

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA FUNCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL EN LA  
CONFORMACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL  
MEXICANO**

**T E S I S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN  
CIENCIA POLÍTICA)**

**P R E S E N T A:**

**HÉCTOR ROBERTO GUZMÁN SÁNCHEZ**

**DIRECTOR DE TESIS: MTRO. SERGIO MAYA  
FERNÁNDEZ  
CIUDAD DE MÉXICO, 2022**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

# La función del Padrón Electoral en la conformación del sistema electoral mexicano

## Índice

Introducción.....	2
CAPÍTULO 1.- ¿Qué es un sistema electoral? .....	7
1.1.- Del Sistema Electoral Mexicano .....	7
CAPÍTULO 2. EL PADRÓN ELECTORAL .....	15
2.1 Del Padrón Electoral, historia y desarrollo .....	15
2.2.- Sobre la función del Instituto Nacional Electoral de conformar el Padrón Electoral.....	22
2.3 Depuración y Actualización del Padrón Electoral.....	32
CAPÍTULO 3.- Las funciones que desarrolla el Padrón Electoral dentro del Sistema Electoral .....	44
3.1 La lista Nominal de Electores y Credencial para votar .....	44
3.2 Conformación de Agrupaciones Políticas, Partidos Políticos y Candidaturas independientes.....	46
3.3 Insaculación de Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla .....	48
3.4 Financiamiento de los Partidos Políticos.....	49
3.5 Los Candidatos .....	51
3.6 Consultas populares .....	53
Conclusiones.....	55
Bibliografía: .....	68

## Introducción

Dentro de los estudios recientes de la Ciencia Política se ha enfatizado el estudio de las democracias; en el conjunto de dichos trabajos, sobresalen los dedicados a los temas estrictamente electorales. Diversos son los estudios sobre la composición de sistemas electorales, del sistema de partidos, sobre campañas electorales, resultados de las contiendas, alineación y realineación de votos, etc., mismos que han aportado valiosa teoría sobre el comportamiento de los votantes y la forma de composición de gobiernos.

Las vertientes para el estudio de sistemas electorales son tan amplias que en una sola investigación no alcanzaría para abordar todos sus componentes y explicar detalladamente la función que desempeñan dentro de él. Es por ello que resulta necesario realizar estudios sobre el sistema electoral mexicano con un enfoque distinto al de los ya efectuados, que incluyan otros elementos poco estudiados, como en este caso, el Padrón Electoral.

Es por ello que este trabajo busca visibilizar la importancia del Padrón Electoral en el sistema político mexicano a través del estudio del proceso de su conformación, así como las funciones que desarrolla dentro del sistema electoral mexicano y los procesos que derivan de la existencia del mismo. De igual forma, demostrar de qué forma el Padrón Electoral ha contribuido al proceso de democratización del Estado mexicano. La pregunta de investigación que guía este trabajo es ¿Cómo sería el sistema electoral mexicano sin la existencia del Padrón Electoral? las respuestas a tal cuestión son las que nos llevan a analizar las funciones del mismo y su aporte dentro de este gran andamiaje democrático.

Como marco de referencia que nos ayudará a comprender la relevancia que tiene la base de datos en el sistema electoral mexicano, comenzaremos por realizar un breve análisis de lo que ocurría con los procesos electorales en el periodo político mexicano cuando aún no se contaba con un Padrón Electoral como el de la

actualidad, dónde existía un solo partido hegemónico en el poder, cuando se acusaba de manipulación de resultados, padrones electorales a modo, etc.; señalamientos que derivaban en la desconfianza en los procesos electorales tanto de la ciudadanía como de los actores políticos de oposición, desconfianza que *radicaba, en gran medida, en que las autoridades responsables de organizar y revisar estos procesos eran al mismo tiempo juez y parte.*<sup>1</sup>

Durante el periodo que transcurre desde la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en 1946 (año en el que se federalizan las elecciones en el país y, concomitantemente, se crea el Partido Revolucionario Institucional (PRI)) y hasta antes del surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, *el binomio PRI-gobierno tuvo el monopolio del aparato electoral a través de la Secretaría de Gobernación.*<sup>2</sup> Lo anterior sin contar que derivado del sistema electoral de mayoría relativa vigente hasta antes de la reforma política de 1977 donde se incluyó por primera vez en México el sistema de representación proporcional y con ello el comienzo de la liberalización política en el país, ocasionaba la existencia de un gobierno emanado de un solo partido con escasa o nula participación de partidos de oposición, por lo que las leyes, instituciones y procedimientos relacionados al sistema electoral eran creados y ejecutados por una sola fuerza política.

Algunas de las características del sistema electoral del periodo mencionado y que abonaban a la percepción de desconfianza en las instituciones y procesos electorales eran:

- La falta de autoridades electorales autónomas y profesionales.
- Inexistencia de sistema de partidos plural.
- Control total técnico de la creación del Padrón Electoral.

---

<sup>1</sup> Ugalde, Juan Carlos. E IFE y la democracia en México, en Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2004, n° 19, pág. 53-

<sup>2</sup> García Reyes, Christian Uziel. Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos. Estud. polít. (Méx.), Ciudad de México, n. 19, p. 129-157, abr. 2010. Disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162010000100007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100007&lng=es&nrm=iso)>.

- No existían mecanismos de vigilancia reales que incluyeran a distintas fuerzas políticas de los actos y procesos que llevaban a cabo las autoridades electorales.

En el ámbito político, los años previos al inicio de la década de los 90, fueron un periodo en el que se discute la Reforma Electoral como respuesta a los cuestionamientos que los partidos políticos de oposición al partido en el gobierno hacían a la confiabilidad de los procesos electorales. En este proceso, un tema recurrente es la crítica al Padrón de electores<sup>3</sup>.

Otra prueba que evidencia la falta de un padrón confiable en el periodo anteriormente mencionado y que provocaba un control sobre los resultados electorales en favor del partido en el poder, es que para el año de 1989 en los trabajos del Comité Técnico para la Evaluación del nuevo Padrón Electoral dentro de las audiencias desarrolladas se rescató el siguiente testimonio:

*...presenta serias deficiencias (el Padrón Electoral): ciudadanos incluidos varias veces, ciudadanos empadronados y con credencial para votar que no aparecen en las listas nominales, obstáculos incomprensibles para empadronarse, menores de edad empadronados, sobreempadronamiento en secciones electorales, listas nominales idénticas en varias casillas... El Padrón Electoral es la causa de una parte sustancial de la abstención electoral. El fraude electoral radica en el diseño mismo del Padrón Electoral. Los partidos políticos no tienen la posibilidad de revisar el Padrón; lo único que pueden hacer es levantar un padrón paralelo.*<sup>4</sup>

Ahora bien, como anotaremos en los próximos capítulos, durante el periodo del partido hegemónico ya existían base de datos de electores, incluso desde tiempo atrás; sin embargo, lo que ocurría era que, precisamente por el predominio que existía del Partido Revolucionario Institucional en la totalidad de los ámbitos

---

<sup>3</sup> Garcia Reyes, Christian Uziel, *op. Cit*, pág. 3

<sup>4</sup> Zúñiga González, Víctor, Borrego, Salvador y Ibarra, Vanessa, 2003, *Evolución del Padrón Electoral 1989-2002*. Comité Técnico del Padrón Electoral 2003.

político-electorales así como en las instituciones, los procesos que derivaban en la conformación, actualización y depuración de esos padrones estaban controlados técnica y operativamente por actores que eran designados directamente por el partido en el poder, lo que ocasionaba que dicha base de datos fungiera como una herramienta más para el control político y no fuera de interés la construcción de un padrón confiable.

En este contexto y derivado de los discutidos comicios electorales presidenciales de 1988, cuyo polémico resultado favoreció al partido hegemónico en un contexto de fuertes acusaciones de fraude, socavaron la confianza en la organización de las elecciones que, para aquellos años eran responsabilidad de la entonces Comisión Federal Electoral. Esta crisis política fue una de las principales causas de una profunda reforma en el proceso de organizar las elecciones en el país, que derivó en la creación del Instituto Federal Electoral, órgano con el que se buscó reducir la influencia del gobierno en la organización de los comicios y con ello conseguir un piso mínimo desde el cual se pudiera competir democráticamente por los puestos de representación popular.

Es así como dentro del reclamo de un nuevo órgano electoral autónomo, encontramos también el origen del nuevo Padrón Electoral, herramienta que, como veremos más adelante, forma parte importante dentro del proceso democratizador que experimentó el sistema político mexicano.

De esta forma, en el primer capítulo abordaremos el estudio sobre el sistema electoral, para describir el contexto en el que el Padrón Electoral se desenvuelve. Posteriormente, en el segundo capítulo la historia del Padrón Electoral, sus orígenes en el México independiente y su posterior evolución hasta transformarse en la compleja base de datos ciudadana que es hoy en día

Por su parte, en el tercer capítulo estudiaremos todas las funciones que se llevan a cabo dentro de los procesos electorales y que son ejecutadas gracias a la

existencia de un Padrón Electoral confiable. Finalmente, se argumentará sobre la importancia de esta base de datos ciudadana y su contribución a la consolidación democrática y a elevar la calidad de la democracia mexicana.



# CAPÍTULO 1.- ¿Qué es un sistema electoral?

## 1.1.- Del Sistema Electoral Mexicano

Un indicador principal del proceso de democratización de una sociedad es sin duda, la realización de elecciones libres y periódicas con el fin de garantizar una transición y renovación del poder de manera pacífica. Es por ello, que los estudios de los fenómenos electorales han retomado gran interés dentro de la Ciencia Política, específicamente, sobre los tipos de sistemas electorales, su operabilidad, sus pros, sus contras, su desarrollo, etc. Debido a que es a través de ellos, que se llevan a cabo las elecciones de los representantes populares que exige la vida en democracia.

Si bien el ejercicio de la democracia no se reduce a cuestiones electorales, es innegable que cualquier concepción de democracia se encuentra directamente asociada a una idea de elecciones, a tal grado que un indicador fundamental de las sociedades democráticas es la realización de comicios libres.<sup>5</sup>

La bibliografía especializada define un sistema electoral como *el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política*.<sup>6</sup> En términos de Dieter Nohlen, *el sistema electoral es el conjunto de reglas que estipula el procedimiento por el que los electores votan, votos que se convierten en escaños para los miembros*

---

<sup>5</sup> Al respecto, trabajos como el de Mikel Barreda sobre la Calidad de la Democracia, argumentan que un indicador de ella es referente a la calidad de los mecanismos que pautan el acceso al poder político, (refiriéndose a su espectro más amplio, incluyendo la celebración de las elecciones) véase en Barreda, Mikel. *La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. Polít. gob.* 2011, vol.18, n.2, pp.265-295.

<sup>6</sup> Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos*. Instituto Nacional Electoral, México, 2016, pág. 7

*del Poder Legislativo, o en cargos de gobierno en caso de la elección del Poder Ejecutivo*<sup>7</sup>

Es decir, en palabras más simples, podemos establecer que un sistema electoral es el conjunto de acciones que se llevan a cabo para traducir los votos de la ciudadanía en puestos de representación. Sin embargo, las funciones de un sistema electoral van más allá de una simple intermediación entre los votos y los representantes. Puesto que, según su naturaleza, los sistemas electorales deben de establecer los procedimientos e instituciones que se encargarán de decidir las siguientes cuestiones:

¿Quiénes y cuáles son los requisitos para poder votar y ser votado?, ¿Cuántos representantes tiene cada comunidad/estado/municipio, etc.? ¿Cuál es y cómo se determina la división territorial? ¿Quién contará los votos? ¿Cuáles votos son válidos y cuáles no? ¿Cuánto deben durar las campañas electorales? ¿Cómo será el financiamiento de las campañas, con dinero público o privado? ¿Cuál será la autoridad que materialice todo lo anterior?, y un largo etcétera.

La respuesta a cada una de las interrogantes, que dependen en gran medida de la historia política, económica, social y cultural de cada país, van configurando sistemas electorales únicos. Ahora bien, podemos distinguir dentro de los sistemas electorales 3 formas comunes de ellos, las cuales son:

## **1. Sistema de Mayoría**

El primero de ellos es conocido como el sistema de mayoría, puede ser absoluta o relativa. Este método de transformar los votos en escaños cuando es de mayoría absoluta consiste en que en una elección el ganador debe obtener, al menos, el 50% de los votos más uno. Regularmente utilizado en distritos uninominales. Este tipo de sistemas tienden a considerar una segunda vuelta electoral cuando hay

---

<sup>7</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE, México, 2004, pág. 8

más de dos opciones para elegir y la dispersión de votos fue tal, que no permitió a ninguno obtener la mayoría de votación.

