



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON

"LA NECESIDAD DE QUE SE ADICIONE AL ARTÍCULO 265 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES UN PARRAFO PARA DAR LA CALIDAD DE FUNCIONARIOS ELECTORALES A LOS CIUDADANOS QUE PARTICIPAN EN LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MARÍA ZINAI ALVARADO VELAZQUEZ**

ASESOR: LIC. NARCISO RAÚL JUÁREZ GARCÍA

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MÉXICO, 2004



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.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

*QUE ME HA DADO LA OPORTUNIDAD  
DE SUPERACION, LA QUE APROVECHARE  
HASTA ÉL ULTIMO MOMENTO,  
MI MÁS GRANDE AGRADECIMIENTO.*

**A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON**

*POR SUS ENSEÑANZAS, PROFESORES Y  
LABORES DE SUPERACIÓN  
REALIZADAS DÍA CON DÍA.*

**AL HONORABLE JURADO**

*POR FORMAR PARTE IMPORTANTE DE ESTE MOMENTO  
EN QUE DEBO DEMOSTRAR QUE SOY MERECEDORA  
DE EJERCER ESTA MARAVILLOSA PROFESIÓN.*

**A MI ASESOR**

*POR SU CONFIANZA Y TIEMPO BRINDADO.*

**AL LICENCIADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA.**

*QUE CON SU PROFESIONALISMO ME HA SEÑALADO EL CAMINO  
PARA FORJARME DE CONOCIMIENTOS JURÍDICOS ELECTORALES.*

**AL DR. FLAVIO GALVÁN RIVERA.**

*POR COMPARTIR SU EXPERIENCIA, CONOCIMIENTOS Y  
ENSEÑARME LA FORMA DE ADQUIRIRLOS.*

**AL LICENCIADO JESÚS CASTILLO SANDOVAL**

*POR SER UN DIGNO PROFESOR DE ESTA GRAN INSTITUCIÓN  
Y HABERME BRINDADO SU CONFIANZA  
PARA LA REALIZACIÓN  
DEL PRESENTE TRABAJO.*

**A LA LICENCIADA JUDITH VILLALAY RODRÍGUEZ.**

*POR SU APOYO, SINCERIDAD Y SU GRAN CALIDAD  
GRACIAS.*

*A DIOS POR ESTAR PRESENTE Y DARME LA POSIBILIDAD DE CONTINUAR CREYENDO EN MI.*

*AL ANGEL QUE ME DIO LA VIDA, EL AMOR Y EL EJEMPLO DE FORTALEZA ANTE TODA ADVERSIDAD, HOY QUE ESTÁS EN EL CIELO TE COMPARTO ESTE LOGRO. GRACIAS MAMA.*

*A MI PADRE POR DARME LA VIDA Y CON ESO PERMITIRME EXPERIMENTAR LA AVENTURA DE VIVIR.*

*A MIGUEL POR TU AMOR, APOYO, PACIENCIA. GRACIAS POR SER QUIEN ERES.*

*A MIS HIJAS QUE CON SU NACIMIENTO, SUS RISAS, LLANTOS Y JUEGOS HAN DADO UN NUEVO SENTIDO A MI VIDA. CON LA ESPERANZA DE QUE EN ALGÚN MOMENTO PUEDA AYUDARLES A OBTENER UN TRIUNFO SIMILAR O MAYOR AL QUE HOY CONSIGO,*

*A MIS HERMANOS QUE ME HAN DADO SU AMISTAD Y APOYO SINCERO EN EL MOMENTO OPORTUNO. GRACIAS*

*A VICTOR, MICAELA Y A TODOS AQUELLOS QUE DE ALGÚN MODO COLABORARON PARA LA OBTENCIÓN DE ESTE LOGRO*

## **INDICE**

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.....	I

### **CAPITULO I**

#### **ASPECTOS GENERALES DE LAS ELECCIONES ORGANIZADAS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	2
1.2 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL .....	9
1.3 AUTORIDADES ELECTORALES QUE INTEGRAN EL INSTITUTO..	12
1.4 ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO ELECTORAL.....	24
1.5 PROCEDIMIENTO PARA INTEGRAR LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y NOMBRAMIENTO DE SUS FUNCIONARIOS.....	41
1.5.1 LAS OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE.....	44
1.5.2 LAS OBLIGACIONES DEL SECRETARIO.....	46
1.5.3 LAS OBLIGACIONES DE LOS ESCRUTADORES.....	47
1.5.4 LAS OBLIGACIONES DE LOS SUPLENTE.....	48

