeros ciudadanos seis personalidades, decidieron tener asesores que examinaran los aspectos técnicos del padrón. Los seis consejeros ciudadanos comenzaron a estudiar con todo cuidado los diversos aspectos del padrón, esfuerzo que los llevó a formular varias recomendaciones

⁶⁴ Ibid., p. 39.

⁶⁵ Carpizo, Jorge, Algunas consideraciones sobre el Proceso Federal Electoral de 1994, México, Secretaría de Gobernación, 1994, pp.13-14.

y a emitir un voto razonado en un documento que declaró que el padrón resultaba “válido y definitivo”.

e) Las listas nominales obtenidas del propio padrón fueron exhibidas públicamente en dos ocasiones para que todos los ciudadanos tuvieran la oportunidad de hacer su propia auditoría, lo que anteriormente se precisó.

f) El grupo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas, en su estudio técnico respecto al padrón electoral, manifestó: *“Los logros conseguidos en esta materia puede afirmarse que se tratan de los más significativos que se han obtenido en el ámbito internacional.”*

g) Las propias listas nominales, como ya quedó asentado, se entregaron en medios magnéticos y en forma impresa a todos los partidos políticos para que tuvieran todas las oportunidades de examinarlas y reexaminarlas.

h) El PRD presentó el caso de las homonimias en el Distrito Federal como una prueba de supuesto fraude y de credenciales duplicadas. El Consejo Técnico del Padrón Electoral y la Comisión Nacional de Vigilancia estudiaron tal cuestión, y la mencionada Comisión, con el voto en contra de un solo partido, el PRD, dictaminó: “No existen elementos que puedan afirmar fundadamente que la circunstancia de estos nombres repetidos constituye algún género de irregularidad de la lista nominal, que sean registrados falsos, y mucho menos que su existencia sea indicador de alteración fraudulenta de la lista de electores.” Es decir, una cuestión social, muy común en diversas partes del mundo, se quería convertir en México en una catapulta para denunciar un supuesto fraude.

Derivado de la reforma constitucional y legal de 1996, el Consejo General del IFE logró obtener su plena autonomía funcional, en virtud de que el Presidente del Consejo fue elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, es decir, dejó de ocupar la presidencia el Secretario de Gobernación. Sin duda, dicha reforma electoral fortaleció el avance democrático del Instituto. Sobre el tema que nos ocupa, ese órgano máximo de dirección acordó en sesión extraordinaria celebrada el 22 de noviembre de 1996, la creación de la Comisión del Registro Federal de Electores, a efecto de vigilar y realizar como una de sus tareas sustantivas, estudios sobre la consistencia y confiabilidad del padrón y las listas nominales de electores, que le permitieron al Consejo General contar con elementos objetivos para declarar válidos y definitivos los instrumentos electorales de referencia. Lo anterior, con fundamento en los preceptos del artículo 159, párrafo 5 del COFIPE que establece: *“Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo*

*General del Instituto sesionará para declarar que el Padrón Electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos.*⁶⁶

Esta comisión del Registro Federal de Electores, en reunión celebrada el 18 de febrero de 1997, decidió por votación unánime proponer al Consejo General, la creación de un Comité Técnico del Padrón Electoral conformado por expertos en disciplinas científicas para el estudio y evaluación del Padrón y la lista nominal. El cual debía fungir como instancia de asesoría técnica científica en la ejecución de las evaluaciones y estudios de los productos electorales. En este sentido, el 26 de febrero de 1997 el Consejo General acordó la constitución del citado comité, como instancia de asesoría Técnico-Científica del Consejo General. Cuyo propósito fue asesorar a la comisión del Registro Federal de Electores en la elaboración de estudios relativos al Padrón y la lista nominal de electores, a fin de proveer al Consejo General de elementos objetivos para la declaración de validez y definitividad de los instrumentos electorales utilizados en 1997, 2000 y 2003.

En los diferentes procesos electorales, el Comité Técnico tuvo como meta principal la elaboración de estudios que brindaran certidumbre sobre la confiabilidad del Padrón Electoral y las Listas Nominales. Los requisitos para integrar el Comité, fueron los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- b) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular durante los 3 años anteriores a su designación.
- c) Contar con reconocida capacidad en algunas disciplinas científicas relevantes para el estudio y evaluación del Padrón Electoral.
- d) No ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de Partido Político alguno en los últimos tres años.
- e) No ocupar cargo, empleo o comisión en los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal (Los requisitos antes referidos, tuvieron efectos legales, a partir de las publicaciones del Diario Oficial de la Federación, marzo de 1997; marzo de 2000 y septiembre de 2002).

Cabe destacar, que la autoridad electoral no solo se limitó a cumplir cabalmente con las actividades que la ley estipulaba, sino que emprendió acciones adicionales que contribuyeron a reforzar y ampliar el grado de certeza y calidad de los instrumentos electorales.

⁶⁶ Cofipe, art. 159. op. cit. p. 395.

Dentro de estas acciones vale la pena destacar las “*Verificaciones Nacionales Muestrales*” que se le han hecho al Padrón Electoral en los años de 1997, 2000 y 2003 conjuntamente con los partidos políticos; las cuales tienen como objetivo determinar el grado de consistencia del Padrón y las listas nominales de electores a través de una muestra representativa a nivel nacional. El Programa de Diagnóstico, Mejoramiento y, en su caso Corrección al Padrón (PRODIMEC), mismo que se realizó a finales de 1998, tuvo como propósito identificar las variables que inciden en la desactualización del Padrón Electoral, por lo que la selección del universo de trabajo no fue aleatorio, sino que se orientó a las zonas en donde existía mayor rezago en la actualización del Padrón, estos es, el ejercicio fue un diagnóstico dirigido.

Por otro lado, en el documento en el que se presentó el informe final del programa, se indicó que los resultados del PRODIMEC sólo podrían ser validados con relación a los municipios seleccionados, debido a que fue un diagnóstico dirigido y no un ejercicio muestral de todos los municipios del país.

El presente capítulo expone la estructura profesional y técnica que posee actualmente la autoridad electoral federal, que desde 1991 ha demostrado su amplia y probada capacidad no sólo en el renglón de la organización de las elecciones federales, en el que se incluyen el Registro Federal de Electores, sino también en las tareas de educación cívica, que constituyen una función permanente y de alcance nacional. Por otro lado, el financiamiento público y la fiscalización de los recursos tanto de los Partidos como el de las agrupaciones políticas; y la participación de esta institución en lo contencioso electoral, que se convierte en primera instancia en los litigios electorales.

Con ello, queda de manifiesto que el Instituto Federal Electoral cuenta sin lugar a dudas, con la experiencia para garantizar la elaboración del Registro Nacional Ciudadano, y que además cuenta con un valor agregado, el reconocimiento de la sociedad por organizar ordinariamente procesos electorales altamente confiables.

CAPITULO 4.

LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.

4.1 ANTECEDENTES.

La existencia de una credencial para votar, tiene sus antecedentes jurídicos en la Ley Electoral Federal de 1946, sobre el particular el artículo 56 disponía: "... La Credencial se ceñirá al modelo que apruebe la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; será numerada progresivamente y sin duplicación de número para toda la República; estará perforada en clave especial a fin de facilitar la identificación y confronta, así como para hacer posible la tabulación de los datos del registro de votantes. La credencial se hará por duplicado, entregándose el original al presunto votante, una vez terminada su inscripción, y quedando el duplicado en poder del Consejo del Padrón Electoral. Toda alteración, raspadura o enmendadura anula la credencial..."⁶⁷

Posteriormente, en la Ley Electoral Federal de 1951, el legislador previó que se incluyera la huella digital, el nombre y domicilio del elector. Respecto a esa reforma legal el artículo 57 señalaba: "... La credencial de elector se ajustará al modelo que apruebe el Presidente de la Comisión Federal Electoral; deberá ser numerada progresivamente para toda la República; tendrá lugar para la huella digital y las características del nombre y domicilio del elector y las de orden técnico que se consideren necesarias; además los datos de la Entidad Federativa, Distrito Electoral, Municipalidad o Delegación o Localidad..."⁶⁸

La Ley Federal Electoral de 1973, en los artículos 93 y 94 menciona: "... La credencial permanente de elector se ajustará al modelo que apruebe el presidente de la Comisión Federal Electoral, deberá ser numerada progresivamente para toda la República y contendrá:

- I. Nombre y apellidos;
- II. Domicilio;
- III. Entidad federativa, distrito electoral, municipio o delegación, localidad y sección electoral;
- IV. Huella digital, y

⁶⁷ García Orozco, Antonio, Legislación electoral mexicana 1812-1988, p. 246.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 266.

V. Los demás datos de orden técnico que se consideren necesarios.

Así también, dichos dispositivos establecían que la credencial permanente de elector será autorizada con la firma impresa del Director del Registro Nacional de Electores y se hará por cuadruplicado. El original se entregará al ciudadano cuyo derecho se acredita. Las copias se invalidarán con la leyenda impresa “No da derecho a votar” y se destinarán: a la Dirección del Registro, a la delegación estatal y a la delegación distrital, respectivamente...⁶⁹

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales consagraba en su artículo 129 que la credencial permanente de elector debía contener los datos que hicieran posible que el ciudadano pudiera identificarse plenamente para ejercer los derechos que la Constitución y las leyes le confieren; el formato de dicha credencial lo aprobaba la Comisión Federal Electoral.

En 1987 con el nombre de credencial de elector, el artículo 117 del Código Federal Electoral establecía que todo ciudadano inscrito en el “Padrón Electoral Único” tenía derecho a que se le entregara su credencial de elector. El artículo 118 del mismo ordenamiento legal definía el contenido de dicho instrumento con los siguientes elementos: Entidad, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y sección electoral correspondientes al domicilio del ciudadano inscrito, clave de elector, apellido paterno, materno y nombre, domicilio, sexo, edad, huella digital y firma del ciudadano, año de registro, espacios para el año y elección y firma del Director General del Registro Nacional de Electores. Asimismo, el artículo 120 del propio Código disponía que las credenciales de elector con alteraciones serían nulas.