Para la segunda vuelta las opciones para el electorado son limitadas, tendiendo a ser sólo las dos de mayor captación de votantes en la primera ronda. Algunas de las ventajas de este tipo de sistema, consiste en que el ganador dispone de una elevada legitimidad, que se puede traducir en un índice mayor de gobernabilidad.

De la misma forma, dentro del sistema de mayoría existe la variante conocida como “mayoría relativa”. Lo anterior significa que, bajo este método, el ganador de un puesto de representación política será aquella persona que obtenga la mayoría de votos en la elección. También conocida como mayoría simple, en esta variante el triunfador no requiere cumplir el requisito que pide la mayoría absoluta, por lo que los márgenes de votación tienden a estar dispersos en las diferentes propuestas políticas.

Algunos de los principales problemas que se señalan de este sistema de mayoría es la sub y la sobrerrepresentación política que ocasionan. Por un lado, la sobrerrepresentación ocurre cuando la dispersión de las preferencias electorales fue tan grande que, con solo un pequeño número de votos, una opción política gobierne, lo que repercute en problemas de ingobernabilidad y poca legitimidad en el ejercicio del poder.

Por el otro lado, puede ocurrir que la votación resultó muy reñida y por unos cuantos votos de diferencia se declara ganadora una opción política, dejando sin representación a toda esa corriente de votantes que prefería la propuesta no ganadora.

## **2.- Representación proporcional**

Podemos concebir el sistema de representación proporcional como una manera de contrarrestar los inconvenientes de la sobre y la subrepresentación propiciados por el sistema de mayoría. Su forma de hacerlo es asignando a cada fuerza política tantos representantes populares como correspondan a la proporción de su votación efectiva. En su origen, se fundamenta bajo un principio de justicia electoral; es decir, una forma más justa de conformar órganos de representación que expresen de manera más real la dispersión de la voluntad de los votantes.

*Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por rp) en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque.<sup>8</sup> En consecuencia, debemos aclarar que ningún sistema de representación proporcional es igual a otro. Como bien apunta Nohlen, distintas estructuras sociales nacionales, diversas experiencias históricas y diferentes condiciones políticas e intenciones originaron, respectivamente, sistemas electorales propios<sup>9</sup>.*

### **3.- Sistemas electorales mixtos**

Por último, y como su nombre lo indica, existe un sistema que intenta conjugar lo mejor del sistema de mayoría y del de representación proporcional, fusionando en un sistema conocido como mixto. Comúnmente, estos sistemas se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional.

Para poder implementar los sistemas electorales se echa mano de fórmulas matemáticas que ayudan en la distribución justa de los escaños; bajo el mismo argumento, el territorio de un país es dividido en zonas electorales, mejor conocido como cartografía electoral. Estos dos métodos permiten la distribución

---

<sup>8</sup> Valdés, Leonardo, *op cit.* p, 20

<sup>9</sup> Nohlen, Dieter. *op cit.* p, 125

óptima de los puestos públicos de acuerdo con la fuerza de votación de los actores políticos.

De esta manera, tenemos por un lado las circunscripciones electorales o distritos que son el ámbito territorial en el que se lleva a cabo una elección, cuya distribución consiste en el número de demarcaciones en las que se divide un territorio para efectos electorales. El tamaño o magnitud de la circunscripción es el número de escaños por repartir al interior de ésta. El número de escaños en disputa puede variar entre: uno, dos o más. Si se reparte sólo un escaño en cada circunscripción se trata de una circunscripción uninominal. Por otra parte, si se reparte más de un escaño por circunscripción es plurinominal.

Por ejemplo, para la integración de la Cámara de Diputados en México tenemos 305 circunscripciones: 300 de ellas son uninominales –en México denominadas distritos electorales– y 5 plurinominales, cada una conformada por una lista de 40 candidatos, para elegir a los 200 diputados de representación proporcional (RP).

Asimismo, cada distrito electoral está dividido en secciones electorales, cuya definición la encontramos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 147 y establece que la sección electoral *es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000.*<sup>10</sup>

Para complementar el método, existen lo que se conoce como las fórmulas electorales. En el caso de la mayoría relativa pueden existir variantes, como en el caso de Costa Rica donde el candidato presidencial ganador debe obtener, por lo menos, el 40% de la votación a su favor y una diferencia de no menos de 10% con respecto al segundo lugar.

---

<sup>10</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, México, 2016

Por lo que respecta a las fórmulas de representación proporcional existen varios métodos que se ajustan a la realidad específica de cada país, ponderando el número de escaños y el total de población; dos de los métodos más comunes son llamados de procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente, de las cuales apuntaremos las siguientes:<sup>11</sup>

- Las fórmulas D'Hondt y Sainte-Laguë dividen la votación de los partidos entre una serie de divisores hasta cubrir el número de escaños a distribuir.
- Las fórmulas Hare, Droop y Imperiali dividen la suma total de la votación entre un número relacionado con escaños por repartir para obtener el cociente de distribución. La asignación de escaños corresponderá al número de veces que dicho cociente de distribución quepa en la votación de cada partido y se complementará con el método de restos.
- Proporciones matemáticas: Procedimiento que asigna a cada partido político el número de escaños en relación directa con la proporción de la votación obtenida. Para ello, se transforma la votación de los partidos en fracciones con base en la unidad. Se complementa con el método de fracciones mayores.
- Voto doble: En este procedimiento el electorado tiene un voto para el partido político de su preferencia y otro para elegir el candidato de la lista del partido de su selección. Los escaños se asignan a los partidos por la fórmula Hare, y después se identifican a los candidatos más votados de las listas de dichos partidos.

En México, por ejemplo, se cuenta con el sistema mixto para elegir a los diputados y senadores que conforman el Congreso de la Unión, para lo cual el país se divide en 300 distritos uninominales, en el caso de diputados, lo que significa que se eligen a 300 por el principio de mayoría relativa. Además, a partir de un número determinado de circunscripciones plurinominales se eligen 200 diputados de

---

<sup>11</sup> Valdés, Leonardo, *op cit.* p, 25

representación proporcional. Estos últimos acceden a ellos los partidos minoritarios que hubieran alcanzado más del 3% del total de la votación nacional.

Para el caso de la elección de Senadores, el sistema electoral mexicano combina tres criterios o métodos de votación. Se utiliza el método de mayoría relativa para asignar 64 de ellos, asignándoles 2 representantes a cada estado miembro del pacto federal. Del mismo modo, se utiliza el método de primera minoría para asignar uno más por cada estado. Para estos efectos, los partidos políticos registran una lista con dos fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Por último, 32 senadores son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Una de las críticas más fuertes que se hacen al modelo mexicano de mayoría relativa cuando de elegir al poder Ejecutivo se trata, es que sus resultados tan competitivos en la historia reciente configuran regímenes con poca gobernabilidad y polarizan a la sociedad. Algunos estudios<sup>12</sup> han propuesto que la posible solución sería adoptar el modelo de mayoría absoluta en el país, es decir, que se establezca la segunda vuelta en la contienda presidencial.

En México, derivado de su historia política, se ha configurado un sistema electoral singular con algunas contradicciones como que, por una parte, rechaza totalmente el principio de reelección de representantes en el poder ejecutivo, pero no así en el poder legislativo. Y aunque la reelección estaba expresamente prohibida en la ley, los partidos políticos encontraban lagunas en la misma para postular en elecciones salteadas a las mismas figuras de siempre, lo que en México se le

---

<sup>12</sup> Ver el estudio de Gamboa Montejano, Claudia, *Segunda vuelta electoral. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, Cámara de Diputados, México, 2017

conoce como el “chapulinazo”. Si bien es cierto que recientemente se ha legislado sobre el tema, permitiendo la reelección inmediata de los legisladores, el asunto sigue estigmatizado cuando se trata del poder Ejecutivo.

El fenómeno tal vez pueda entenderse como producto de los ideales de la Revolución Mexicana misma que se ha definido como una revolución democrática-liberal, *en tanto se planteó como un movimiento que perseguía la destrucción de la dictadura porfirista y la implantación de un régimen político que garantizara, a través del derecho, las libertades ciudadanas y la participación efectiva del pueblo en la designación de sus gobernantes.*<sup>13</sup> y estos ideales han contribuido a la configuración del sistema electoral mexicano, que ve en la reelección presidencial un sinónimo de dictadura.

De cualquier modo, independientemente del sistema electoral que se adoptó en México y las causas de su conformación, lo que se propone en el presente trabajo es que el Padrón Electoral es la herramienta que permite su funcionalidad y operabilidad, y que, sin él, no podrían llevarse a cabo procesos que contribuyen en la confiabilidad y legitimidad de los resultados que derivan del sistema electoral, que debemos recordar, está plenamente basado en la desconfianza política. Y es en ese contexto, en el que el padrón se erige como pieza fundamental para dotar de certeza los procesos electorales, tal y como veremos a continuación

---

<sup>13</sup> Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ediciones ERA, México, 2000, pág. 24



## CAPÍTULO 2. EL PADRÓN ELECTORAL

### 2.1 Del Padrón Electoral, historia y desarrollo

La definición literal de la palabra “Padrón”, según la Real Academia de la Lengua Española, es “Registro administrativo de los vecinos de un municipio”. Esta misma fuente, indica que Padrón Electoral es sinónimo del concepto *Censo Electoral*, mismo que señala que tiene su origen etimológico en el vocablo latino *census* y cuyo significado es “Registro general de personas con derecho al voto”.

Lo que vamos a entender por Padrón Electoral en el marco de nuestro sistema electoral mexicano y que guiará el curso del presente trabajo es: la base de datos que contiene la información de todos los ciudadanos mexicanos que han solicitado su inscripción al Registro Federal de Electores ante el Instituto Nacional Electoral, a través de la solicitud de expedición de la Credencial para Votar. Más adelante precisaremos la importancia de definir en dichos términos el concepto anterior relacionada con temas de operabilidad y creación de las listas nominales.

De esta forma, no se lograría entender la configuración actual de nuestro Padrón Electoral sin antes revisar algunos antecedentes de dicha base de datos y el contexto en el cual existieron. Es así como la historia del primer Padrón Electoral en el México independiente se remonta a 1830, con la publicación de las “*Reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del distrito y territorios de la federación*”. Es en esta disposición donde se enlistan instrucciones sobre la conformación del listado de ciudadanos con derecho al voto en su numeral 8 que a la letra dictaba:

*Un mes antes del día en que se han de hacer las elecciones primarias, se empadronará a los vecinos de cada manzana o sección, que tengan derecho de votar, y se les dará una boleta para que puedan hacerlo. Esta operación deberá estar concluida ocho días antes del de las elecciones.<sup>14</sup>*

Por su parte, el encargado de conformar el primer padrón no era un funcionario, sino una persona designada por el ayuntamiento que fuera vecina de la manzana o sección, que estuviera gozando de sus derechos político-electorales y que supiera leer y escribir, tal y como lo estipulaba el numeral 11 de la ya citada Ley:

*Para el padrón y repartimiento de boletas se comisionará por el ayuntamiento a un ciudadano vecino de cada manzana o sección, que tenga derecho de votar y sepa leer y escribir.<sup>15</sup>*

De la misma forma, en el primer esbozo del listado de electores, se estableció que contuviera, además del nombre y domicilio del ciudadano, el oficio de la persona y el número de boleta que le correspondía, como un mecanismo de control y vigilancia de la elección. Lo anterior se estipulaba en el numeral 12 de la mencionada reglamentación:

*En el padrón se asentará el nombre, apellido y oficio de cada uno de los individuos que tienen derecho de votar, el nombre de la calle, el número, letra u otra seña de la casa en que viven, y el número de la boleta que tocara a cada uno.<sup>16</sup>*

Por último, cabe resaltar los requisitos que en ese entonces se establecieron para tener derecho al voto activo, mismos que los contenía en numeral 34 de la citada Ley, el cual a la letra decía:

---

<sup>14</sup> Congreso de la Unión. *Colección de las leyes y decretos expedidos por el Congreso General de los Estados-Unidos Mejicanos, en los años de 1829 y 1830*, México, 1831, pág. 114

<sup>15</sup> *ibídem*, pág. 114

<sup>16</sup> *ibídem*, pág.114

*Para tener voto activo en las elecciones primarias, se necesita: Primero. Ser ciudadano mejicano (SIC). Segundo. Ser vecino del lugar con radicación de un año cumplido. Tercero. Tener veinte y un años cumplidos, y diez y ocho siendo casado. Cuarto. Subsistir de algún oficio o industria honesto.*<sup>17</sup>

Posterior a ese primer Padrón Electoral, pasaron varios años para que existiera una novedad en la conformación y supervisión del mismo. Es así como el 19 de diciembre de 1911, la Ley Electoral establece una junta del censo electoral de cada municipio. Misma que es conformada por 3 personas, a saber: por el Presidente Municipal y por dos candidatos con los que haya compartido en las últimas elecciones.<sup>18</sup> El modelo de conformación resulta novedoso y con un grado importante de desarrollo democrático, máxime si consideramos la situación política del país en aquellos años.

Otra cosa que resaltar en la misma Ley es que se otorga por primera vez personalidad jurídica a los partidos políticos y se les exige la elaboración de las boletas electorales y su entrega al presidente municipal, quien las haría llegar a las casillas.

Posteriormente, y como un avance en la vida democrática en el país, la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918<sup>19</sup> introdujo la no reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio. No obstante, sólo consideró como ciudadanos a los hombres mayores de 21 años si eran solteros, y de 18 años si eran casados. En esta misma Ley se estableció el mandato de la elaboración de un padrón con jurisdicción estatal.

---

<sup>17</sup> *ibídem*, pág. 117

<sup>18</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *La Ley Electoral de 1911, un instrumento revolucionario*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p 83

<sup>19</sup>Sánchez Bringas, Enrique, *Instituciones electorales: 1812-1918, La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1985, 83.

Esta reglamentación introduce numerosas y novedosas acciones que consideramos importante rescatar puesto que muchas de ellas son retomadas en legislaciones recientes sobre la conformación, no sólo del padrón sino del sistema electoral en general. Algunas de sus contribuciones son:

La creación de distritos y las listas electorales, para los cuales dictaba en su artículo 3 y 4 respectivamente: *La República es dividida en distritos electorales con base en el censo general. Para la formación de las listas electorales permanentes funcionarán tres clases de Consejos: de Listas Electorales, de Distritos Electorales y Municipales*<sup>20</sup>.

Esta norma establecía listas electorales permanentes y sujetas a revisión cada dos años. Asimismo, estipulaba que debían contener los siguientes datos: el número de la sección, el del Distrito Electoral, el nombre de la Municipalidad y el de la Entidad Federativa a que pertenece; los nombres y apellidos de los electores, con la designación de su estado civil, profesión, industria o trabajo, edad; si saben leer y escribir y el nombre de la calle, el número, letra, señal de la casa habitación de los ciudadanos inscritos.

Por primera vez, observamos procedimientos para hacer valer los derechos político-electorales, pues establecía que las reclamaciones que se puedan presentar por las listas electorales eran las siguientes: la rectificación de errores en el nombre de los electores; la exclusión de la lista electoral de las personas que no residan en la sección o que no tengan derecho a votar según las leyes vigentes, y la inclusión de ciudadanos que no figuren en la lista y que tengan derecho a ser inscritos. Estos preceptos los podemos encontrar hoy en día en nuestra legislación electoral actual.

---

<sup>20</sup> Cámara de Diputados. *Ley para elecciones de Poderes Federales*. Cámara de Diputados, México, 1917.

Otra gran contribución es el involucramiento del Registro Civil en la conformación del padrón, pues dictaba en su artículo 17 que los Jueces del Registro Civil debían presentar las listas de los electores muertos y que todo elector estaba obligado a dar aviso al ayuntamiento de su nuevo domicilio.

Por último, resulta anecdótico resaltar sus lineamientos para negar el ejercicio al voto de las siguientes personas: los vagos y los mendigos habituales; los que vivían de la beneficencia pública o privada; los que estaban sujetos a proceso criminal por delito que merezca pena corporal; los condenados a pena corporal, por el tiempo que dure la condena; los condenados por sentencia ejecutoria a la pena de suspensión del voto; los prófugos de la justicia; los que habían sido privados de la tutela por mal manejo de fondos o por infidelidad; los que hayan tenido casas de prostitución pública o clandestina; los que vivían a expensas de una mujer pública; los que hayan sufrido dos condenas por embriaguez habitual y manifiesta; los tahúres, y todos los condenados por delitos de corrupción electoral.

Debieron pasar 27 años para volver a experimentar un cambio en la manera de crear el Padrón Electoral. Es en diciembre de 1945, que el Ejecutivo presenta la iniciativa para la Ley Federal Electoral, en la que se contemplaba el retirar a los municipios la facultad de crear el padrón, constituir las casillas y vigilar los procesos electorales. De ahora en adelante serán organismos federales, que sirven de modelo a los estatales y municipales, los encargados de empadronar a los ciudadanos. En ese mismo año, se crea también la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Es en el Proceso Electoral de 1946 el que se organizó con la nueva reglamentación bajo la responsabilidad del gobierno federal. De esta forma, como ya mencionamos anteriormente, se conforma por primera vez la Comisión Federal de Vigilancia dando origen, además, a las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral, órganos que

fungen como coparticipes en la construcción y vigilancia de los procedimientos de empadronamiento ciudadano.

El Consejo del Padrón Electoral dependía de la Comisión de Vigilancia Electoral con jurisdicción nacional, a la cual incorpora la representación de los dos partidos de mayor relevancia en el país. Asimismo, en la misma norma se establece por primera vez el uso de una credencial para votar, misma que debía ser expedida por el Consejo del Padrón Electoral

En 1973 con la expedición de una nueva Ley Federal Electoral, en la antesala de la gran reforma política-electoral de 1977, se expande la participación de todos los partidos políticos registrados en los organismos electorales y se otorga autonomía administrativa al Registro Nacional de Electores, encargado en ese momento de la elaboración del padrón.

En términos de actualización y depuración del Padrón Electoral, se establece en 1982 un programa nombrado: 'Padrón Electoral 1982' implementado por la Comisión Federal Electoral, en el que se proponía llevar a cabo una actualización nacional del padrón con el objetivo de credencializar a los ciudadanos mexicanos en todo el país, ejercicio inédito hasta el momento.

De esta forma, para el 12 de febrero de 1987 se crea el Código Federal Electoral. Este ordenamiento actualiza el funcionamiento y conformación de los Comités y las Comisiones de Vigilancia al Padrón Electoral que asumen la obligación de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y la actualización del padrón único.

La integración de El Comité Técnico de Vigilancia del Registro Nacional de Electores (RNE) se conformaba de manera muy similar a como lo hace hoy en día la Comisión Nacional de Vigilancia. De este modo su integración constaba del Secretario General del RNE, quien fungía como presidente, un representante

partidario y un suplente por cada partido político; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y un Secretario Técnico designado por el director del RNE. Las atribuciones de dicho Comité eran las de vigilar que se efectuara la división distrital del territorio nacional; que el empadronamiento se llevara a cabo conforme al Código y a los acuerdos sobre la materia que dictase la Comisión Federal Electoral.

En el año de 1989 producto de la reforma político-electoral que culmina en 1990, se crea el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mejor conocido como el COFIPE, mismo que ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

Con el nuevo organismo electoral creado, se le atribuye la responsabilidad de dotar a los ciudadanos de una credencial para votar, y a su vez la creación de un nuevo Padrón Electoral cuya supervisión en los trabajos de conformación, actualización y depuración estaría a cargo de la actual Comisión Nacional de Vigilancia la que a su vez supervisa la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales. Con el reto de integrar un nuevo padrón y entregar la credencial para votar para las elecciones de 1991, el IFE desarrolla el programa "Padrón Electoral 1991".

En términos generales, las metas del programa fueron:

- A. Elaborar el Catálogo Federal de Electores, con la información básica de todos los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años (recabada a través de la visita domiciliaria).
- B. Integrar el Padrón Electoral con los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores, que hubiesen suscrito su solicitud de empadronamiento.

- C. Expedir la credencial para votar a quienes se encuentren inscritos en el Padrón Electoral y entregarla oportunamente.
- D. Formar los listados nominales de electores con los nombres de aquellos a quienes se les hubiese entregado su credencial para votar, exhibirlos, modificarlos en su caso, y distribuirlos oportunamente.

Es así como llegamos a los orígenes de nuestro actual Padrón Electoral, aún vigente, de cuya labor para integrarlo, actualizarlo y depurarlo, comenzaremos a estudiar y conocer a profundidad.

## 2.2.- Sobre la función del Instituto Nacional Electoral de conformar el Padrón Electoral

Como se estableció anteriormente, con la reforma político electoral culminada en 1990, se mandata al recién creado Instituto Federal Electoral la organización de las elecciones federales, y con ello, el ordenamiento de constituir un nuevo Padrón Electoral y proporcionar a la ciudadanía una credencial para votar. Este último encargo, establecido desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 41 Apartado B, menciona que:

*“corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes: (...) 3. El padrón y la lista de electores”<sup>21</sup>*

Es así que desde el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y, derivado de la reforma política-electoral de 2014, ahora la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) encontramos los lineamientos que debe de llevar a cabo el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), otrora Instituto Federal Electoral (IFE) en la conformación del Padrón Electoral.

---

<sup>21</sup> Cámara de Diputados Del H. Congreso De La Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del Congreso De La Unión, México, 2015, p 56



La única excepción que debemos resaltar es que, en 1990, el COFIPE establecía en su artículo 137 que se debía llevar a cabo un primer Catálogo General de Electores a través de la técnica censal total. Dicha técnica consistía en la visita casa por casa a todos los ciudadanos a lo largo y ancho del país. El mismo ordenamiento dictaba los principios de dicha tarea:

*Artículo 141 1. Según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución, establecida una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales basada en el último Censo General de Población, el Consejo General del Instituto, con la finalidad de contar con un Catálogo General de Electores del que se derive un Padrón integral, auténtico y confiable, podrá ordenar, si fuere necesario, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores aplique las técnicas disponibles, incluyendo la censal en todo el país, de acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional de Vigilancia y de la propia Dirección Ejecutiva.*

*2. La técnica censal es el procedimiento que se realiza mediante entrevista casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años, consistente en:*

*a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; b) Lugar y fecha de nacimiento; c) Edad y sexo; d) Domicilio actual y tiempo de residencia; e) Ocupación; y f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización<sup>22</sup>.*

De igual manera, la norma establecía que una vez que se culminara con la técnica censal total y con ello la creación del Catálogo General de Electores, se debía proceder al empadronamiento de la ciudadanía y la entrega de su credencial para votar. Todo ello estipulado en el artículo 141, numeral 4:

*Concluida la aplicación de la técnica censal total, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verificará que en el Catálogo General no existan*

---

<sup>22</sup> Instituto Federal Electoral. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, 2002, pág. 62

*duplicaciones, a fin de asegurar que cada elector aparezca registrado una sola vez.*

*5. Formado el Catálogo General de Electores a partir de la información básica recabada, se procederá en los términos del siguiente Capítulo. (Formación del Padrón Electoral).*

De este modo, una vez culminada la tarea titánica de la técnica censal total, se procedió a la elaboración del aún vigente Padrón Electoral, cuyos procedimientos no han distado mucho a pesar de las constantes reformas electorales a lo largo de estos treinta años.

En 1990 el COFIPE en lo que respecta a la creación del Padrón Electoral establecía:

**Artículo 143** *1. Para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 148 del presente Código.*

*2. Con base en la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá la correspondiente Credencial para Votar.*

**Artículo 144** *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 procedimiento que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro 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.*

De este modo, podemos observar que un requisito para estar inscrito dentro del padrón es que medie una solicitud individual del ciudadano manifestando que quiere ser inscrito para ejercer su voto en las elecciones. Lo anterior no es sino un candado que estableció la Comisión Nacional de Vigilancia para evitar empadronamientos sin consentimiento, puesto que, en dicha solicitud, debía constar las huellas, fotografía y firma del ciudadano interesado. En este mismo sentido, debemos hacer hincapié en la obligatoriedad que establece el legislador al ciudadano de acudir a los Módulos de Atención Ciudadana para la obtención de su credencial para votar; aunque cabe señalar que se omite mencionar la sanción correspondiente en caso de la inobservancia de dicha norma.

Actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) retoma lo establecido en el COFIPE en lo referente a la técnica censal total, sin mucho sentido, debido a que se le dio continuidad al Padrón Electoral ya conformado por el ejercicio censal de 1990.

Es evidente tras un análisis comparativo de ambos ordenamientos (COFIPE-LGIPE) en lo referente a la creación del Padrón Electoral que los legisladores omitieron abrogar algunos artículos cuyo contenido se repetía, y algunos incluso, ya no tenía sentido transcribir, como el referente a la técnica censal total, por ejemplo. A continuación, analizaremos lo estipulado en la LGIPE:

**Artículo 128.** *1. En el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.*

**Artículo 129.** 1. El Padrón Electoral del Registro Federal de Electores se formará, 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 relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

**Artículo 130.** 1. Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que éste ocurra.

2. Asimismo, los ciudadanos participarán en la formación y actualización del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

**Artículo 131.** 1. El Instituto debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la credencial para votar.

2. La credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

**Artículo 132.** 1. La técnica censal es el procedimiento que el Instituto instrumentará para la formación del Padrón Electoral. Esta técnica se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años

**Artículo 133.** 1. El Instituto se encargará de formar y administrar el Padrón Electoral y la lista de electores. (...) 4. El Instituto, a través de la comisión respectiva, de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y del órgano nacional de vigilancia, verificará el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el Padrón Electoral para conformar el listado de electores tanto a nivel federal como local. 5. Los órganos de vigilancia del Padrón Electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Como podemos percatarnos, en esencia los procedimientos normativos para la creación del Padrón Electoral siguen siendo los mismos desde lo estipulado en el COFIPE, con una clara añadidura: la creación de un padrón de mexicanos residentes en el extranjero, medida que busca que los mexicanos que viven en algún otro país puedan ejercer su derecho al voto activo en las elecciones federales.