Por otra parte, resulta relevante comentar que, fue en la Ley Federal de 1973, cuando se establecieron los datos que debería contener la credencial permanente, dicha disposición no fue contemplada por los legisladores en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, siendo retomada en 1987 en el Código Federal Electoral, es importante destacar que por primera vez en este Código se incorpora el trámite de reposición de la credencial de elector en caso de extravío o deterioro grave, para lo cual el ciudadano tenía hasta el 31 de julio del año de la elección para solicitar la reposición. Esta norma no fue modificada en el texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino hasta la reforma de 1996, que establece como fecha límite para solicitar la reposición de la Credencial para Votar con Fotografía el último día de febrero del año en que se celebre la elección.

⁶⁹ Ibid., p. 288.

4.2 LA CREDENCIAL PARA VOTAR 1991-1992.

La aportación estratégica al nuevo edificio electoral en el año de 1990, fue la creación de un nuevo Registro Federal de Electores. Se trataba de asegurar que todos los ciudadanos mexicanos tuvieran garantizado su derecho político al voto. Como se apuntó en uno de los capítulos anteriores, se inició con la confección de un nuevo padrón y una nueva credencial de elector para la celebración de las jornadas comiciales.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y los partidos políticos a través de sus representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia, apoyados por sus respectivos cuadros técnicos, realizaron el mayor esfuerzo para plasmar un modelo de credencial para votar, que cumpliera con los requisitos jurídicos y de índole técnica consignados en el COFIPE.

Con fundamento en los artículos 73 y 82, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, el Consejo General aprobó el 7 de enero del año 1991 por unanimidad, el modelo de credencial para votar, documento indispensable para que los ciudadanos empadronados ejerzan su derecho al voto, en los términos de lo dispuesto en el artículo sexto, párrafo 1, inciso a) y b) del COFIPE, que señala ...“Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y
- b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente”.⁷⁰

Para efectos del proceso electoral de 1991, el Consejo General aprobó los elementos de control de la credencial para votar, mismos que enseguida se detallan ...”1. La credencial para votar deberá contener cuando menos, los siguientes datos del elector: a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio; b) Distrito electoral uninominal y sección electoral en donde deberá votar; c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; d) Domicilio; e) Sexo; f) Edad y año de registro; y g) Clave de elector. 2. Además tendrá: a) Lugar para asentar la firma, huella digital y fotografía del elector; b) espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate; y c) Firma impresa del Director General del Instituto Federal Electoral ...”⁷¹

⁷⁰ COFIPE comentado. op. cit. p. 58.

⁷¹ Instituto Federal Electoral, Acuerdo del Consejo General, 7 de enero de 1991.

Cabe señalar que desde la versión original del artículo 164 del COFIPE se precisaron los elementos de control que debe contener la credencial para votar. Para llegar al modelo de credencial que se proponía, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores diseñó un proyecto que fue puesto a consideración y análisis de los partidos políticos, quienes aportaron sus recomendaciones. La forma y contenido del modelo aprobado, se mencionan en el apartado subsecuente.

4.2.1 CARACTERISTICAS DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR.

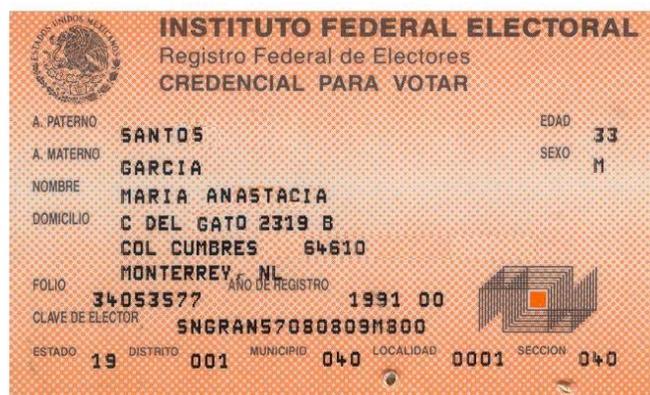
- Integración.- Incorpora el logotipo del Padrón Electoral 1991, lo cual muestra correspondencia entre el Padrón y la credencial.
- Diseño.- Se buscó un diseño acorde con las líneas estéticas y colores que lo distingan.

El diseño de la credencial fue pensado en función de un fácil manejo, además de que es similar al de otros documentos de uso cotidiano, lo cual facilita que los ciudadanos la porten consigo.

- Material.- Tendrá cualidades de durabilidad y resistencia.
- Descripción.- Credencial para Votar.

A continuación se muestra gráficamente la Credencial para Votar utilizada en 1991:

Anverso.



En esta cara de la credencial los datos se encuentran distribuidos en tres bloques horizontales: el primero de ellos presenta en el extremo superior izquierdo, el escudo nacional. Al mismo nivel y como elemento central, el nombre del Instituto Federal Electoral, así como el del Registro Federal de Electores y el título del documento. El segundo bloque lo constituyen los datos personales del elector, clave de registro, número de folio y el logotipo del Padrón Electoral 1991. La clave de elector consta de 18 caracteres, en los cuales se representa en seis caracteres el nombre del ciudadano tomando la letra inicial y la siguiente consonante del apellido paterno, del materno y del nombre; su fecha de nacimiento en los siguientes seis caracteres; dos más para la clave de la entidad federativa donde nació; uno para el sexo; uno más para el dígito verificador y dos para la clave de homonimia, la cual permite diferenciar a dos electores cuyos datos produzcan la misma clave en los primeros 16 caracteres. El número de folio es el de la solicitud de inscripción al padrón que presentó el ciudadano, el cual se incluye en la credencial para permitir la auditabilidad de los servicios del Registro Federal de Electores. El tercer bloque contiene a todo lo largo de la credencial, los datos geográfico electorales del titular de la misma.

Reverso.



Se ubican los espacios para la firma, la fotografía y la huella digital; en la parte superior se encuentra el espacio para que el elector firme el documento; el rectángulo del lado izquierdo será destinado para la fotografía, mientras que el derecho se ocupará para que el elector imprima su huella digital. Además, se presenta la leyenda que indica que esta credencial es un documento intransferible, así como la obligación de notificar el cambio de domicilio en los

30 días siguientes a que este ocurra y que aquella no será válida si presenta alteraciones o enmendaduras. Inmediatamente abajo aparece la firma del C. Director General del Instituto Federal Electoral. A lo largo de la parte inferior se localizan los recuadros marcados con los años correspondientes a elecciones federales, locales y en blanco aquellos en que pudiera haber elecciones extraordinarias. El color de la credencial es un degradado del tono naranja empleado en el logotipo del padrón electoral, el motivo de utilizar este mismo color responde a conservar una unidad entre los productos que se desprendan del padrón electoral 1991.

4.3 CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.

Dada la importancia que reviste este instrumento para la celebración de elecciones transparentes y confiables, los partidos políticos le han conferido una atención preferente, lo cual ha hecho posible que en los últimos años se hayan logrado avances sustantivos en su diseño, para garantizar un documento electoral con mayores elementos de seguridad.

En este contexto, en el mes de julio de 1992, en respuesta a los planteamientos que formularon diversos institutos políticos, se publicó un decreto con reformas al COFIPE, en el cual se adicionó entre otros, el artículo décimo séptimo transitorio, en el cual se consignó que para las elecciones federales de 1994, se estaría a lo siguiente:

- I. Se expedirá una Nueva Credencial para Votar con Fotografía. Para el efecto deberá realizarse una actualización y depuración integral del Padrón Electoral, cuyos procedimientos técnicos, así como la forma de participación de los partidos políticos en la supervisión y vigilancia de estas actividades, serán adoptadas por la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.
- II. En las nuevas credenciales se podrá omitir el número de las demarcaciones distritales, con el propósito de hacer posible, a partir del seccionamiento, su utilización en procesos electorales ulteriores. Las secciones electorales se numerarán progresivamente por cada entidad federativa.

Con la finalidad de dar debido cumplimiento a las reformas arriba señaladas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el mismo mes de julio, aprobó el modelo de una nueva credencial para votar con fotografía, el diseño y características técnicas son las siguientes:

- Tamaño: tarjeta de crédito. 8.6 x 5.4 cms.
- Colores: gris, blanco y negro.
- Descripción grafica:

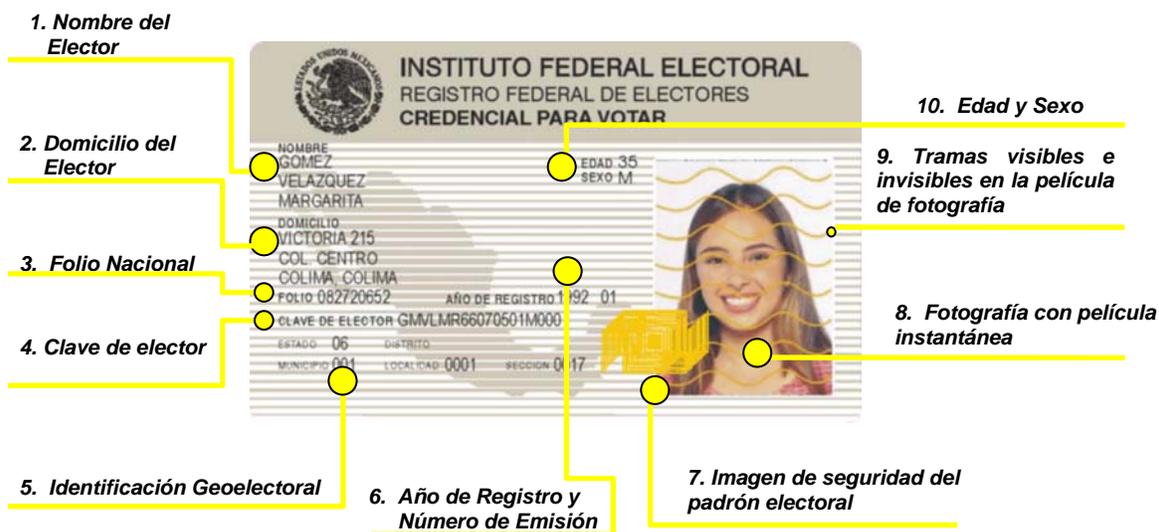
Anverso: impresa en dos tintas (gris y negro) sobre fondo blanco. Parte superior franja horizontal de color gris sólido a lo largo de la credencial y de 1.4 cms. de ancho. Sobre esta banda en la esquina superior izquierda se encuentra el escudo nacional y a la derecha de este se lee: "Instituto Federal Electoral", "Registro Federal de Electores" y "Credencial para Votar", impreso todo en negro.

Abajo de esta franja y cargado a la izquierda ocupando el resto de la credencial, la silueta de la República Mexicana en color gris sólido sobre un fondo tramado con líneas blancas y grises.

Sobre estos elementos (siluetas y líneas) preimpresos los datos fijos (nombre, edad, sexo, domicilio, folio, año de registro, clave de elector, estado, municipio, distrito, localidad y sección), a la derecha de los cuales se imprimirán los datos variables del ciudadano en color negro. A la derecha y ocupando un área de 2.8 cms. de altura por 2.2 cms. de ancho, se encuentra el espacio destinado a la fotografía. Además contendrá un holograma como elemento adicional de seguridad.

Descripción de la Credencial

ANVERSO



Reverso: en la parte superior de la credencial, calada en blanco, la superficie para la firma, de 0.9 cms. de altura por 6.4 cms. de ancho.

Abajo de ésta y a la derecha, la superficie destinada para poner la huella digital, también calada en blanco, con una área de 2.9 cms. por 2.9 cms.

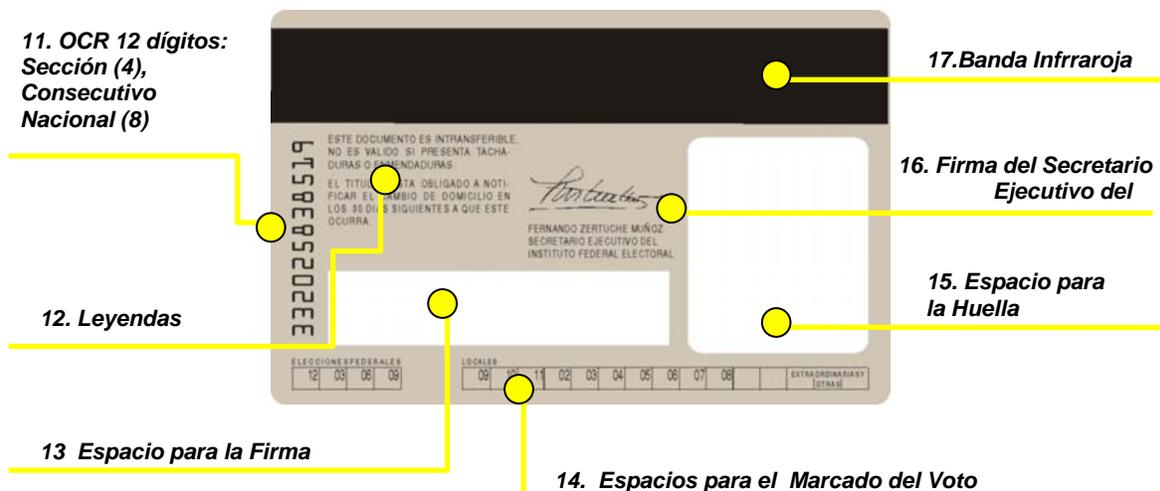
A la derecha de ambos elementos y de abajo hacia arriba de la credencial, se encuentra el código de barras impreso en negro.

En la mitad izquierda de la credencial se lee la leyenda: "este documento es intransferible, no es válido si presenta tachaduras o enmendaduras". "El titular está obligado a notificar el cambio de su domicilio en los 30 días siguientes a que este ocurra".

Abajo de ésta, la firma del director general y el logotipo del padrón electoral usado en 1991, todo impreso en negro. En el extremo inferior se encuentra el área destinada a las marcas externas que permitan comprobar el ejercicio del sufragio, dividida en dos bloques: el primero de 4 cuadros para las elecciones federales, a la izquierda y el segundo, de 15 cuadros, a la derecha, para las elecciones locales y extraordinarias.

Descripción de la Credencial

REVERSO



Cabe mencionar que en el acuerdo referido, se señaló que del fallo de la licitación dependía el material con el que se elaboraría la credencial, los elementos de seguridad con que contaría, en su caso, el material base de la credencial, la fotografía y el laminado; así como la tecnología que utilizaría para incorporar la fotografía. El acuerdo invocado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1992.

Como resultado de las reformas electorales de 1993, se modificaron diversos artículos, entre los que figura el artículo 144, que dispuso que para la entrega de las credenciales para votar con fotografía, se debería observar la siguiente normatividad:⁷²

1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su Credencial para Votar con fotografía.
2. Para obtener la Credencial para Votar con fotografía el ciudadano deberá identificarse a través de los medios o procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.
3. En todos los casos, al recibir su credencial, el interesado deberá firmarla y poner su huella digital, previa identificación que haga a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega.
4. Se conservará la constancia de entrega de la credencial, con la referencia de los medios identificatorios.
5. Los formatos de credencial que no hubiesen sido utilizados se relacionarán debidamente y serán depositados en un lugar que garantice su salvaguarda hasta la conclusión de la jornada electoral de que se trate. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de acuerdo con el procedimiento que a tal efecto acuerde el Consejo General, tomará las medidas para su cumplimiento por parte de los Vocales Locales y Distritales, quienes podrán estar acompañados de los miembros de la Comisión de Vigilancia correspondiente, para que verifiquen que se cumpla con dicho procedimiento.
6. Las oficinas del Registro Federal de Electores verificarán que los nombres de los ciudadanos que no hayan acudido a obtener su Credencial para Votar con fotografía, no aparezcan en las listas nominales de electores.

⁷² Cofipe comentado, art. 144. op. cit., p. 371.

Respecto al resguardo de credenciales no recogidas por sus titulares previo a la jornada comicial, las normas electorales previeron desde 1991 que aquellas credenciales que no hubiesen sido recogidas por los ciudadanos fueran destruidas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ante la Comisión de Vigilancia correspondiente. Esta disposición tenía como propósito evitar un manejo indebido de las credenciales para votar que no fueron obtenidas en el plazo legal establecido.

Para mayor ilustración, el 30 de julio de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispuso:⁷³

- La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por conducto de las correspondientes vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, procederá a concentrar en las Juntas Locales Ejecutivas, aquellas credenciales para votar que no hayan sido recogidas al 21 de julio por los electores. Los vocales secretarios de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, respectivamente, procederán a certificar el cumplimiento de estas actividades.
- En un plazo de 72 horas contadas a partir del 31 de julio, fecha de la entrega de las listas nominales a los partidos políticos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, procederá a la destrucción de las credenciales para votar materia del presente acuerdo, conservando las relaciones de los nombres correspondientes a las credenciales destruidas, que se considerarán como no incluidos en las listas nominales del padrón electoral. Asimismo, cuidará que este proceso se realice en condiciones que garanticen la totalidad inutilización de dichos documentos electorales así como el cumplimiento de las disposiciones de orden público relativas a la preservación del medio ambiente. Los vocales secretarios de las Juntas Locales certificarán debidamente esta etapa del proceso.

Derivado de los avances alcanzados en el diseño de la credenciales para votar, para el proceso electoral de 1994 el tema de la destrucción de los formatos, propició una serie de debates, entre los que se formularon diversos planteamientos sobre la materia, mientras que para algunos toda credencial no recogida antes de la fecha límite debía ser destruida, para otros se debía modificar esta práctica considerando los avances que se habían registrado en materia de control de las credenciales y particularmente con la incorporación de la fotografía del titular de la credencial respectiva, ya que consideraban que

⁷³ Instituto Federal Electoral. Acuerdo del Consejo General por el que se dispone la destrucción de las Credenciales para Votar que no hayan sido recogidas por los ciudadanos.

dicha destrucción tenía un alto costo y que la fotografía garantizaba que no se hiciera un uso indebido de la credencial.

4.3.1 MODIFICACIONES AL MODELO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.

En el tercer trimestre del año 2000, el Consejo General del IFE, aprobó llevar a cabo un Programa de Modernización Tecnológica y Operativa de las actividades que desarrolla la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, orientado a reducir los costos y tiempos de producción de la Credencial para Votar con fotografía, así como para eficientar los procedimientos de actualización del Padrón Electoral. Que implicó desarrollar nuevos procedimientos y una nueva tecnología para la producción y expedición de la credencial.

En el mes de febrero de 2001, el Consejo General aprobó por unanimidad, diversas modificaciones al modelo de Credencial para Votar con fotografía, que consistían en integrar nuevos elementos de seguridad, no visibles, que permitan preservar la autenticidad de las credenciales que se expidan, así como reforzar su diseño para hacer más difícil su falsificación.

Los cambios que se aprobaron y adicionaron a las Credenciales para Votar con fotografía a partir del segundo trimestre de 2001, son las siguientes:

Anverso.

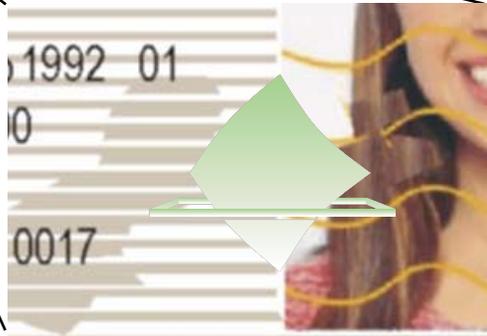
- a) La fotografía del ciudadano se imprimirá en forma digital.
- b) El sello, a manera de holograma, que se encuentra ubicado en la esquina inferior izquierda de la fotografía contendrá el emblema del Instituto Federal Electoral.

Elementos de Seguridad de la Credencial

IMAGEN DE SEGURIDAD ADVANTAGE DE PRODUCCIÓN CONTROLADA CON DISEÑO EXCLUSIVO DEL IFE, TIPO TRIMODAL CON EFECTO DE CAMBIO DE COLOR AL EXPONERSE A LUZ EN UN ÁNGULO DETERMINADO.



LA IMAGEN NO PUEDE SER DUPLICADA POR TECNOLOGÍAS GRÁFICAS DE REPRODUCCIÓN, AL TRATAR DE DESPRENDER LA MICA MOSTRARÁ SEÑALES EVIDENTES DE ALTERACIÓN.