Debemos señalar que en el artículo 129 de la LGIPE cuando versa sobre los métodos utilizados para la conformación del padrón, el legislador confunde los procedimientos de conformación (estipulados en los incisos a y b), con un procedimiento de actualización y depuración (inciso c) que es el de *la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.*

Por otro lado, se observa que, igual que en el caso del COFIPE, la obligación del ciudadano de inscribirse al Padrón Electoral y notificar su cambio de domicilio en un plazo máximo de 30 días después de haberse mudado, no son complementadas con algún tipo de sanción que ayude a cumplir dichas obligaciones de manera eficaz, ocasionando con ello, una permanente desactualización del padrón.

En lo referente a la credencial para votar, la Ley establece que es un instrumento que deriva del propio Padrón Electoral y debe ser un requisito indispensable con el que debe cumplir todo ciudadano para poder ejercer su derecho al voto. De esta manera, no sólo es requisito estar inscrito en el padrón, sino, además, contar con la credencial para votar con fotografía vigente. Esta situación deriva en varias posibilidades a la hora de la conformación de la lista nominal, y con ello, en afectaciones en el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos, las cuales estudiaremos en el capítulo 3.

Finalmente, pasaremos a analizar un órgano colegiado de supervisión a los trabajos en la conformación, actualización y depuración del Padrón Electoral llamado Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

Como ya se ha enlistado anteriormente, han existido diversas instancias supervisoras o revisoras a la tarea del empadronamiento ciudadano para efectos electorales. La génesis de esta idea no es otra que la de dotar de un grado mayor de certeza y legalidad a los procesos de elección de representantes populares. En otras palabras, surge producto de la desconfianza<sup>23</sup> en el actuar de la autoridad, misma que es en la que se basa todo el sistema electoral mexicano, desconfianza en los actores políticos.

En este sentido, la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (CNV) juega un papel sumamente importante en la conformación, actualización y depuración del Padrón Electoral, ya que, desde su conformación busca integrar a todo el espectro de fuerzas políticas con la intención de construir con consenso, legalidad y legitimidad la base que sustenta a todo el sistema electoral mexicano. Es así como la CNV cuenta con unas estructuras estatales, llamadas Comisiones Locales de Vigilancia, y a su vez con 300 Comisiones Distritales de Vigilancia, correspondientes a cada uno de los distritos uninominales en los que se divide el país.

Su conformación está estipulada en el artículo 157 de la LGIPE<sup>24</sup> que establece:

1. *Las comisiones de vigilancia se integrarán por:*

---

<sup>23</sup> Véase: Del Tronco, José *Las causas de la desconfianza política en México* Perfiles Latinoamericanos, núm. 40, julio-diciembre, 2012, pp. 227-251 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México

<sup>24</sup> Instituto Nacional Electoral. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, INE, México, 2014 pág. 69

*a) El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los vocales correspondientes de las juntas locales o distritales ejecutivas, quienes fungirán como presidentes de las respectivas comisiones, en caso de ausencia temporal, estos últimos podrán ser sustituidos por los vocales ejecutivos de dichas juntas.*

*b) Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, y*

*c) Un secretario designado por el respectivo presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral.*

*2. La Comisión Nacional de Vigilancia contará, además, con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.*

Dentro de las facultades de las Comisiones de Vigilancia se encuentran:

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 esta Ley;

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

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

d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral;

e) Conocer y opinar sobre la ubicación de los módulos de atención ciudadana.

Asimismo, la CNV conocerá y podrá emitir opiniones respecto de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial o mejor conocido como el proceso de distritación electoral. Como argumentaremos en el presente trabajo, la función de las Comisiones de Vigilancia más allá de supervisar los trabajos de la conformación del Registro Federal de Electores es la de dotar de certeza y legalidad la base de datos sobre la cual se basa todo el sistema electoral mexicano, y la misma que permite la operabilidad del mismo. Pues es del Padrón Electoral del que parten la mayoría de los procedimientos, instituciones y normas que conforman el sistema electoral, y de no existir esa base de datos, su conformación sería totalmente distinta.

Dentro de las funciones de la CNV se encuentra la de establecer los procedimientos bajo los cuales los ciudadanos deben inscribirse al Padrón Electoral y obtener su credencial para votar. Estos lineamientos se encuentran en el Acuerdo 1-ORD/12: 14/12/2017 titulado “Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se aprueban los medios de identificación para obtener la Credencial para Votar en territorio nacional.” En dicho documento<sup>25</sup> se encuentran las razones jurídicas que sustentan la necesidad de los 3 documentos que se solicitan para que un ciudadano pueda estar inscrito en el Registro Federal de Electores. En este sentido, la CNV estableció que todas las personas que soliciten su inscripción deben cumplir con estos requisitos:

1. Documento de identidad. Se trata de un documento oficial en el que conste la nacionalidad de la persona, así como su nombre completo, fecha de nacimiento y sexo. En la mayoría de casos se trata del acta de nacimiento, aunque pueden existir algunos otros documentos como carta de naturalización, entre otros.

---

<sup>25</sup> Véase el Acuerdo 1-ORD/12: 14/12/2017 de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, INE. Recurso electrónico en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/cnv-so12-2017-12-14-A-1.pdf>



2. Identificación con fotografía. Algún documento en el que conste nombre completo, fotografía visible. Deberán ser originales y vigentes, o con una fecha de expedición no mayor a 10 años cuando no tengan vigencia, éstos se hayan obtenido al haber cumplido al menos los 15 años, con excepción de los relativos al Título Profesional, la Licencia para Conducir cuando ésta sea permanente, la Cédula Profesional, Cartilla del Servicio Militar y la credencial expedida por el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores, toda vez que son expedidos por única vez.
  
3. Comprobante de domicilio. Este documento es requerido para ubicar al ciudadano en la sección electoral que le corresponde en los planos cartográficos y georreferenciarlo de manera precisa para poder garantizarle su derecho al voto, asignándole de manera correcta la casilla en la que debe de votar.

Como se estipuló anteriormente, la CNV se encarga de supervisar los trabajos que lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral, por conducto del Registro Federal de Electores, de inscripción, actualización y depuración del Padrón Electoral, a través de sesiones mensuales, como mínimo, en sus estructuras nacional, estatal y distrital. En dichas sesiones, el encargado del nivel que corresponda del Registro Federal de Electores expone y da a conocer los trabajos sobre las mencionadas temáticas y pone a consideración del órgano las estrategias encaminadas a la actualización o cualquier tipo de modificación que se refiera a la inscripción de los ciudadanos en el padrón y a la posterior tarea de crear las listas nominales de electores.

La labor de esta Comisión se vuelve más importante, en tanto más se acerque la fecha de declarar la definitividad de la lista nominal de electores para las elecciones federales; pues es dicho documento, como ya se apuntó anteriormente, el que sustenta muchos de los procesos que conforman el sistema

electoral, y el sistema de partidos en el país, tal y como veremos en los próximos capítulos.

La existencia o no y la naturaleza de las observaciones que realizan los representantes de las fuerzas partidistas en las sesiones sobre la conformación del Padrón Electoral y la definición de la lista nominal, repercute directamente en un mayor o menor grado de legitimidad y conformidad hacia con el quehacer del INE en su tarea de organizar las elecciones.

Esto es así, debido a que, si desde la conformación de esta base de datos los partidos advierten manipulación y/o procesos ilegales, todos los procesos que derivan del padrón son catalogados como ilegales e ilegítimos, con un aumento considerable de la desconfianza en el actuar del árbitro electoral, que por sí mismo, se desenvuelve en un sistema edificado en ella. De ahí la importancia del consenso de todas las fuerzas políticas en la conformación del Padrón Electoral y de cómo este hecho repercute en una mejora en la calidad democrática del país, pues dota de certeza, legalidad y legitimidad a los procesos de transición de poder.

## 2.3 Depuración y Actualización del Padrón Electoral

En esta obra se sostiene que el Padrón Electoral es el cimiento sobre el cual está construido el sistema electoral mexicano. Por tal motivo, es preciso que su constitución sea lo más consensuada y precisa posible, es decir, que cuente con el mayor grado de actualización. No debe perderse de vista que, con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c), d) y ñ) de la LGIPE, el INE tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar, y actualizar el Padrón Electoral.

De la misma forma, es en el libro cuarto donde de la LGIPE donde se estipulan los procedimientos que estudiaremos a continuación. Para el caso de la actualización, el artículo 138 de la Ley en comento señala:

*A fin de actualizar el Padrón Electoral, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1o. de septiembre y hasta el 15 de diciembre siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones a que se refieren los dos párrafos siguientes.*

De lo ordenado en dicho artículo, el Instituto Nacional Electoral, por conducto de las vocalías del Registro Federal de Electores, pone en marcha el programa llamado “Campaña Anual Intensa”. Esta estrategia consiste en incrementar la capacidad de atención en los Módulos de Atención Ciudadana dotándolos de mayor personal y equipo tecnológico. Tal y como indica la norma, a partir del 1 de septiembre de cada año y hasta el 15 de diciembre de la misma anualidad, el INE dispone de mayor recurso para encarar así el encargo. De la misma forma, en la estrategia, y previamente consensuado con la Comisión de Vigilancia correspondiente (ya sea Estatal y/o Distrital), el Registro Federal de Electores (RFE) puede instalar Módulos de Atención Ciudadana temporales, ya sea fijos, semifijos (que cambian de sede 2 veces al mes) o móviles (cambian de sede cada 2 o 3 días).

De este modo, la Campaña Anual Intensa viene a complementar los trabajos de la “Campaña Anual Permanente”, que no es otra cosa más que el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 126, párrafos 1 y 2 de la LGIPE que dicta:

*El INE prestará por conducto de la DERFE y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, mismo que es de carácter permanente, de interés público.*

El carácter permanente del RFE significa que los Módulo de Atención Ciudadana, que es el espacio físico donde da lugar la inscripción y actualización de los ciudadanos al Padrón Electoral, deben de brindar servicio de manera permanente,

y no sólo en vísperas de una elección. En este sentido, el INE, a través de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, desarrolla una estrategia para la determinación de cuántos Módulos de Atención Ciudadana se instalarán de forma permanente, de acuerdo siempre a una posibilidad financiera, material y territorial, así como la mejor ubicación de los mismos.

Otra estrategia de actualización con la que cuenta el Registro Federal de Electores es la técnica censal parcial. Consistente en visitar domicilio por domicilio de una o algunas secciones previamente determinadas con el objetivo de empadronar a aquellos ciudadanos que aún no se encuentran registrados.

Por último, el INE desarrolla una técnica de actualización que es acompañada por los partidos políticos a través de las Comisiones de Vigilancia llamada “Verificación Nacional Muestral” (VNM). Este ejercicio comprende el esfuerzo más grande e importante que realiza el INE en conjunto con los partidos políticos para dotar de certeza, legalidad y legitimidad al instrumento estudiado, el Padrón Electoral. La VNM consiste básicamente en realizar encuestas en una muestra aleatoria y representativa a nivel nacional del Padrón Electoral con el objetivo de medir la confiabilidad de los datos en él vertidos, el grado de actualización tanto de ciudadanos como de los productos cartográficos del RFE, y en general, la calidad del padrón.

Los trabajos son conducidos por lo que mandata tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1, 34 y 41, base V, Apartado A, párrafos 1 y 2, Apartado B, inciso a), numeral 3. La LGIPE, artículos 9, 29, 30 (párrafo 2), 31 (párrafo 1), 54 (párrafo 1, incisos a), b), e), d) y f) y párrafo 2), 127, 128, 129, 135, 136, (párrafos 1, 2 y 3), 140, 147 y 158 (párrafo 1). Así como el Reglamento de Elecciones, Sección Segunda, Verificación Nacional Muestral, Capítulo 11, Padrón Electoral, Lista Nominal de Electores y Credencial para Votar. Artículo 83, y del Reglamento de sesiones y funcionamiento de las Comisiones de

Vigilancia del Registro Federal de Electores, Capítulo 111, De las supervisiones y su acompañamiento. Artículo 26, párrafo 2.