- c) Sobre el cuerpo de la credencial se imprimirán datos del ciudadano sólo visibles con luz ultravioleta y/o con otro dispositivo.

Elementos Visibles bajo luz ultravioleta

POLAROID

ANVERSO

UNISYS



- Escudo nacional sobre el poliéster o laminado y
- Leyenda IFE dentro de la película fotográfica

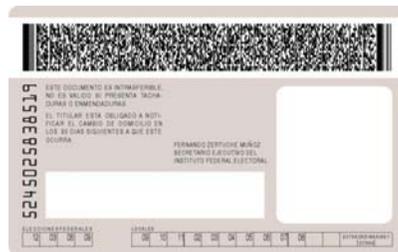
- Escudo Nacional
- Nombre del ciudadano y
- Leyenda “IFE” sobre el área de la Fotografía

TINTAS

Pantone formulación especial – IFE



Negro



TINTA UV formulación especial – IFE



YMCK



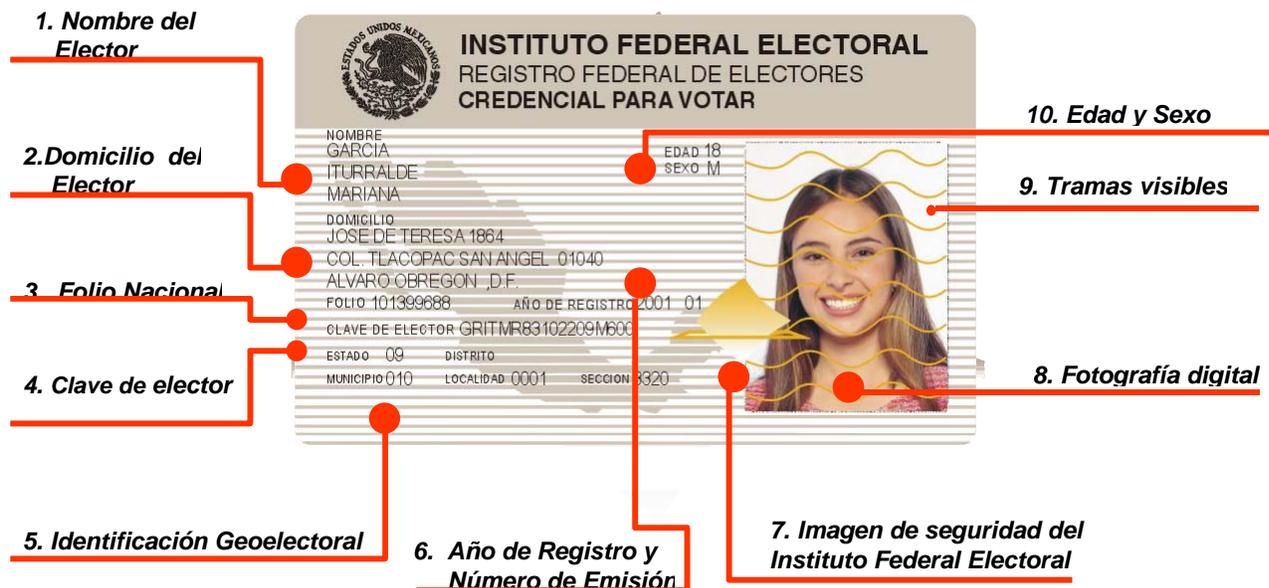
Reverso.

- a) Al código de barras que se encuentra cubierto por el filtro infrarrojo se añadirá información adicional del ciudadano y alguna variable de control y seguridad por cada credencial emitida.

Finalmente la Credencial para Votar con fotografía tiene la siguiente descripción:

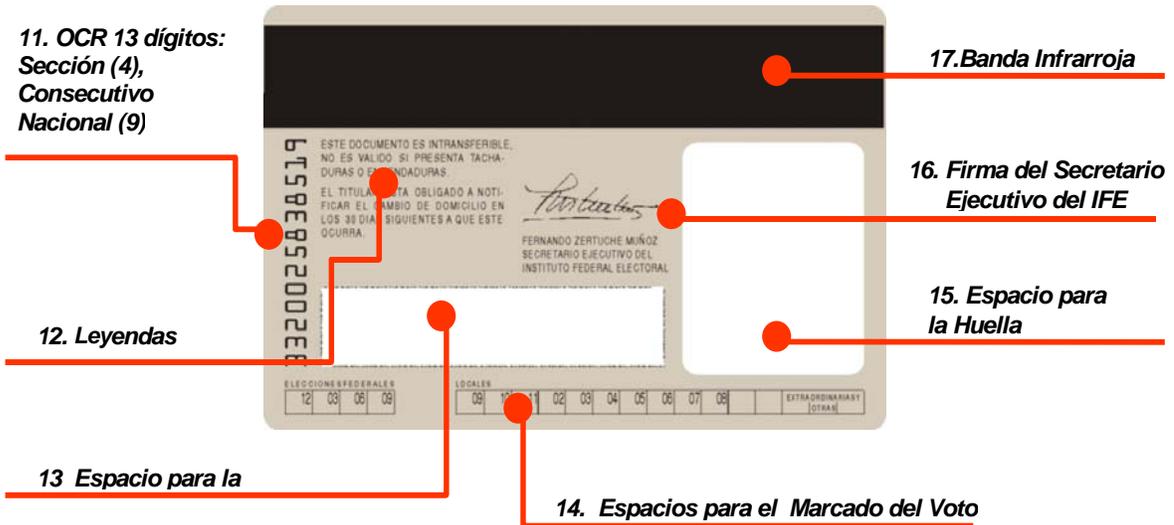
Descripción de la Credencial Actual

ANVERSO



Descripción de la Credencial Actual

REVERSO



CAPITULO 5.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN TORNO A LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.

La participación ciudadana es una de las demandas de nuestras sociedades contemporáneas, para este análisis se observarán dos enfoques, el primero sobre el papel que juega dentro de la construcción de la vida democrática y de las instituciones y la segunda parte dedicada a un estudio sobre las percepciones ciudadanas en torno a la credencial de elector.

Inicialmente se entiende por participar “tomar parte”, evidentemente alude a un acto colectivo, generado en el espacio público, para ello requiere que el ciudadano se involucre en los asuntos del gobierno para vigilar, controlar y aportar lo mejor de sí a su sistema de gobierno.

Para la investigadora cubana Cecilia Linares la participación es una actividad desplegada por el conjunto de actores sociales en la consecución de un proyecto de acción común de determinados objetivos y metas, que tendrá formas y niveles diferentes de expresión.

Sintetiza el fenómeno mediante las siguientes premisas:⁷⁴

- La participación es un proceso activo encaminado a transformar las relaciones de poder y tiene como intención estratégica incrementar y redistribuir las oportunidades de los actores sociales de tomar parte en los procesos de decisión.

- El proceso abordado nace de la necesidad individual y colectiva; está protagonizado por el hombre y las estructuras y espacios donde se concreta (escenarios sociales).

- La participación no es homogénea, alcanza distintos niveles y diferentes formas de expresión.

⁷⁴ Linares Fleis, Cecilia. “Participación Social. Premisas para su estudio” selección de lectura de comunicación II, pág. 80-81, Cuba, 2004.

- Es un ejercicio que permite ir creando espacios para influir en las decisiones que afectan la vida. La base orgánica para lograrla son las agrupaciones humanas que incluyen formas con diferentes niveles de estructuración, ellas suponen una necesidad y una voluntad comunes formalizadas para alcanzar un propósito, conducirse a sí mismas, y sobre todo, relacionarse con los de afuera y lograr beneficios. Allí se despliegan de manera orgánica, tácticas y estrategias que conducen a la solución; se toman decisiones y se generan actividades.
- Como parte sustantiva en la formulación de objetivos y estrategias del desarrollo cultural intenta sustituir la óptica difusionista que privilegia el consumo individual en su rol de espectador, por otra que implica la intervención activa de la población en el complejo proceso de construcción de su vida individual y social.
- En las condiciones del mundo actual, la participación como proceso de toma de decisiones siempre estará limitada y se circunscribe eminentemente a expresiones micro sociales en el marco de una organización concreta, determinada y relacionada con el desempeño por alcanzar una meta.

Para John Stuart Mill existen dos clases de ciudadanos los activos y los pasivos, “los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros”⁷⁵. Es decir, para que el sistema democrático opere no puede limitarse a las instancias gubernamentales y al sistema de partidos políticos, en esencia, requiere de la participación de los ciudadanos, esta participación puede considerarse imprescindible en nuestro régimen.

Para alcanzar una participación auténtica y democrática es necesario que se generen las condiciones propias, a través de una cultura de participación enraizada en la conciencia social. Para lograr este objetivo es necesario desarrollar un sistema educativo acorde a los objetivos planteados.

Cuando se aborda el tema de la credencial de elector, se entiende como un instrumento ciudadano, indispensable para el ejercicio de los deberes cívicos de votar y ser votado, en este orden de ideas, la obtención de la credencial de elector por parte de los ciudadanos es la expresión mínima de su interés por la participación en el ámbito electoral, que es el que nos interesa relacionar en

⁷⁵ Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia, México, F.C.E. 2005, p. 39.

este capítulo. Sin embargo no podemos perder de vista que el proceso de participación no se agota en lo electoral, si esta fuera sólo circunscrita a éste ámbito, la gobernabilidad estaría en riesgo, en consecuencia afectaría la actividad económica y la competitividad.

En los ámbitos electorales la participación ciudadana se ve reflejada en diferentes niveles de participación y compromiso, es decir, un reflejo de ésta son las Comisiones de Vigilancia, los Partidos Políticos, los Consejos Electorales, los observadores electorales, entre otros. Como mencionamos el origen de la participación se virtualiza una vez que se adquiere la credencial para votar.

La Credencial de Elector constituye un instrumento que da origen a la participación ciudadana, es por ello que en una segunda visión se optó por realizar un estudio sobre las percepciones ciudadanas en torno a la credencial de elector, de cuyos resultados parten premisas a considerar como una guía para futuras investigaciones en el campo de implementación de la cédula de identidad.

Se optó por la aplicación de un cuestionario que contenía dos vetas fundamentales, relativas al uso de la credencial de elector y al conocimiento sobre la Cédula de identidad ciudadana. Bajo estos parámetros se diseñó el cuestionario que incluía 6 ítems, éstos fueron: contar con la credencial de elector, número de expediciones de credenciales tramitadas en el lapso de 5 años, actividades en las que utiliza la credencial de elector, frecuencia en el uso del documento, conocimiento sobre la cedula de identidad ciudadana y la necesidad de que éste documento sea expedido por el Estado.

Para establecer el tamaño y selección de la muestra se consideró realizar un muestreo aleatorio simple, es decir, que cada ciudadano tuviera la misma probabilidad de ser seleccionado. Para la aplicación de dicha muestra se seleccionaron 150 – ciento cincuenta – ciudadanos que acudieron a realizar trámite por reposición de la credencial para votar con fotografía expedida en el módulo correspondiente a la 05 Junta Distrital Ejecutiva en Nuevo León, ubicada en la zona metropolitana de Monterrey.

En la aplicación de este instrumento se adiestró al personal operativo a efecto de que realizaran el levantamiento de datos, de manera aleatoria,

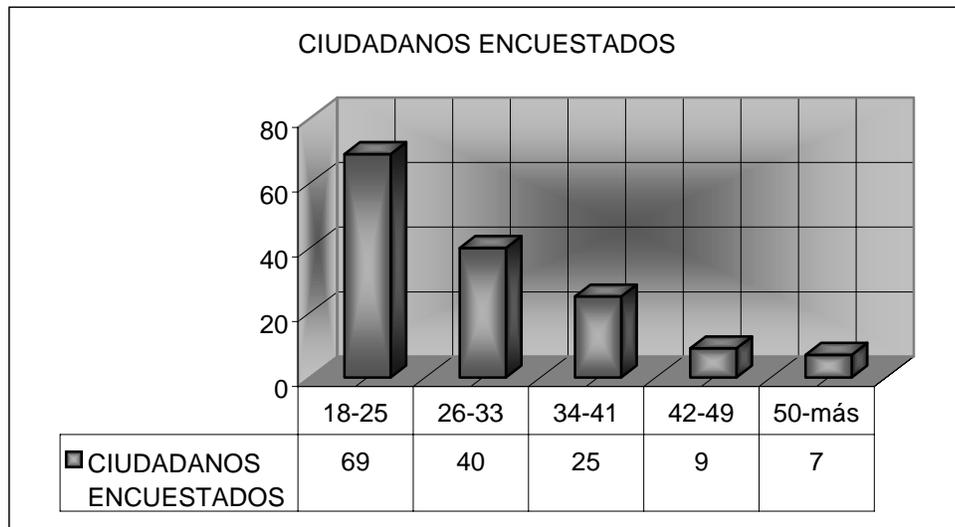
aplicando cada uno de los tres operadores 10 encuestas diarias, para obtener la muestra deseada de 150 cuestionarios.

Como datos estadísticos para realizar un análisis por rangos se recabaron datos adicionales sobre la edad y el sexo de los encuestados.

Los resultados arrojados por la muestra fueron codificados para realizar un análisis de las respuestas otorgadas por los ciudadanos, arrojando la información siguiente:

Los rangos de edad de los entrevistados fueron separados por intervalos de 8 años, ubicándose el 46 % en el intervalo de 18 a 25 años, siendo este el porcentaje más alto, el 26.7% corresponde de 26 a 33 años, para el rango de 34 a 41 el porcentaje es del orden del 16.7 %, en las edades correspondientes a 42 a 49 años, el porcentaje de participación en la encuesta fue del orden del 6 % y el 4.7 % en un rango de mayores de 50 años, lo que ubica a este intervalo en el de menor participación en la aplicación de la encuesta.

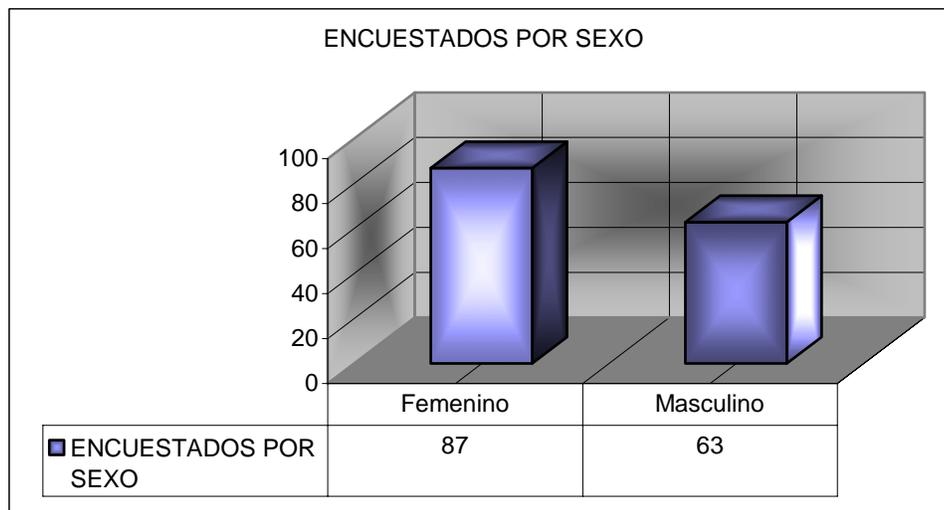
CUADRO No. 1



Para datos estadísticos en función al género de los ciudadanos encuestados, el 58 % corresponde a mujeres y el 42 % a hombres, lo que

guarda una estrecha relación con los índices de participación de las mujeres en los procesos electorales federales realizados por el Instituto Federal Electoral⁷⁶.

CUADRO No. 2



A efecto de contar con elementos que validen las percepciones ciudadanas sobre el uso de la credencial de elector se diseñó un menú que contenía 12 opciones sobre el uso cotidiano de la credencial de elector, acciones que se ven minadas si no se cuenta con este instrumento.

En este ítem se señaló la importancia de mencionar las tres actividades principales en las que se utiliza la credencial de elector, destacando los siguientes resultados:

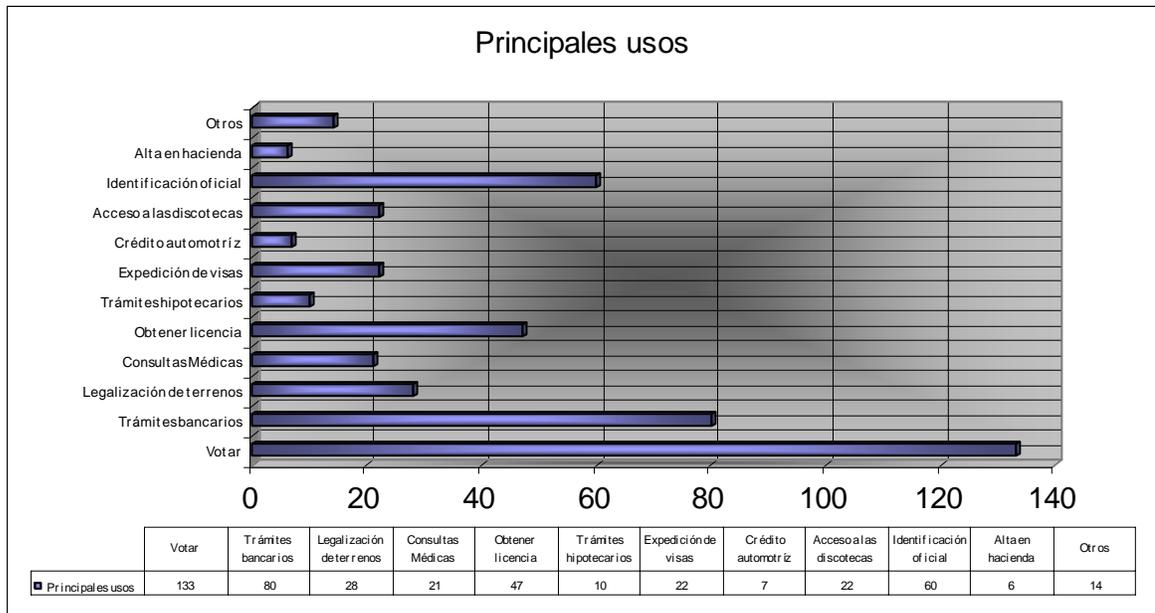
El uso de mayor incidencia entre los encuestados fue el referente a la actividad electoral, traducido en el acto de votar, con el 29.6 %, lo que marca un posicionamiento de el IFE en cuanto a la importancia de la participación cívica que conlleva el acto de votar.

En un segundo lugar el 17.8 % le imprime una actividad constante para realizar trámites bancarios y en tercer lugar con el 13.3 % la credencial de

⁷⁶ <http://www.ife.org.mx> en el apartado relativo a participación ciudadana.

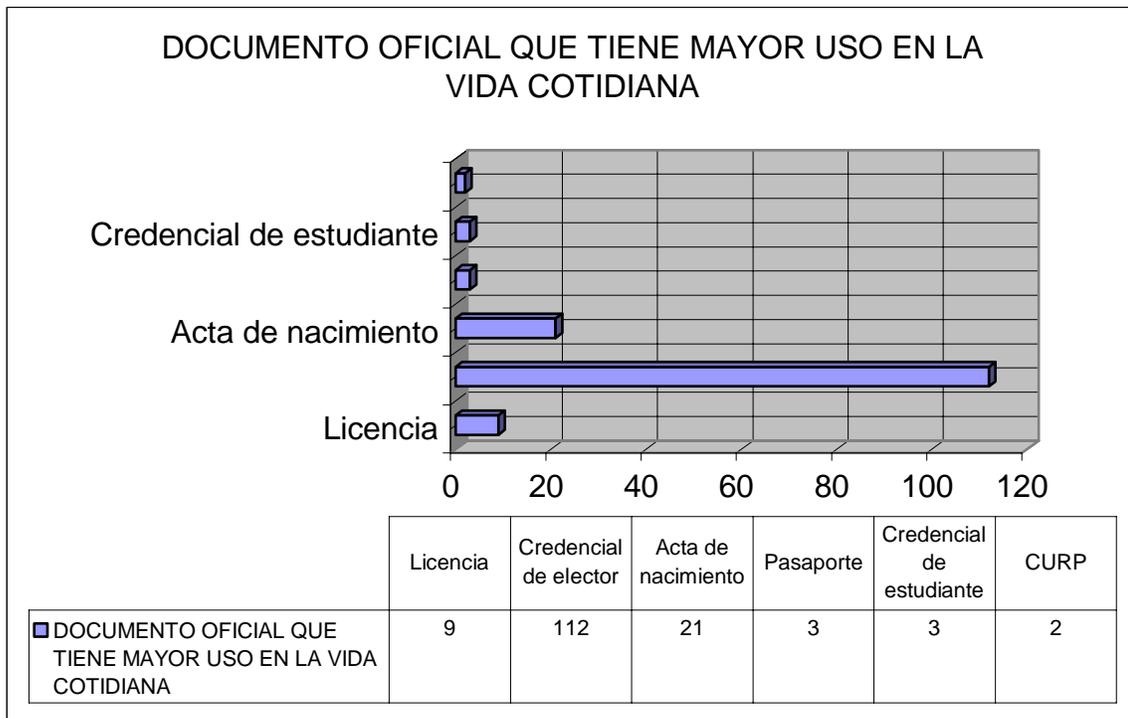
elector es utilizada por los ciudadanos como un documento de identificación oficial. Como se observa en ambos casos cabe la interpretación de considerarlos o clasificarlos como medios de identificación.