Para la VNM se realizan 2 encuestas denominadas: Cobertura y Actualización. Con la encuesta de Cobertura se mide el grado de empadronamiento y de credencialización de la ciudadanía residente en el país y también el impacto del cambio de domicilio. Con la encuesta de Actualización se evalúan algunos aspectos de la calidad de los registros electorales y del servicio de los módulos; se mide la permanencia de la ciudadanía en el domicilio del registro electoral, las causas de no residencia y el impacto del cambio de domicilio no reportado.

El tamaño de muestra, conforme la normatividad establecida en el artículo 83 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral<sup>26</sup>, se determina en la última semana del mes de junio del año anterior al de su aplicación, comprendido en el planteamiento general de la Verificación Nacional Muestral que se trate. Para tal efecto, el esquema de muestreo consiste en dos muestras independientes dado que cada encuesta tiene una población de estudio específica.

Los instrumentos de captación incluyen preguntas específicas para la generación de los indicadores, así como reactivos que dan congruencia a la entrevista y sirven de control operativo. Previo al levantamiento de la Encuesta de Cobertura, se realiza la enumeración de viviendas en las manzanas seleccionadas y se utiliza el Catálogo de viviendas e inmuebles que permite llevar el registro del tipo de predio: vivienda, baldío y otro uso que integren la manzana.

Durante los trabajos de la VNM los partidos políticos, a través de sus representantes ante las Comisiones de Vigilancia del RFE, acompañan y verifican los operativos en campo, así como los resultados en gabinete. Son partícipes en

---

<sup>26</sup>. Instituto Nacional Electoral. *Reglamento de Elecciones*. Consejo General INE, México, 2016.

las entrevistas con los ciudadanos y el INE les asigna recurso para que puedan realizar dichas tareas sin contratiempo.

### **Depuración del padrón**

Concomitantemente, el RFE lleva a cabo trabajos de depuración que buscan dar de baja a aquellos registros de ciudadanos que, por algún motivo, no deben de estar incluidos en la base de datos. Algunas de las razones por las cuales un ciudadano debe causar baja del padrón son: por fallecimiento, por duplicidad de registro, por domicilio irregular, por datos irregulares, por suspensión de derechos político-electorales, por pérdida de vigencia, por no recoger su credencial para votar, entre algunas otras.

En razón de lo anterior, el INE dispone de una figura operativa en cada junta distrital que lleva a cabo los trabajos de depuración. Dicha figura se le designa como Verificador de Campo (VC)<sup>27</sup>.

**Baja por defunción.** Existen 2 formas para dar de baja del Padrón Electoral a ciudadanos fallecidos; la primera de ellas es a través de la notificación de un familiar ante el INE en cualquiera de sus Juntas Locales o Distritales o Módulos de Atención Ciudadana. La segunda forma es a través de un operativo en campo, donde una vez que el Registro Civil en convenio con el INE, remite cédulas de ciudadanos fallecidos, el VC debe de acudir a la dirección del ciudadano y tratar de corroborar que se trate de la misma persona, a través de una entrevista con sus familiares y/o vecinos. A este procedimiento se le conoce como “Procedimiento alternativo para dar de baja del Padrón Electoral los registros de ciudadanos fallecidos”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Instituto Nacional Electoral, *Catálogo de puestos y remuneraciones de la Rama Administrativa*. INE, México

<sup>28</sup> Instituto Nacional Electoral, *Manual del Verificador de Campo*, INE, México, 2016

**Baja por duplicidad.** Se trata de una situación en la que un ciudadano se encuentra registrado al menos 2 veces con alguna alteración en sus datos personales, intencional o no, ya sea en su nombre, apellidos, fecha de nacimiento y/o lugar de nacimiento, y que es detectado a través de las minucias o sus datos biométricos.

**Baja por domicilio irregular.** El INE lleva anualmente un programa denominado Domicilios presuntamente irregulares. De esta forma se le designa cuando un ciudadano proporciona al Registro Federal de Electores, con conocimiento de que es falso, un domicilio, produciendo la alteración del Registro Federal de Electores.<sup>29</sup>

Esta estrategia tiene su historia política de fondo. Y es que, debido a los reclamos por parte de los partidos políticos señalando que existían numerosos y antiestadísticos cambios de domicilios en las vísperas de las celebraciones de elecciones estatales (que recordemos que antes de la reforma electoral del 2014, no estaban empatadas con las federales) a una sección en específico, se procedió a instaurar una herramienta que tratará de hacer frente a esta práctica.

Dicha práctica es conocida como “turismo electoral”. Consiste básicamente en un “acarreo” de votantes de una fuerza política específica, regularmente de un estado vecino, en la que, a cambio de un pago, los ciudadanos acuden a un Módulo de Atención Ciudadana a realizar su cambio de domicilio a otro estado, obteniendo así la posibilidad de votar en las elecciones a celebrarse en esa entidad. Naturalmente, las personas que realizaban dicha estrategia no cambiaban de residencia, y muchas de las veces, presentaban el mismo comprobante de domicilio en el mismo Módulo de Atención Ciudadana para realizar su trámite de obtención de credencial para votar un grupo numeroso de ciudadanos, incluso el mismo día.

---

<sup>29</sup> Instituto Nacional Electoral, *Procedimiento para el Tratamiento de Registros con Datos de Domicilio Irregulares*, INE, México, 2015

Obviamente esta práctica fue detectada tanto por partidos políticos como por la misma autoridad electoral, quien al momento de visitar el domicilio de todas las personas que realizaban este tipo de trámites, se percató que se trataba de una información falsa, debido a que, o el domicilio ni siquiera existía, no estaba habitado, o la persona que habitaba, señalaba no conocer a todos esos otros ciudadanos.

Es así como el INE, en conjunto con los partidos políticos en la CNV, diseñaron el programa de “Domicilios irregulares” para tratar de evitar la práctica descrita, y de paso, actualizar y depurar el padrón. Y consiste en detectar un flujo anormal de cambios de domicilio o inscripciones en una o varias secciones electorales; posteriormente, el VC se da a la tarea de visitar las direcciones en busca de poder entrevistar a los ciudadanos para poder corroborar la información. Después de lograr la entrevista, se determina su baja o vigencia en el padrón.

**Baja por datos irregulares.** En ocasiones sucede que un ciudadano acude a realizar un trámite de actualización de su credencial para votar, ya sea porque la extravió, se la robaron, perdió vigencia o cambia de domicilio, y presenta un documento, regularmente su acta de nacimiento o una identificación con fotografía, con alguna alteración en su nombre, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento y/o distinta clave única de registro de población (CURP). En ese momento, la confrontación del nuevo registro con el que ya existía en el sistema del Padrón Electoral arroja una situación que es nombrada de datos irregulares, detectando un cambio en algún dato personal que implica, muchas de las veces, modificaciones en la conformación de la clave electoral y, de no aclararse, duplicar registros en la base de datos.

Y es que el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE) que es el software que administra la base de datos del Padrón Electoral, en situaciones como las descritas anteriormente, crea por automático un nuevo



registro en el padrón, cuando detecta algún cambio en los datos personales del ciudadano, y al mismo tiempo, advierte de la similitud o coincidencia de los datos biométricos y/o personales de los, al menos, dos registros analizados.

Estos casos ocurren por varias razones, una de ellas es que los ciudadanos cuando tramitaron su primera credencial no presentaron los documentos que acreditaba fehacientemente su identidad, debido a la poca “rigidez” en la autenticación de los mismos en la primera campaña de credencialización producto de la técnica censal total que realizó el otrora IFE en 1990. De este modo, una buena parte de ciudadanos adultos mayores, no contaban en 1990 con actas de nacimiento y/o con alguna identificación con fotografía que los acreditara; por tal motivo, estos ciudadanos fueron registrados dictando sus datos de viva voz, utilizando testimoniales de familiares y/o vecinos que daban fe de la información.

El problema radica en que muchas de esas veces, los ciudadanos mencionaban el nombre por el que comúnmente se les conocía, sin ser necesariamente el nombre legalmente establecido en su acta de nacimiento. Lo mismo ocurría con su fecha de nacimiento, puesto que algunos llegaban a desconocer el dato preciso. No fue sino hasta la campaña por parte de la Secretaria de Gobernación de dotar a toda la población de la Clave Única de Registro de Población, que la mayoría de ciudadanos comenzaron a regularizar su situación de identidad legal. Sumado a que en 2008 la autoridad electoral decidió incluir la CURP en la credencial para votar<sup>30</sup>, fue que comenzaron a registrarse este tipo de movimientos en el padrón, una vez que se contrastaban los datos de su primer registro con los de su acta de nacimiento que presentaban por primera vez.

Ese es solo un ejemplo de situaciones que derivan en casos de datos presuntamente irregulares provenientes de ausencia de documentación, contrario

---

<sup>30</sup> Cruz Martínez, Ángeles, 6 de septiembre 2008, *Pondrán CURP en credencial de elector*, La Jornada, p 16.

a los que son ocasionados por personas que con dolo intentan alterar su registro con documentación falsa.

**Baja por suspensión de derechos político-electorales.** Consiste en la eliminación del registro del ciudadano producto de un proceso penal tal y como menciona el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;*

*II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

*III. Durante la extinción de una pena corporal*

*IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;*

*V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y*

*VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.*

Debemos también tomar en cuenta lo establecido en el artículo 35 de la Carta Magna que menciona las prerrogativas del ciudadano:

*I. Votar en elecciones populares*

*II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;*

*III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;*

*IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y*

*V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.*

De este modo, bajo este marco normativo, el INE mantiene un convenio con el Poder Judicial de la Federación para que le sean proporcionadas a la autoridad electoral la información de sentencias ejecutorias impuestas sobre un ciudadano, mismas que significan la pérdida de sus derechos político-electorales durante el periodo en el que es cumplida la sanción penal. Cabe mencionar que, dentro del mismo convenio, al INE se le es notificado cuando un ciudadano ha cumplido su sanción y con ello, su rehabilitación de sus prerrogativas, incluidas las político-electorales.

En este apartado cabe agregar un tema que resulta interesante y que, sin duda, abona en el proceso democratizador que experimenta el país, toda vez que se extiende o, mejor dicho, se protege una garantía individual como lo es el voto, pero en este caso de las personas en prisión preventiva; es decir, personas que aún no han sido sentenciadas.

En este sentido, hasta el año 2020 toda persona con proceso judicial vigente era sujeta a suspensión de derechos político-electorales; sin embargo, el 03 de febrero del año 2021 en sesión de Consejo General, el Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG97/2021 por el que se aprueba el modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva, para el Proceso Electoral 2020 -

2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente sup-jdc-352/2018 y acumulado.

Para poner en contexto este interesante hecho, hace falta relatar su antecedente<sup>31</sup>: El 01 de junio de 2018, dos ciudadanos que se auto adscribieron como “Tsolsiles” reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, del municipio de Cintalapa, Chiapas, por diversas causas penales en las que no se había dictado sentencia condenatoria, interpusieron ante la Sala Superior del Tribunal, juicios para la protección de los derechos políticos electorales señalando dentro de sus agravios la omisión del INE de emitir lineamientos que regulen el derecho a votar de las personas que se encuentran reclusas sin haber sido sentenciadas.

Es así que El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del Tribunal, resolvió en los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, que la omisión reclamada era fundada por lo que ordenó al INE implementar un programa para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva en 2024, para lo cual debía realizar una primera etapa de prueba en el Proceso Electoral 2020-2021.

De este modo, a partir de la elección del 06 de junio del 2021 se puso en marcha el proyecto piloto que permitirá ejercer el voto a todas aquellas personas que se encuentren bajo prisión preventiva sin mediar una sentencia condenatoria, toda vez que se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, concretando así un importante paso en la universalidad de los derechos humanos en el país y contribuyendo al proceso democratizador del Estado mexicano.

Los últimos dos casos de depuración son sencillos. Uno es cuando la credencial para votar ha perdido su vigencia, (10 años), y el ciudadano no acudió a tramitar su renovación. Por lo que se procede a darlo de baja en el padrón. Y, por último,

---

<sup>31</sup> Ver el acuerdo INE/CG97/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrado el 03 de febrero del año 2021, en la sección “antecedentes”.

se encuentra el motivo de baja por no recoger su credencial para votar. Lo anterior ocurre cuando un ciudadano ha acudido voluntariamente a tramitar su credencial de elector y ésta es generada exitosamente y se encuentra disponible en el Módulo de Atención Ciudadana para recogerse; sin embargo, la persona no acude a recogerla en el tiempo establecido por la LGIPE en el artículo 155 numeral 1 (el último día de febrero del segundo año posterior a aquél en el que se haya tramitado).

Por tal motivo, el registro de esa persona es dado de baja y destruido su formato de credencial para votar en sesión de la Comisión Distrital de Vigilancia, teniendo que acudir a realizar un nuevo trámite el ciudadano en cuestión para su reincorporación al Padrón Electoral.

De esta forma, logramos evidenciar la rigurosidad metodológica en la conformación, actualización y depuración del Padrón Electoral y de la importancia que tienen estos procesos para lograr una base de datos confiable y segura, que permita dar funcionalidad a los procesos que de ella derivan dentro del sistema electoral mexicano. Del mismo modo, podemos percatarnos que durante los trabajos para conformar el padrón se aglutinan en torno a él todas las fuerzas políticas, involucrándolas en los trabajos ya mencionados, por lo que automáticamente, son corresponsables de la calidad del mismo.

## CAPÍTULO 3.- Las funciones que desarrolla el Padrón Electoral dentro del Sistema Electoral

Como establecimos previamente, en este trabajo entenderemos por Padrón Electoral la base de datos que contiene la información de todos los ciudadanos mexicanos que han solicitado su inscripción al Registro Federal de Electores ante el Instituto Nacional Electoral, a través de la solicitud de expedición de la Credencial para Votar.

### 3.1 La lista Nominal de Electores y Credencial para votar

Es importante señalar que Padrón Electoral no es sinónimo de lista nominal de electores, debido a que suele ser confundido uno con otra. La lista nominal de electores es un derivado del Padrón Electoral y es un listado que se realiza en vísperas de una elección en la que se incluye a todos los ciudadanos que se encuentran, en ese momento, en las condiciones que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones Y Procedimientos Electorales (LGIPE) para ejercer el voto.

Otra precisión importante que hay que apuntar es que estar en el Padrón Electoral no significa necesariamente que te encuentres en el listado nominal; la consecuencia más común para ello es que el ciudadano comenzó su trámite para inscribirse en el padrón en un Módulo de Atención Ciudadana (MAC) del Instituto Nacional Electoral, pero no lo concluyó, es decir, no acudió a recoger su Credencial para votar antes del corte de la realización de la lista nominal, por lo que no fue incluido.

Una razón más para ser excluido del listado nominal es la pérdida de vigencia de la credencial para votar, lo que significa que, aunque tus datos se encuentren en el Padrón Electoral, (recordar que es una base de datos) después de 10 años de

haber recogido el formato de credencial para votar, automáticamente eres excluido de los ciudadanos aptos para emitir el sufragio. Derivado de lo anterior, el término de lista nominal se amplía un poco. Podemos añadir entonces que, además de cumplir con los requisitos anteriores, es preciso contar con tu formato de credencial para votar vigente.

Aquí tenemos pues, los primeros productos emanados de la base de datos llamada Padrón Electoral, y que constituyen dos de los elementos más importantes que permiten la operabilidad del sistema electoral mexicano; por un lado, la emisión de la lista nominal de electores y, por el otro, la credencial para votar. De esta forma, la función de la lista nominal queda de manifiesto claramente: da respuesta a la interrogante de ¿quiénes pueden votar? Elaborando para ello la relación de los ciudadanos aptos para votar, con todo lo que eso incluye.

Del mismo modo, la credencial para votar permite llevar a cabo otras características que construyen nuestro sistema electoral. Además de ser el producto tangible de la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral, es la herramienta auxiliar que permite a los ciudadanos su ejercicio de los derechos político-electorales dentro de nuestro sistema electoral.

Esta herramienta es necesaria, por ejemplo, cuando un ciudadano desea conformar o afiliarse a algún partido político o agrupación política. Este producto del Padrón Electoral operacionaliza lo estipulado en la fracción III del artículo 35 constitucional que se refiere a los derechos ciudadanos e incluye *asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país*.<sup>32</sup> Debido a que el requisito para afiliarse es presentar la credencial de elector vigente tal y como lo establece el inciso b y c del artículo 10 de la Ley General del Partidos Políticos.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 2015, pág. 43

<sup>33</sup> Instituto Nacional Electoral. *Ley General de Partidos Políticos*, INE, México, 2014, pág. 6

Las funciones de la credencial para votar son diversas, no todas ellas se instituyen dentro del sistema electoral; no obstante, hemos descrito las más importantes, que son: Requisito indispensable para ejercer el derecho al voto, identificarse como ciudadanos mexicanos y como herramienta para ejercer los demás derechos político-electorales.

Estos dos instrumentos que derivan del Padrón Electoral permiten que operen de manera práctica algunas garantías individuales que establece nuestro sistema electoral, y simultáneamente, contribuyen a la construcción y cumplimiento de otros procesos e instituciones del sistema que veremos a continuación.

### 3.2 Conformación de Agrupaciones Políticas, Partidos Políticos y Candidaturas independientes

Analicemos ahora otra utilidad del Padrón Electoral, una que permite, además, la conformación del sistema de partidos en el país. Un requisito que deben observar los ciudadanos interesados en conformar un partido político o agrupación política ya sea de carácter nacional o local, es la de afiliar al menos, al 0.26% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, La Ley General de Partidos Políticos en su artículo 10 inciso b lo expresa así:

*Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.<sup>34</sup>*

---

<sup>34</sup> *ibídem*, pág. 6



Como podemos apreciar, el Padrón Electoral sirve de propósito al legislador para poder tener un marco de referencia en cuanto a la cantidad de ciudadanos mínimos deben de ser para que pueda parcializarse la sociedad, enfatizando que los partidos políticos representan partes de un espectro político, de ahí deriva su nombre y su etimología. Sin duda que existen otras formas de conformar organizaciones políticas; sin embargo, parte del desarrollo democrático del país, producto de su historia política, ha construido el sistema electoral con base en la desconfianza, misma que se extiende no solo a los actos de autoridad, sino al actuar de partidos políticos, así como a los ciudadanos.

Por esta razón es que la base de datos ciudadana (el Padrón Electoral), ayuda en estos casos a determinar la fiabilidad de los datos (que efectivamente sea un ciudadano en goce de sus derechos) y por el otro lado, funge como un candado para que las organizaciones políticas no dupliquen registros en su afán de conseguir el registro.

Del mismo modo, a partir de 2014 se integró la figura de candidaturas independientes dentro del sistema de competición por el poder político en México. Y como no podía ser de otra forma, los ciudadanos que busquen presentarse como una opción independiente a los partidos políticos, deben de recabar apoyo ciudadano en los porcentajes y conforme a los plazos siguientes:

- Presidente: 1% de la lista nominal de electores en el país, distribuido en al menos 17 entidades federativas con igual porcentaje en cada una de ellas. 120 días.
- Senadores: 2% de la lista nominal del estado por el que participan, distribuido en al menos la mitad de los distritos electorales con un porcentaje del 1% en cada uno de ellos. 90 días

- Diputados Federales: 2% de la lista nominal del distrito por el que participan, distribuido en al menos la mitad de las secciones electorales con un porcentaje del 1% en cada una de ellas. 30 días<sup>35</sup>

Vemos de nueva cuenta como se recurre al Padrón Electoral y sus derivados, como el caso de la lista nominal y la credencial de elector, para operacionalizar, en este caso, el ejercicio de derechos políticos y con ello, crear insumos para que el mecanismo electoral funcione.

### 3.3 Insaculación de Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla

En el capítulo sobre sistemas electorales, se mencionó que éstos debían responder a ciertas interrogantes, una de ellas consistía en determinar ¿quién debe de contar los votos.? Pues en el caso del modelo mexicano, la respuesta es: que se decida aleatoriamente entre los vecinos con derecho al voto. En otras palabras, nos referimos al proceso de insaculación, que no es más que el sorteo que realizan los Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral para seleccionar a los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla que cuentan los votos el día de la elección.

El proceso de insaculación es de la siguiente manera: el Consejo General del INE sortea un mes del calendario y una letra del alfabeto para obtener el mes y la letra que servirán de base para seleccionar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla en cada distrito electoral federal de todo el país. Posteriormente, se sortea al 13% de los ciudadanos que se encuentran inscritos en la lista nominal de cada sección y que hayan nacido en el mes que se obtuvo en el Consejo General.

---

<sup>35</sup> Datos obtenidos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de los artículos 369-371

De esta forma, se agrega una función más del sistema electoral mexicano que es resuelta por medio del Padrón Electoral, en este caso, un producto que deriva de él, como lo es la lista nominal. Lo anterior no es cosa menor, debido a que la determinación de quién cuenta los votos en una democracia incipiente o en desarrollo como lo es la mexicana, con un historial de desconfianza en el actuar de las instituciones políticas y electorales ha sido tema de enfrentamientos y acusaciones sobre un posible fraude en los conteos.

Al establecerlo como aleatorio, con base en el Padrón Electoral, y al existir la condicionante que se seleccionará solamente a vecinos de la sección electoral, se garantiza cierto grado de parcialidad y satisface a todas las partes al volverlo un procedimiento neutro.

### 3.4 Financiamiento de los Partidos Políticos

Como sabemos, el artículo 3 de la Ley General de Partido Políticos establece que los partidos políticos *son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.*

Al definirlos como entidades de interés público se determina que su financiamiento también lo es; de esta manera, el artículo 41 constitucional establece que:

*La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*

*a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

*b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.*

*c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

Existen argumentos a favor y en contra de financiar con dinero público a los partidos políticos; recientemente en México se han llevado a cabo debates sobre la pertinencia del modelo de financiamiento de los partidos que, como se puede apreciar, está anclado al Padrón Electoral y no al porcentaje de votación emitida.

Lo anterior es un problema debido a que en el índice de ciudadanos que votan en relación con los inscritos en el padrón es bajo. Recordemos que México no se ha caracterizado por una amplia participación ciudadana en elecciones. De este modo, la controversia está presente; utilizar al Padrón Electoral como umbral para la determinación del recurso público que se asigna a los partidos políticos, parece en teoría, desproporcional o sin muchos argumentos convincentes de la relación. Pareciera que se utiliza la fórmula con la variable más elevada que podían conseguir para elevar el monto del financiamiento.

De cualquier modo, queda claro que es gracias al Padrón Electoral que otra función más del sistema electoral queda resuelta y comenzamos a demostrar la importancia de esta herramienta en la conformación del mismo.

### 3.5 Los Candidatos

El derecho a ser votado comprende una de las premisas básicas de los derechos político-electorales. El también conocido como voto pasivo es, en términos prácticos, el derecho que tiene cualquier ciudadano a postularse como opción política ante su comunidad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 55 establece que:

*Para ser diputado se requiere: Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección; III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.*

Concomitantemente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una serie de requisitos que deben cumplir los aspirantes a candidatos, los cuales se enlistan en el artículo 10:

*Son requisitos para ser Diputado Federal o Senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:*

*a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.<sup>36</sup>*

Como podemos distinguir, la Constitución abre la posibilidad de que algún ciudadano que no haya nacido en una entidad pueda ser candidato, tanto a Diputado, Gobernador, Senador, y demás puestos de elección, siempre y cuando cumpla el siguiente requisito: sea *vecino de esta (la entidad) con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella (la elección)*. Bueno, pues la forma de comprobar la residencia efectiva se hace a través de echar mano de la base de datos ciudadana; es decir, los aspirantes a candidatos deben acudir ante la Junta Distrital del INE o Junta Local, en su caso, a efectos de solicitar un documento llamado “Constancia de inscripción al Padrón Electoral”. Documento en el que se detalla, entre otros datos personales, la dirección del ciudadano, así como la fecha en que realizó su último movimiento, ya sea de actualización o inscripción, en el padrón. De esta forma, observando la fecha mencionada, es como el aspirante a candidato debe de comprobar su residencia efectiva; cabe destacar que es un trámite que todos los aspirantes a candidatos deben realizar.

Paralelamente, la LGIPE establece expresamente que, el candidato no solo debe estar en el Padrón Electoral, sino, además, debe estar incluido en la lista nominal; es decir, tener la credencial para votar vigente. Tenemos entonces una muestra más de cómo el Padrón Electoral es utilizado como instrumento para la puesta en marcha de supuestos que el legislador establece que deben cumplirse pero que no se especifica la manera de llevarlo a cabo. Y es ahí donde radica la importancia del padrón para, lo que hemos llamado, operabilidad del sistema electoral.

---

<sup>36</sup> Instituto Nacional Electoral. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. INE, México, 2014, pág. 4

### 3.6 Consultas populares

Con la reforma constitucional que tuvo lugar el 9 de agosto de 2012, se introdujeron mecanismos directos de participación ciudadana en el país, como lo son la iniciativa ciudadana y la consulta popular, integradas en el artículo 35, fracciones VII y VIII de la Constitución.