CUADRO No. 3



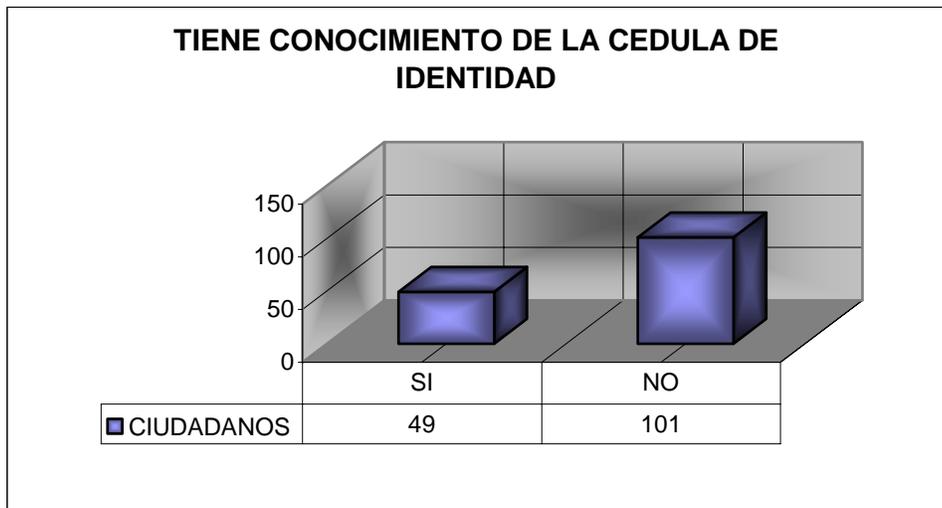
Se diseñó un menú de 8 opciones para el ítem correspondiente con el objeto de identificar el documento oficial que tiene mayor uso en la vida cotidiana, siendo la credencial de elector el documento de identificación por excelencia, ampliamente posicionado entre los ciudadanos mexicanos. El resultado de la aplicación de este ítem refleja que el 75 % de los ciudadanos encuestados encuentran en la credencial de elector el documento oficial (expedido por una institución pública) que tiene un máximo uso en el contexto de la cotidianidad.

CUADRO No. 4



Partiendo de la inquietud generada sobre el posicionamiento de la Cédula de Identidad Ciudadana entre los encuestados, se les inquirió sobre conocimiento de la obligación del Estado de expedir este documento, los resultados arrojaron que el 68 % de los encuestados desconocen este instrumento de identificación, la segunda lectura es también reveladora, puesto que el 32 % ha escuchado hablar de la Cedula de Identidad en algún momento.

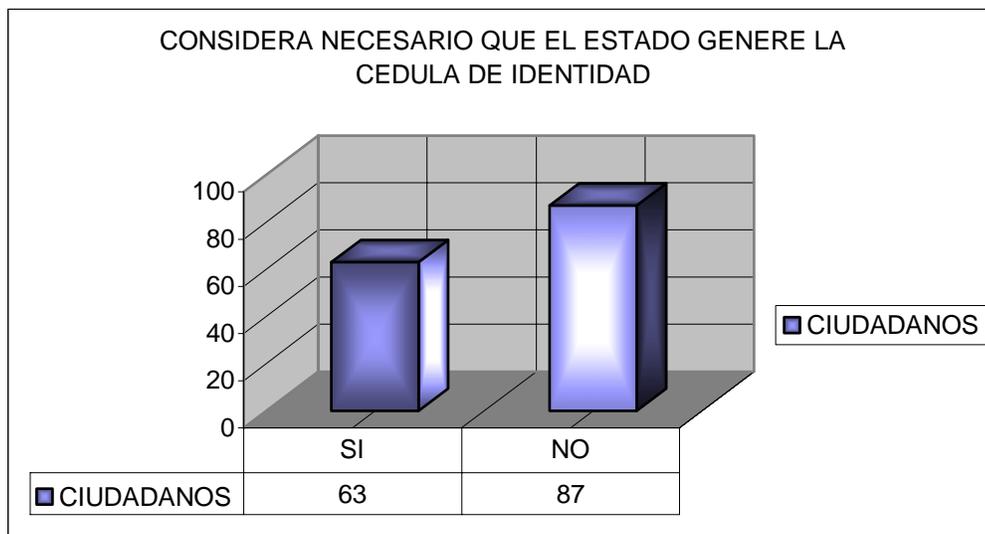
CUADRO No. 5



Finalmente, como referente sobre el uso de la Credencial de Elector como un instrumento equiparable a la Cédula de Identidad Ciudadana, se incluyó un ítem relativo a la importancia que el ciudadano confiere a que el Estado genere la Cedula de Identidad como un instrumento independiente de la credencial de elector, los resultados arrojados fueron del orden del 58 % como negativa o no necesaria la Cedula de Identidad, basados en dos argumentos principalmente: El primero es la posibilidad de utilizar la credencial de elector como medio oficial de identificación y en segundo lugar, el alto costo que representaría para el gobierno mexicano, por lo que los ciudadanos consideran no necesario expedir un nuevo documento, ni implementar logísticas de alto costo para la sociedad mexicana.

En contraparte un 42% considera importante que este instrumento sea expedido por el gobierno puesto que garantiza un medio de identificación alternativo a la credencial de elector.

CUADRO No. 6



Los resultados obtenidos solamente representan a una muestra poblacional y sus inferencias son limitadas o circunscritas a las características de la población que habita el Distrito Electoral Federal en el que aplicó la encuesta, sin embargo, de estos datos y para esta población específica se puede inferir:

- Que la credencial de elector elaborada en el Instituto Federal Electoral excede los fines electorales.
- Es el documento de mayor uso en la cotidianidad ciudadana.
- No se registra un conocimiento general de la obligación del estado de expedir una Cédula de Identidad Ciudadana.
- Los costos de la implementación de la Cédula de Identidad, constituyen el principal cuestionamiento que se traduce en rechazo para la expedición de este documento, por parte de los encuestados.

CAPITULO 6.

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE.

Para abordar este tema, se inicia con la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990 al modificarse la fracción I del artículo 36 constitucional, que hasta entonces disponía la obligación de inscribirse en los padrones electorales, y que fue sustituida por la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que establezcan las leyes; en esta misma reforma, el legislador en el artículo transitorio segundo dispuso: “En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.”⁷⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son ciudadanos mexicanos aquellos que reúnan los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir. En cuanto a la Cédula de Identidad Ciudadana la propia Constitución, sustenta la necesidad de que exista de manera permanente un Registro Nacional Ciudadanos, así como la expedición del documento que acredite la ciudadanía, dándole el carácter de interés público, y por lo tanto, atribuye esa responsabilidad al Estado.

Lo anterior, se actualiza en la Ley General de Población al existir dos apartados: a) El Registro Nacional de Población y, b) El Registro Nacional de Ciudadanos. El primero tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, ya sean nacionales o extranjeros. El segundo tiene como propósito conformar la información de los ciudadanos mayores de dieciocho años que soliciten su inscripción en dicho producto, de este último apartado se deriva el instrumento de identificación oficial.

En cuanto a los productos electorales básicos, el artículo 41 de la Carta Magna, en la fracción III, párrafo séptimo, le confía al Instituto Federal Electoral la siguiente encomienda “...tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al Padrón Electoral y lista de electores...”⁷⁸ Por otro lado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la formación, revisión y actualización del padrón electoral se realice a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

⁷⁷ www.cddhcu.gob.mx. Legislación Federal, reformas al artículo 36 constitucional. 30 de mayo de 2005.

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.43.

Por su parte en el artículo 36 constitucional, en la fracción I, se precisa la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, y a través de la Ley General de Población, se le atribuye a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, el manejo del Registro Nacional de Población, dentro del cual se encuentra comprendido el Registro Nacional de Ciudadanos, según las disposiciones 85, 86 y 87 de la legislación ya comentada.

En este ámbito el artículo cuarto transitorio del Decreto que reforma y adiciona diferentes disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, señala que en la conformación del Registro Nacional Ciudadano se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del Padrón Electoral y de la base de datos e imágenes obtenidos con motivo de la expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía. A la fecha, el IFE a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores inscribe y actualiza la información de los ciudadanos en el Padrón Electoral y como resultado se expide y entrega la respectiva credencial para votar.

Para la confección del Sistema del Registro Nacional de Ciudadanos, se exige que al concurso del Registro Civil y el denominado Registro de Naturalización y Nacionalidad, se agregue la participación del Registro Federal de Electores. El ordenamiento vigente señala que la Secretaría de Gobernación podrá verificar los datos relativos a la identidad de las personas, mediante la confrontación de los datos aportados por los ciudadanos con los que consten en los archivos correspondientes de dependencias y entidades de la administración pública federal que, para el ejercicio de sus funciones, tengan establecidos procedimientos de identificación personal. Las dependencias y entidades que se encuentren en el supuesto anterior, estarán obligadas a proporcionar la información que para este efecto solicite la Secretaría de Gobernación. Dicha entidad, proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones.⁷⁹ En el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997, suscrito por la Secretaría de Gobernación relativo al Programa para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, en el apartado 1.3 de los elementos para la conformación del Registro Nacional de Ciudadanos se hace hincapié en que dicho sistema

⁷⁹ Secretaría de Gobernación, marco jurídico-compilación jurídica. Acuerdo mediante el cual se da a conocer el programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. México 1997.

reclama la integración de insumos de certificación definitiva de información que provengan del Registro Civil y del Registro de Naturalización y Nacionalidad. En el acuerdo de referencia, textualmente se acota: "... en atención a lo dispuesto por la norma vigente el actual Registro Federal de Electores es un insumo del Registro Nacional de Ciudadanos, lo que permitirá contar con la información de los individuos inserta en el mismo."⁸⁰

Hasta aquí, se han analizado las disposiciones constitucionales y legales que constituyen el marco jurídico para la creación del Registro Nacional de Ciudadanos y el Padrón Electoral. Así también, algunos aspectos que interrelacionan su utilización como productos de carácter público. Respecto al asunto central que me ocupa, me refiero a la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana y la Credencial para Votar con Fotografía, en las siguientes líneas abordaré diversos preceptos jurídicos que de alguna forma convergen en sus datos y elementos para constituirlos como medios de identificación oficiales.

El artículo 87 de la Ley General de Población dispone que en el Registro Nacional de Población se inscribirá a los mexicanos mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y a los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana. El artículo 88 de ese ordenamiento, determina que el Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por la Ley correspondiente y su respectivo Reglamento.

De conformidad con el artículo 98 de la Ley anteriormente invocada, todos los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y de obtener la Cédula de Identidad Ciudadana. En observancia del artículo 144 del COFIPE, todos los ciudadanos tienen la obligación de acudir a los módulos que determine el IFE a fin de obtener su credencial para votar con fotografía. Con apego a lo estipulado en el artículo 105 de la Ley General de Población, se puede deducir que la Cédula de Identificación Ciudadana es el instrumento que servirá de identificación oficial a los ciudadanos, misma que tendrá validez ante todas las autoridades mexicanas, cuyo ámbito de utilización incluye la materia electoral federal, es decir, su importancia trasciende al uso de documento electoral en la celebración de los comicios federales.

⁸⁰ Ibid., p. 6

En el artículo 107 de la Ley en comento, se detallan los datos y elementos de identificación que contendrá cuando menos la Cédula de Identidad Ciudadana. En este mismo sentido, el dispositivo 164 del COFIPE establece los datos que debe contener la Credencial para Votar con Fotografía. En el siguiente cuadro se destacan ambos:

CUADRO No. 1

Datos y elementos que contendrá la Cédula de Identidad Ciudadana.	Datos con que cuenta la Credencial para Votar con Fotografía.
<ul style="list-style-type: none"> a) Apellido paterno, apellido materno y nombre (s); b) Clave Única del Registro de Población; c) Lugar de nacimiento; d) Fecha de nacimiento; y, e) Fotografía del titular; f) Firma y huella dactilar. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio; b) Distrito electoral uninominal y sección electoral en donde deberá votar; c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; d) Domicilio; e) Sexo; f) Edad y año de registro; g) Clave de registro; y Además de la fotografía, firma y huella digital.

Como podrá observarse los datos exigibles para la elaboración y titularidad de la Cédula de Identidad Ciudadana y de la Credencial para Votar con Fotografía, son en esencia, los mismos.

Del estudio de las legislaciones de población y electoral, se concluye que los procesos operativos para la creación del Registro Nacional de Ciudadanos y el Padrón Electoral presentan una amplia semejanza, pues en ambos procesos se requiere presentar la solicitud de parte del interesado, en las oficinas que al efecto se establezcan. Se deberá acreditar la identidad a partir de un documento probatorio. Suscribir dicha solicitud aportando los datos generales de identificación, incluyendo huella y fotografía.

El Registro Federal de Electores es un producto que se ha configurado con base en la buena fe de los ciudadanos. El Registro Nacional de Ciudadanos es un instrumento constitutivo de derechos, debido a que al establecerse deberá incorporar información certificada proveniente del Registro Civil o de certificados de Nacionalidad, o bien, de cartas de Naturalización; sin embargo los mecanismos de infraestructura tecnológica para la incorporación de los datos del Registro Civil al sistema de Información del Registro Nacional de Población aún no se han establecido. Con relación al Registro Federal de Electores, éste inscribe y actualiza de manera permanente la información de los ciudadanos en el Padrón Electoral, para ello, cuenta a nivel nacional con una amplia infraestructura tecnológica y una estructura operativa con gran experiencia en este tipo de procesos.

En este contexto, en el artículo octavo transitorio del Decreto publicado el 22 de noviembre de 1996 que reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se citan las siguientes obligaciones: *“Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores. Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran. Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que se realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de Identidad ciudadana.”*⁸¹

⁸¹ <http://members.tripod.com.mx/iracheta/cofipe3.htm> 13 de junio de 2005.

Del artículo transitorio mencionado, se advierte que su temática se refiere a dos materias, la primera señala la posibilidad de haber utilizado la Cédula de Identidad Ciudadana en el proceso electoral del año 2000, previendo que en el caso de que existieran inconsistencias que impidieran la expedición o utilización de la cédula en dicho proceso, se hicieran los planteamientos o ajustes conducentes. La segunda aborda el estudio de las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho del voto en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a partir del año 2000, previendo también, en su caso, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y que se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

Con base en el marco jurídico analizado, queda de manifiesto que el instrumento que debe ser utilizado como medio de identificación y para el ejercicio del derecho del voto, le corresponde a la Cédula de Identidad Ciudadana, empero, por imposibilidades técnicas, legales o presupuestales no ha tenido aplicación material. En contraste la Credencial para Votar con Fotografía se ha convertido de facto, en los últimos quince años, en el único y más aceptado medio de identificación oficial, no solo por su cobertura, sino por los mecanismos de seguridad que se emplean para su elaboración, además del riguroso proceso de vigilancia que se aplica en su confección.

Por último, no debe pasar por alto el impacto político que propiciaría dejar nuevamente en manos del Poder Ejecutivo el uso de los productos electorales. En la inteligencia que una de las reformas electorales más trascendentes, fue precisamente lograr la plena autonomía de la autoridad electoral, me refiero a la reforma de agosto de 1996.

CONCLUSIONES

En principio la Ley General de Población, virtualmente, invade la esfera competencial del Registro Civil, con la pretensión de convertir a cada habitante del país en el esquema de individuos perfectamente identificados, según ordenamientos de carácter público, frente al derecho privado. De aquí que el Registro Civil atiende el concepto de persona individual, en contraste, el Registro de Población se orienta al concepto de individuo público o colectividad organizada desde todos los puntos de vista sociológico y político.

En cuanto al principio de dotar a cada ciudadano de una Cédula de Identidad y no propiamente una credencial, la única diferencia que se encuentra es la connotación semántica, dado que el concepto de credencial se refiere al documento que sirve al tenedor para acreditar el desempeño de una función concreta o específica; mientras que la Cédula, según la Real Academia es el documento oficial que expresa el nombre, profesión, domicilio y demás circunstancias de cada vecino, para acreditar el pago de un impuesto y sirve para identificar a una persona.

Por otra parte, el reglamento de la Ley General de Población estipula que a la Secretaría de Gobernación (a través del Registro Nacional de Población), le corresponde la aplicación de las disposiciones en esta materia, estableciendo como obligatoriedad la participación de entes auxiliares, me refiero a instituciones y organizaciones de los sectores público, social y privado, en los casos y en la forma en que determine la legislación. Lo anterior, implica que las funciones electorales habrán de retornar a la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación en agravio de la ciudadanización de los Órganos Electorales. Más aún, desde el plano jurídico, al Registro Nacional de Población se le reconoce la supremacía del registro nacional de todos los habitantes, con atribuciones concretas de clasificar el segmento de ciudadanos de entre la población total, con la obligación de dotarla de la Cédula de Identidad Ciudadana. Cuyo documento tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el interior del país o en el extranjero.

Con la reforma electoral de 1996, se estableció la autonomía definitiva del Instituto Federal Electoral, con la cual se logró equilibrar como nunca antes las condiciones de competencia. Esta misma reforma, mediante un artículo transitorio, consagra un mandato específico para la Secretaría de Gobernación, relativo a la elaboración del Registro Nacional Ciudadano y, la expedición de la Cédula de Identidad correspondiente. Dicha instancia inició los trabajos en la dirección fijada, publicando en junio de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que da a conocer el Programa para el establecimiento

del Registro Nacional de Ciudadanos y la generación de los productos registrales conducentes.

El artículo 41 de nuestra Constitución Política otorga al Instituto Federal Electoral el carácter de organismo público, autónomo, el cual tendrá la facultad exclusiva de organizar las elecciones. El mismo precepto constitucional advierte que tendrá a su cargo de forma integral y directa las actividades relativas al Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores. El instrumento que sirve como medio para identificarse ante la autoridad electoral y para ejercer el derecho de voto, es la Credencial para Votar con Fotografía. Con la elaboración de esos productos electorales, se actualiza el principio de certeza, que constituye uno de los principios rectores de la autoridad electoral para el ejercicio de sus funciones, cumpliendo a cabalidad uno de los objetivos fundamentales, que los datos contenidos en la Lista Nominal coincidan plenamente con los registrados en la credencial del ciudadano que emitirá su voto.

De acuerdo a las circunstancias actuales, todo indica que el proceso para la emisión de la cédula de identidad ciudadana, no ha marchado con la celeridad debida. Ante el diagnóstico de la inviabilidad técnica y jurídica de contar con la cédula, las pasadas elecciones del año 2006 se organizaron con la Credencial para Votar con Fotografía.

Durante muchos años, los partidos de oposición señalaron que uno de los instrumentos para el fraude electoral era el manejo gubernamental del padrón electoral, y una pieza clave de ese control eran las credenciales para votar. Finalmente, los órganos rectores de la función electoral han sido ciudadanizados, y todo el proceso, incluida la expedición de la credencial de elector ya no está en manos del gobierno (Poder Ejecutivo).