No obstante, la regulación de la consulta popular se llevó a cabo hasta la reforma electoral del año 2014, a través de la creación de la Ley Federal de Consulta Popular, misma que en su artículo 4, define la consulta como un *“mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”*.<sup>37</sup>

La ley establece que la petición de consulta popular puede ser solicitada por:

- El Presidente de la República.
- El equivalente al 33% de la Cámara de Diputados o Senadores.
- Por el 2% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

De nueva cuenta, el ejercicio de un derecho político como es el de participar en los asuntos públicos, es instrumentado gracias al Padrón Electoral, en este caso, a su derivado que es la lista nominal. No es cosa menor, porque el proceso de instrumentalización de este supuesto o mandato legal se hace posible o se materializa gracias a la existencia de la credencial para votar; ya que es a través de ésta que se procesa o se determina la legitimidad del firmante.

---

<sup>37</sup> Congreso de la Unión. *Ley Federal de Consulta Popular*, México, 2014, pág. 1

### **3.7 Otros usos no electorales**

Por último, me parece importante señalar las funciones que ha desempeñado la base de datos ciudadana en los temas no electorales, aunque sea de manera superficial.

La más evidente desde luego que es el de la identidad; es decir, el uso que se hace de la credencial para votar como medio de identificación, misma que se ha posicionado como la principal manera de acreditar la identidad, a pesar de las distintas opciones que existen en el país, por las cuales se paga, por cierto, como lo son la licencia para conducir, el pasaporte, la cartilla militar, certificados, etc. Todo eso no hubiera sido posible sin el trabajo que se le dedicó y aun se dedica en la conformación de un Padrón Electoral confiable, en su actualización y depuración oportuna.

Del mismo modo, es de destacar la función de la protección de datos y de identidad que han evitado una cantidad incontable de delitos financieros y de otra índole. Lo anterior debido al convenio que el INE celebra con instituciones financieras para la corroboración en tiempo real de la autenticidad de las credenciales para votar. Si bien es cierto que este método aun no es infalible, es de reconocer que ayuda a mitigar los delitos de usurpación de identidad para fines de delitos financieros.

Finalmente, el INE ha contribuido con las autoridades judiciales para la identificación de cuerpos a través de las huellas digitales, que se encuentran almacenadas en el Padrón Electoral. De esta manera, quedan de manifiesto las diferentes funciones que desempeña el Padrón Electoral dentro del sistema electoral mexicano; sin embargo, la más importante es la que se analiza en el siguiente capítulo.



## Conclusiones

La consolidación de un modelo democrático<sup>38</sup> depende de diversos factores y de índoles diversas; sin duda alguna, el carácter político de una sociedad ocupa un lugar nodal, pero también lo son el ámbito social-cultural y el económico.

Dentro de dichas estructuras, en el ámbito de lo político, se encuentra lo que hemos esbozado en este trabajo y es denominado como sistema electoral. Como ya se estableció, la importancia de éste radica en que funge como un intermediario entre la voluntad general y las distintas fuerzas sociales que pretenden convertirse en fuerzas políticas. Intenta responder y dar forma a una de las grandes interrogantes que se ha planteado la sociedad como conjunto, ¿Cuál es la forma más justa de elegir a nuestros gobernantes?, obviando, desde luego, la pregunta que funda todo el sistema político, ¿quién debe gobernar?

Como pudimos observar anteriormente, las distintas respuestas que una sociedad en particular va elaborando de cada una de las interrogantes sobre las funciones del sistema electoral, van configurando modelos únicos, que responden a contextos político, económico, sociales, culturales y económicos específicos. En este sentido, para la consolidación democrática debe de existir, como pieza neurálgica, una regulación eficiente del acceso al poder político. En el caso mexicano, una de las tareas más importantes que tenía pendiente para comenzar a hablar de democracia era la celebración de elecciones periódicas y confiables;

---

<sup>38</sup> Ver: Cansino, César. *Democratización y Liberalización*. Instituto Nacional Electoral, México 2019, pág., 119

en otras palabras, México debía de construir un sistema electoral que asegurara la transición de poder de manera pacífica, pero, además, legítima.

Un gran reto si tomamos en cuenta no solo la historia política reciente, cuando hablamos de la Revolución Mexicana, sino desde los gobiernos emanados de la Independencia del país, todo el caos político derivado de las intervenciones francesas y la invariable pugna entre liberales y conservadores, donde la constante en las transiciones de poder eran golpes de Estado, levantamientos y acusaciones de fraudes electorales.<sup>39</sup>

Para algunos autores<sup>40</sup>, el proceso de democratización del país comienza con la reforma política del año 1977, misma que transforma, entre otras cosas, al sistema electoral mexicano, incorporando la existencia del modelo de representación proporcional para la conformación del poder Legislativo. La importancia de la reforma se traduce en el inicio de un *periodo de cambio en el lenguaje político y las formas de convivencia entre ciudadanos de distintas orientaciones políticas e ideológicas, por lo que las instituciones y las leyes tuvieron que transformarse para dar cabida a los “otros”, a los “diferentes”, a los que ya no eran ni querían ser parte del sistema hegemónico.*

*Surgieron nuevos espacios políticos y se renovó la cultura política dando paso a modificaciones institucionales. Tal sería el caso de la representación proporcional en los municipios, esto otorgó experiencias iniciales a los actores políticos surgidos de la oposición.*<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Sobre el tema de fraudes electorales véase: Lehouc, Fabrice. *¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias.* Rev. Mex. Sociol [online]. 2007, vol.69, n.1 pp.1-38.

<sup>40</sup> Por ejemplo: Favela Gavía, Alejandro, *Las reformas políticas mexicanas, 1977–2014*, 2016, en González Madrid, Miguel (coord.), *El Nuevo Sistema Político Electoral Mexicano 2015*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2016.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pag., 113

Con la inclusión de la oposición en el juego político y las nuevas reglas para el acceso al poder, se cumplían las condiciones teóricas para que se comenzará a clasificar a México como un país democrático; sin embargo, no una democracia de calidad. Diversos estudios han llegado a establecer que existen niveles sobre la calidad de las democracias<sup>42</sup>; en otras palabras, se reconoce que unos países son más democráticos que otros.

Si bien el concepto de calidad democrática no tiene un consenso sobre su definición, en las aproximaciones conceptuales se pueden identificar dos grandes grupos. Uno de ellos basada en la noción de poliarquía de Robert Dahl<sup>43</sup>, para la cual:

*La democracia es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, esto es, como un tipo de régimen político. De acuerdo con esto, la calidad de la democracia es la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político.*<sup>44</sup>

Las críticas hacia este modelo radican en la aceptación de que la noción de poliarquía *comprende uno de los mecanismos de control político por excelencia en una democracia, las elecciones, pero deja de lado otras instituciones de control, así como la referencia a un marco legal que trate a los ciudadanos como iguales y ponga límites a la acción del gobierno y los políticos (el estado de derecho).*<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Al respecto véase: Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002), "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, 9 (2), pp. 85-100.

<sup>43</sup> Para Robert Dahl, la Poliarquía debe satisfacer ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

<sup>44</sup> Barreda, Mikel. *La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina*. Polít. gob, México, v. 18, n. 2, enero 2011 p. 270

<sup>45</sup> *ibídem*, pág. 271

Por el otro lado, la segunda corriente sobre calidad democrática amplía el alcance de la democracia con aspectos sustantivos y finalistas. La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad.

Ahora bien, para efectos de concentrarnos en el objetivo del presente trabajo, retomaremos la propuesta de Mikel Barreda en la que se incluyen cinco dimensiones o indicadores que permiten medir la calidad de una democracia, mismas que se establecen a continuación.<sup>46</sup>

- La primera corresponde al respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, que es necesaria para que los ciudadanos —como es propio de una democracia— puedan elegir a los gobernantes, formular sus preferencias políticas y trasladarlas a la arena pública.
- Segunda, es la *responsiveness*, es decir, la (aptitud del gobierno para responder a las preferencias de los ciudadanos) Las elecciones constituyen el principal instrumento que permite a los ciudadanos transmitir qué políticas desean que se lleven a cabo.
- Tercera, la participación. Una de las razones es que a mayor nivel de participación mayores serán las probabilidades de que el gobierno y sus decisiones representen las preferencias de un extenso número de ciudadanos
- Cuarta, rendición de cuentas (o *accountability*). En una democracia tanto el gobierno como los representantes políticos están sujetos a tres tipos de mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder: i) rendición de cuentas vertical: a través de elecciones regulares y justas; ii) horizontal: a través de ciertas instituciones estatales; iii) social: a través de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos

---

<sup>46</sup> *ibídem*, pág. 275

- Quinta el estado de derecho. La calidad de una democracia también se mide por la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas. Sin un vigoroso estado de derecho, defendido por un poder judicial independiente, la igualdad y la dignidad de los ciudadanos están en riesgo

Como podemos observar, en al menos tres de los cinco indicadores propuestos intervienen procesos que, podemos atribuir, se desarrollan en la esfera del sistema electoral, al menos, una parte de ellos; más aún, en el caso específico del modelo mexicano, tienen, como hemos demostrado y ejemplificaremos a continuación, estrecha relación con el Padrón Electoral y sus derivados.

De esta forma, si analizamos el primer indicador, podemos notar que hace referencia al ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, como lo son el derecho a que puedan elegir a los gobernantes, formular sus preferencias políticas y trasladarlas a la arena pública. Queda claro que, en nuestro sistema político, una forma de trasladar nuestras preferencias políticas a la agenda pública es a través de organizaciones políticas, como lo son los partidos políticos, cuya conformación y afiliación son posibles gracias a mecanismos que se basan en el Padrón Electoral, tal y como lo demostramos en el capítulo anterior.

De hecho, la condición de ciudadano dentro de nuestra sociedad política se alcanza cumpliendo varios requisitos que estipula la Constitución en el artículo 34 que a la letra dice:

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

*I. Haber cumplido 18 años, y*

*II. Tener un modo honesto de vivir.*

Sin embargo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 9 añade dos nuevos requisitos como condición para el ejercicio del derecho al voto:

*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 esta Ley, y*
- b) Contar con la credencial para votar.*

De esta manera, podemos establecer que, para el ejercicio pleno de la ciudadanía en nuestro país, es necesario estar empadronados y contar con un documento que nos identifica como tal; dicho de otra manera, derivado de la específica configuración del sistema electoral mexicano, el Padrón Electoral es condición *sine qua non* para poder obtener el estatus íntegro de ciudadano.

Por su parte, en el segundo indicador *responsiveness*, se menciona que las elecciones son las que constituyen el principal instrumento que permite a los ciudadanos transmitir qué políticas desean que se lleven a cabo. Como ya se ha argumentado, el proceso electoral en nuestro país es instrumentado gracias a los trabajos y a la existencia del Padrón Electoral, mismo que permite que nociones jurídicas teóricas puedan ser operacionalizadas y puestas en marcha.

Por último, en el indicador cuatro, cuando se versa sobre la rendición de cuentas (o *accountability*), se indica que en las democracias tanto el gobierno como los representantes políticos están sujetos a tres tipos de mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder, donde uno de ellos es la rendición de cuentas vertical que se lleva a cabo a través de elecciones regulares y justas.

En este sentido, podemos afirmar que, las contribuciones cualitativas que realiza el Padrón Electoral al sistema electoral mexicano permiten dotarlo de mayor

certeza, legalidad y legitimidad lo que ha permitido su consolidación, y con ello, de acuerdo con el modelo de la calidad democrático que hemos esbozado, contribuye directamente a aumentar la calidad de la democracia mexicana.

Es por ello que argumentamos en el presente trabajo la capacidad del Padrón Electoral de influir en la celebración de elecciones confiables y legítimas. Partiendo de ese enfoque, el éxito del sistema electoral mexicano en asegurar la periodicidad de la celebración de las elecciones- y con ello la garantía de una transición de poder pacífica, aunado a brindar un grado razonable de confiabilidad, que en otros términos podríamos decir “justas”-, ha sido posible, justamente, por la creación del Padrón Electoral.

El estado reciente y actual de los asuntos político-electorales en el país han obligado a la construcción de un sistema electoral que desconfía no solo en la autoridad y su permanente interés por entrometerse en la organización de los comicios, sino también de los actores políticos, incluyendo a los ciudadanos. Bajo esa tesitura es que los legisladores han ido construyendo un sistema electoral, a lo largo de las reformas electorales, que impone procesos o condicionantes para el ejercicio del voto, tanto pasivo como activo.

Como ilustración, la desconfianza del sistema electoral hacía los ciudadanos se traduce en los candados que se han establecido para evitar que las personas voten más de una vez; es decir, los mecanismos como son el marcaje de la credencial y entintar el dedo con líquido indeleble son ejemplos de ello. Todos esos candados para garantizar la confiabilidad de los resultados de una elección se han basado en la existencia de un Padrón Electoral igualmente confiable; de hecho, su confiabilidad es directamente proporcional al grado de confiabilidad del resultado de una elección. Por eso se audita con tantos procesos que acompañan todos los actores políticos, como lo es en la Verificación Nacional Muestral, para medir el grado de calidad y certeza de los datos en él arrojados.