La integración y operación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la multicédula de identidad, dependen de las bases de datos e imágenes construidas por el Instituto Federal Electoral, aunque también es necesaria la actualización y modernización de los registros civiles. La solución no es fácil, bajo el ambiente político que impera, lo más recomendable sería conformar el Registro Nacional de Ciudadanos en un sólo organismo, dotado de plena autonomía funcional, no gubernamental. La credencial para votar se ha convertido de facto, en la fórmula universal de identificación en nuestro país, actualmente 71,521,206⁸² ciudadanos poseen ese documento electoral, que posibilita acreditar no sólo la ciudadanía, sino también el ejercicio de los derechos políticos-electorales.

⁸² Cifras de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, 31 de diciembre de 2006.

La confianza en las elecciones representan hoy en día, un alto valor de certidumbre jurídica, política y social. Por lo que la información del Padrón Electoral debe seguir bajo la tutela de una institución autónoma. El IFE cuenta en la actualidad con el aval de todos los sectores de la sociedad, ganado a pulso, y que es producto de los diversos procesos electorales organizados desde 1991.

El Instituto Federal Electoral ha refrendado el respaldo ciudadano en cada evento comicial, por ejercer celosamente su mandato constitucional. Ninguna institución del Estado, goza hoy de estos dividendos. ¿Porqué no poner bajo el control de esta autoridad electoral el Registro Nacional Ciudadano? Los hechos me permiten sustentar que es un ente público de probada capacidad técnica y legal, que maneja una de las bases de datos (72,684,610⁸³ empadronados al mes de diciembre de 2006) más grandes del mundo. Que desde su confección ha sido sometida escrupulosamente a diferentes auditorías y diagnósticos para medir su cobertura y calidad, arrojando permanentemente resultados óptimos de confiabilidad.

A la luz del escenario actual, el reconocimiento de la instancia electoral tanto nacional como internacional permiten confirmar la factibilidad de que ese organismo se responsabilice de integrar el Registro Nacional Ciudadano, garantizando con ello dos encomiendas fundamentales, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y la calidad jurídica de éstos. Continuando con la tarea constitucional de tutelar el mantenimiento del Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores. La Credencial para Votar con Fotografía sería el único instrumento para acreditar la ciudadanía y ejercer los derechos políticos-electorales. Con un valor agregado, se evitaría un excesivo gasto económico para el Estado, si se decide dar marcha atrás a la implementación del Registro Nacional Ciudadano. Y por otro lado, no hay que pasar por alto que en la elaboración de nuevos padrones de población de esta magnitud, se corre el riesgo de no lograr la cobertura deseada por lo impredecible que resultan.

Se robustece lo anterior, con la Encuesta Nacional 2005 sobre percepción pública, elaborada por Ipsos Bimsa, en la que se expone que el IFE supera en credibilidad, imagen y confianza a la CNDH y al IFAI, según el sondeo, 71 por ciento de los entrevistados considera que el organismo electoral realizará comicios confiables el próximo año y 68 por ciento piensa que el IFE hará un buen trabajo en el proceso electoral 2006. La citada encuesta fue publicada el 12 de diciembre de 2005 en diarios de circulación nacional, tales como Ovaciones, la Crónica, Excelsior, el Diario, e Impacto Diario.⁸⁴

⁸³ Ibid.

⁸⁴ www.ife.org.mx

Sin duda, queda en manos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo decidir la construcción del Registro Nacional Ciudadano, en detrimento del sistema electoral mexicano, si se observan las disposiciones constitucionales y legales vigentes; o bien, transitar hacia la consolidación de la democracia a través de una sola ruta, depositar en un organismo que goce de plena autonomía la labor de organizar las elecciones sin injerencia de agentes externos.

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa, 10ª. Edición, México 1991.

Allan R. BrewrCarías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa*. Editorial Jurídica, Venezuela 1973.

Arenas Batiz, Carlos Emilio, Ramírez Mejía, Samuel Hiram, González Román, Eduardo, *Disyuntivas del Derecho Electoral*. La agenda pendiente, México, siglo XXI, 2003.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral 1996, Una descripción general*. Fondo de Cultura Económica, México 1999.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México 2000.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, 2005.

Carpizo, Jorge, *Algunas consideraciones sobre el Proceso Federal Electoral de 1994*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.

Castellanos, Hernández Eduardo, *Derecho Electoral en México: Introducción general*, Trillas, México, 1999.

De la Cueva, Mario, *La idea del Estado. Política y Derecho*, F.C.E., UNAM, México, quinta edición 1996.

Diccionario de la Lengua Española. Tomo I - Real Academia Española Décimo novena edición.- Madrid 1992.

Emilio O, Rabasa; Gloria, Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*. México, Porrúa, 1994.

Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1999.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1986.

Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública. Colección textos universitarios en Ciencias Sociales, Harla, México 1985.

Guerrero Orozco, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista. Distribuciones Fontomotora S.A., cuarta edición 1995, México, D.F.

Gutiérrez Espíndola, José Luis, *Educación cívica y construcción democrática en el actual contexto mexicano*, en Memorias del Foro Nacional La investigación educativa y el conocimiento sobre los alumnos, Juan Eliézer de los Santos (comp.), Universidad de Colima, México, 2000.

Jorge Carpizo/Ignacio Pichardo Pagaza/Carlos Castillo Peraza/José Woldenberg/José Agustín Ortiz Pinchetti/Fernando Zertuche Muñoz/Manuel Barquín Álvarez/Jorge Alcocer V. (Coordinador). *Elecciones, diálogo y reforma*, México 1994. Volumen I, Nuevo horizonte, CEPNA.

Kaplan, Marcos, Estado y Sociedad. UNAM, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudio sobre la Universidad, tercera reimpresión 1987.

Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM quinta reimpresión, México 1995.

Laveaga, Gerardo, *La cultura de la legalidad, Serie Estudios Jurídicos*, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

Linares Fleis, Cecilia. "*Participación Social. Premisas para su estudio*" selección de lectura de comunicación II, Cuba, 2004.

Luján, Noemí, *La construcción de la confianza política*, Colección Temas de la democracia, núm. 6, IFE, México, 1999.

Martín Chávez, Víctor Manuel, *Fundamento Teórico para el Proceso del Diseño de un Protocolo en Investigación*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Plaza y Valdez, Primera reimpresión, 2004.

Méndez, José Luis, *El servicio profesional electoral: un servicio civil para la democracia*, revista Universidad de México, núm. 591-592, UNAM, México abril-mayo 2000.

Méndez, José Luis, *Evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral, en Evaluación del desempeño y Servicio civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismo Electorales*, Méndez, José Luis y Raich, Uri; (coords), IFE/INAP, México, 2000.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática, núm. 4, IFE, México, 1997.

M. SHAFRITZ y C. HYDE, Albert, *Clásicos de la Administración Pública*, serie nuevas lecturas de Política y Gobierno. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche. F.C.E., México 1999.

Nohlem Dicter, Picado Soria y Zovatto Daniel, *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, 1998.

Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México 1991.

Osorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina - 1992.

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 5ª. Edición actualizada, Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, México, 1999.

Peschard, Jacqueline, *Hacia el reforzamiento del pluralismo*, revista Universidad de México, núm. 591-592, UNAM, México abril-mayo 2000.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría General del Estado*. Porrúa, trigésima edición, México, 1998.

Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Democrática, núm. 1, IFE, México, 1993.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, 1ª. Edición, México 1995.

Sartori, Giovanni, *Los fundamentos del pluralismo*, en revista Levitán, núm. 61, España, otoño 1995.

Savater, Fernando, *Ética, política y ciudadanía*, Grijalbo, Raya en el Agua, Causa ciudadana, México, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México 1977.

Serrano Magallón, Fernando, *Desarrollo Electoral Mexicano*, Instituto Federal Electoral, 1ª Edición, México 1995.

Zamora Flores, José Luis, *Derecho Constitucional*, Área Modular Jurídico-Política, Instituto Federal Electoral, México 2005.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral, México, Sexta Edición 2005.

Decreto constitucional por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 18 de Agosto de 1999.

Instituto Federal Electoral *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Segunda edición 1999.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, junio de 1990.

Ley General de Población y Reglamento de la Ley General de Población, Cuadernos de Derecho - 9 A. Compilación y Actualización Legislativa, ABZ Editores.- México.- octubre de 2000.

Orozco Flores, Jorge, *Ley General de Población*, Cuadernos de Derecho - Volumen IX 1ero. de enero de 1994 y número 9.- ABZ Editores.- México 1994.

DOCUMENTOS OFICIALES

Diario Oficial de la Federación. *Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Sección segunda, número 52, 17 de enero de 1933.

Diario Oficial de la Federación. *Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Sección segunda, número 52, 29 de agosto de 1936.

Diario Oficial de la Federación. *Reformas constitucionales* artículo 36, 4 de abril de 1990. Departamento de Documentación Legislativa.- SIID. México, D.F.

García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana de 1812 a 1988*, 3ª. Edición, publicación del Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México 1988.

Instituto Federal Electoral *Acuerdos del Consejo General 1991, 1996 y 2000*.

Secretaría de Gobernación, Marco Jurídico, compilación jurídica “*Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana*”, Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1997.

HEMEROGRAFÍA

Luján, Noemí, *Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales*, revista Universidad de México, núm. 591-592, UNAM, México abril-mayo 2000.

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la UANL. Derecho siglo XXI. Número 4, enero-abril, 2001, Volumen II.

PÁGINAS WEB

<http://www.inacipe.gob.mx/htm/Prontuario/Volumen2/GeneralPoblación/Transitorios.htm> 8 de marzo de 2005.

<http://members.tripod.com.mx/iracheta/cofipe3.htm>

<http://www.ife.org.mx> en el apartado relativo a participación ciudadana, diciembre de 2005.

<http://www.cddhcu.gob.mx>. Legislación Federal, reformas al artículo 36 constitucional. 30 de mayo de 2005.

<http://www.cddhcu.gob.mx>. Reformas Constitucionales artículo 36, 4 de abril de 1990. departamento de Documentación Legislativa.- SIID, México, D.F.