Si existiera duplicidad de registros, ciudadanos excluidos por causas indebidas, inscripciones inadecuadas (que no cumplen los requisitos que establece la Comisión Nacional de Vigilancia), personas fallecidas aún vigentes, o algún tipo de inconsistencia, cualquier actor político puede en su momento señalarlo y no se declara la definitividad de la lista nominal, hasta que no se actualice de manera que satisfaga a todos los representantes de los actores políticos.

Es decir, el Padrón Electoral también es un producto del consenso de las distintas fuerzas políticas, porque todas ellas se encuentran involucradas en su creación, actualización, depuración y auditoría permanente. Asimismo, todos los actores políticos son conscientes de los procesos y funciones que derivan de esta base de datos, lo que abona a que mantengan un sentido de supervisión constante –vía las Comisiones de Vigilancia- y consideren de vital importancia la construcción de un Padrón Electoral confiable, puesto que eso beneficia a todos por igual.

Es difícil imaginarse unos comicios en México con tal grado de certeza sin que exista el Padrón Electoral actual. Esta base de datos ciudadana facilita la instrumentación del mandato constitucional de organizar las elecciones. Operacionaliza y hace posible el ejercicio de los derechos político-electorales, es un elemento que convoca al consenso de las fuerzas políticas, en tanto todos están interesados en construir un padrón confiable, y configura y dota de sus características específicas al sistema electoral mexicano.

Resulta importante aclarar el punto anterior, toda vez que recordemos que desde hace mucho tiempo se utilizan padrones electorales; la diferencia radica en la independencia y autonomía con la que se elabora el actual, que en su elaboración, actualización, depuración y vigilancia intervienen todas las fuerzas políticas de manera igualitaria, sin contar el carácter técnico especializado, lo que resultaba imposible en los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, en el periodo denominado de partido hegemónico que experimentó el sistema político mexicano hasta la década de los años noventa.



Por lo que nos lleva a concluir que, en tanto el Padrón Electoral sea una base de datos de alto grado de confiabilidad, todos los procesos que derivan de ella (que ya estudiamos anteriormente) serán dotados del mismo grado de ese indicador; por lo tanto, se traduce en elecciones con alto grado de confiabilidad, es decir, que sean llevadas a cabo de manera correcta técnica e instrumentalmente, con apego a la normativa, en otras palabras, legales.

Una última cuestión nos queda por argumentar, y es la afirmación que hacemos sobre la capacidad que tiene el Padrón Electoral de abonar en la legitimidad de los procesos electorales; dicho en otros términos, la aceptación o el reconocimiento de los resultados de la organización de las elecciones por parte de los actores políticos, así como por parte de la ciudadanía, es posible en tanto existan los procesos que dotan de certeza al sistema electoral emanados del Padrón Electoral.

Ahora bien, versar sobre legitimidad en la Ciencia Política es, como muchos de sus conceptos, reconocer que existen diversas propuestas, un ejemplo de ello es la definición de Habermas que menciona que *es la pretensión que acompaña a un orden político que es reconocido como correcto y justo...puesto que un orden legítimo merece reconocimiento*<sup>47</sup>

Por otro lado, podemos definirla como *el reconocimiento por parte de la población de que los gobernantes de su Estado son los verdaderos titulares del poder y los que tienen derecho a ejercerlo: a crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con esas normas, sobre la población*<sup>48</sup>.

Derivado de esta breve revisión, podemos establecer que la legitimidad, para efectos de este trabajo es entendida como el reconocimiento por parte de la

---

<sup>47</sup> Habermas, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Ed. Taurus, Madrid, 1981, pág., 243

<sup>48</sup> López Hernández, José, *El concepto de legitimidad en perspectiva histórica*, en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, n.18(2009), pág., 154

sociedad de que el orden político, las instituciones y gobernantes emanados de los anteriores, poseen el derecho de ejercer el poder.

En este sentido, es preciso aclarar que distinguimos dos momentos en torno a la legitimidad, el primero de ellos hace referencia exclusivamente al orden político, las instituciones, normas, procedimientos, etc.; mientras que el segundo, es de carácter más personal o, en todo caso, hace referencia ya a un régimen en particular, que denominamos como la legitimidad en el ejercicio del poder político.

Nosotros trabajaremos con el primer momento de legitimidad, debido a que nos referimos al reconocimiento de la ciudadanía y de los actores políticos en la determinación de los resultados de los comicios que hace la autoridad electoral, hecho que se traducen en la garantía de llevar a cabo una transición pacífica del poder.

Si los procesos electorales no estuvieran debidamente legitimados, la transición del poder no podría llevarse de manera pacífica, tal y como se ha presenciado en el país, cuya última vez (elección presidencial del 2006) significó un desconocimiento de los resultados y del actuar de las autoridades por parte de del Partido de la Revolución Democrática, encabezado por su candidato Andrés Manuel López Obrador, y con ello un movimiento de resistencia, que si bien fue no violento, representó afectaciones a una parte importante de la población y creó un ambiente político de inestabilidad en el país.

Con esto queremos evidenciar que, en ausencia de legitimidad de los procesos electorales, existe una tendencia a que los actores políticos y/o la ciudadanía desconozcan los resultados de los comicios y con ello no se garantice la transición pacífica del poder, misma que, en el caso mexicano, es una de las funciones nodales del sistema electoral. Ahora bien, para que el resultado de una elección sea dotado de legitimidad es preciso que sus preceptos normativos se lleven a cabo de manera correcta, en tiempo y forma, y como ya hemos demostrado, la

funcionalidad de gran parte del sistema electoral está supeditada a la existencia del Padrón Electoral.

En este caso, podemos establecer que la legitimidad de la que es meritorio un proceso electoral va a ser mayor en tanto los actos de autoridad electoral, así como la de los actores políticos estén apegados al cumplimiento de la norma; en otras palabras, es un caso en el que el apego a la legalidad abona a la existencia de la legitimidad.

Y es que el reconocimiento y aceptación del proceso electoral tanto de la ciudadanía como de los actores políticos se va conformando mientras va sucediendo aquél. Desde el momento en que un ciudadano es testigo de la forma de empadronar y es consciente de los requisitos que debe cumplir todo aquél que desee ejercer sus derechos político-electorales, hasta que recibe su credencial para votar y se percata de la seguridad del procedimiento y del producto que de él deriva como lo es la identificación.

El reconocimiento de los partidos políticos y/o candidatos independientes comienza desde el momento que aceptan el proceso de registrarse como tal, basado en la existencia del Padrón Electoral y su confiabilidad; al mismo tiempo que forman parte de su actualización y depuración constante con los programas que hemos expuesto en el capítulo 2, de los cuales el más importante, por el número de participantes, recursos, tiempo y rigurosidad metodológica es el de la Verificación Nacional Muestral.

Lo dotan de legitimidad los actores políticos y los ciudadanos cuando son seleccionados, a través de la insaculación, los responsables de contar los votos el día de la elección, utilizando como referencia una base de datos ciudadana confiable.

En fin, creemos que se ha demostrado cómo dentro de nuestro sistema electoral el Padrón Electoral desempeña un papel importante en términos operativos y de funcionalidad; es decir, esta herramienta ha permitido que todo el andamiaje que representa el sistema pueda echarse a andar. Del mismo modo, queda argumentado y hemos logrado nuestro objetivo de visibilizar la importancia del Padrón Electoral en el sistema político mexicano.

Podemos concluir que la existencia del Padrón Electoral y el valor que posee dentro del proceso electoral es producto de la desconfianza política que permea al imaginario colectivo mexicano heredero de una historia política conflictiva, con antecedentes de gobiernos dictatoriales, autoritarios y transiciones de poder violentas.

No queda claro si el protagonismo del que goza ahora esta base de datos ciudadana haya sido planeado, o es producto de sucesivas reformas políticas que vieron en el padrón la forma más convincente para organizar elecciones confiables, sin algún tipo de cuestionamiento o duda en sus resultados. Pero lo que sí podemos afirmar es que no existía hasta el momento algún trabajo que obviara la importancia del padrón en la construcción del sistema electoral, incluso teniendo alcances en nuestro sistema de partidos y, de manera general, en el sistema político mexicano.

El ejercicio de imaginarse una elección en nuestro país sin la existencia del Padrón Electoral y que no fuera cuestionada por la mayoría de los sectores de la sociedad, en el sentido que garantice el voto libre, directo, personal, secreto, intransferible y universal resulta difícil de visualizar. Se torna complicado, no porque creamos que exista una incapacidad técnica, material o financiera para realizar un cambio sustancial en la forma de organizar las elecciones, y que no exista un registro ciudadano de estas características, sino porque el problema es justo la idea que flota en el ambiente político mexicano de desconfianza. Creemos firmemente que, para acabar con ella, se requiere de una promoción de educación

cívica y la creación de nuevos valores como sociedad, es decir, necesitamos una transformación cultural y política que configure nuevas formas de cómo entender y ejercer la política basadas en la participación activa de la sociedad en los asuntos públicos.

## Bibliografía:

Acuerdo 1-ORD/12: 14/12/2017 de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, INE. Recurso electrónico en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/cnv-so12-2017-12-14-A-1.pdf>

Alcántara, Manuel (2008), *Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina*, Revista de Derecho Electoral, 6.

Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002), "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, 9 (2).

Barreda, Mikel. *La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina*. Polít. gob, México, v. 18, n. 2, enero 2011.

Barreda, Mikel (2006a), *Instituciones democráticas y desarrollo en América Latina: La impronta de la desigualdad y la informalidad*", en Jorge Aromando (ed.), *El desafío de la globalización en América Latina: Claves para una interpretación*, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores.

Cámara de Diputados Del H. Congreso De La Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del Congreso De La Unión, México, 2019.

Cámara de Diputados. *Ley para elecciones de Poderes Federales*. Cámara de Diputados, México, 1917.

Cansino, César. *Democratización y Liberalización*. Instituto Nacional Electoral, México 2019.

Congreso de la Unión. *Colección de las leyes y decretos expedidos por el Congreso General de los Estados-Unidos Mejjicanos, en los años de 1829 y 1830*, México, 1831.

Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ediciones ERA, México, 2000.

Córdova, Arnaldo. varios. *Ciencia Política. Democracia y Elecciones*. UNAM, FCPyS 1989.

Cruz Martínez, Ángeles, 6 de septiembre 2008, *Pondrán CURP en credencial de elector*, La Jornada.

Congreso de la Unión. *Ley Federal de Consulta Popular*, México, 2014.

Dahl, Robert (2002), *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos.  
Del Tronco, José *Las causas de la desconfianza política en México* Perfiles Latinoamericanos, núm. 40, julio-diciembre, 2012, pp. 227-251 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México

Duverger, Maurice y Giovanni Sartori, *Los sistemas electorales*, capel, Costa Rica, 1988.

Favela Gavía, Alejandro, *Las reformas políticas mexicanas, 1977–2014*, 2016, en González Madrid, Miguel (coord.), *El Nuevo Sistema Político Electoral Mexicano 2015*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2016.

Gamboa Montejano, Claudia, *Segunda vuelta electoral. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, Cámara de Diputados, México, 2017

González Madrid, Miguel (coord.), *El nuevo sistema político mexicano en 2015*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2015

Habermas, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Ed. Taurus, Madrid, 1981.

Instituto Nacional Electoral, *Catálogo de puestos y remuneraciones de la Rama Administrativa*. INE, México.

Instituto Nacional Electoral. *Reglamento de Elecciones*. Consejo General INE, México, 2016.

Instituto Nacional Electoral, *Manual del Verificador de Campo*, INE, México, 2016

Instituto Nacional Electoral, *Procedimiento para el Tratamiento de Registros con Datos de Domicilio Irregulares*, INE, México, 2015.

Instituto Nacional Electoral, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, INE, México, 2015.

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

Lehouc, Fabrice. *¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias*. *Rev. Mex. Sociol* [online]. 2007, vol.69, n.1.

López Hernández, José, *El concepto de legitimidad en perspectiva histórica*, en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, n.18(2009)

Martínez, Assad Carlos. *Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas*. Editorial Siglo XXI. México 1989.

Mazzuca, Sebastián L. (2003), "Calidad democrática: Deber y haber del concepto", en Osvaldo Iazzeta et al. (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario-Santa Fe, Homo Sapiens Ediciones-PNUD.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE, México, 2004.

Patiño, Camarena Javier, *Análisis de la Reforma Política*, UNAM. México 1981

Sánchez Bringas, Enrique, *Instituciones electorales: 1812-1918, La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1985.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1980.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *La Ley Electoral de 1911, un instrumento revolucionario*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos*. Instituto Nacional Electoral, México, 2016.