## **CAPITULO II**

### **LEGISLACIÓN QUE CONTEMPLA LA OBLIGACIÓN DE LOS CIUDADANOS PARA PARTICIPAR COMO FUNCIONARIOS DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.**

2.1 ANALISIS DE LOS ARTICULOS 5, 36,38 Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	59
2.2 ANALISIS DEL ARTICULO 5 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	73
2.3 ANALISIS DEL ARTICULO 265 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	84
2.4 ANALISIS DE LOS ARTICULOS 401 Y 405 DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.....	88

## CAPITULO III

### LA NECESIDAD DE QUE SE ADICIONE EL ARTÍCULO 265 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES UN PARRAFO PARA DAR LA CALIDAD DE FUNCIONARIOS ELECTORALES A LOS CIUDADANOS QUE PARTICIPAN EN LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

3.1	CONCEPTO DE FUNCIONARIO.....	98
3.1.1	FUNCIONARIO ELECTORAL SEGÚN EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	99
3.1.2	FUNCIONARIO ELECTORAL SEGÚN EL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.....	103
3.2	LA FALTA ADMINISTRATIVA Y SU SANCION.....	103
3.3	EL DELITO ELECTORAL Y SU SANCION.....	126
	CONCLUSIONES.....	132
	PROPUESTA.....	134
	BIBLIOGRAFÍA.....	137

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso del tiempo en México la función estatal consistente en organizar las elecciones se le atribuyó a disímiles órganos y autoridades que aún no siendo electorales ni poseyendo la preparación debida tenían a su cargo funciones durante los procedimientos electorales, como era el caso de los ayuntamientos; por lo que los fenómenos políticos-sociales carecían de certeza jurídica por lo que surgió la necesidad de que los congresistas constantemente fueran cambiando la legislación electoral para mejorar el desempeño de las actividades electorales y alcanzar la certeza jurídica; tomando en cuenta que la realidad social se desenvuelve de manera dialéctica, para la realización del presente trabajo se ha tomado como base dicho método.

No fue sino hasta la reforma de 1999-1990 de la Constitución y posteriormente la creación del Código de la materia en la que se le dio especial relevancia a la participación de los ciudadanos dentro de la organización de las elecciones al crear al Instituto Federal Electoral integrado por sus diversos órganos desde el Consejo General hasta las mesas directivas de casilla, órganos estos últimos que son integrados por ciudadanos insaculados que difícilmente cumplen con la conducta establecida como obligación de participar como funcionarios de casilla. Teniendo como consecuencias comisión de delitos o la nulidad de la votación, por lo que en el presente trabajo se hace un análisis y propuesta a efecto de evitar ese tipo de consecuencias, por lo que se considera pertinente que exista una sanción a quienes incumplan sin causa justificada con el deber constitucional regulado por el Código consistente en participar como funcionario de mesa directiva de casilla. El propósito del presente trabajo es

demostrar la importancia de las actividades que estos desempeñan, por lo que para llegar a la presente conclusión se ha dividido en tres capítulos.

En el primer capítulo se abarcara de los antecedentes históricos y la creación del Instituto Federal Electoral como órgano facultado constitucionalmente para la organización de las elecciones; su integración así como las atribuciones de cada uno de sus órganos y en lo particular de aquellos que tienen facultades para insacular ciudadanos que integraran las mesas directivas de casilla y para determinar su ubicación. El papel que desempeña la mesa directiva de casilla como órgano temporal integrante del Instituto Federal Electoral, es de gran relevancia, toda vez que en caso del incumplimiento de lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales puede traer consecuencias jurídicas como lo son las nulidades.

En el segundo capítulo se analizan los preceptos constitucionales y de la legislación de la materia que establecen las obligaciones políticas de los ciudadanos consistentes en participar como funcionarios de las mesas directivas de casilla y las posibles consecuencias jurídicas tanto administrativas como penales.

En el tercer capítulo se analiza si los funcionarios de las mesas directivas de casilla son funcionarios electorales y si su incumplimiento al abstenerse de desempeñar su cargo es una conducta ilícita que debe ser sancionada como una infracción administrativa. Se define a groso modo lo que es un delito electoral así como las sanciones respectivas a efecto de advertir la importancia del cumplimiento de dicho deber para evitar la comisión de conductas tipificadas como delitos electorales. Por lo que considero que sería más correcto que se tipificara como falta administrativa la conducta en estudio y se le imponga una sanción.

## **CAPITULO I**

### **ASPECTOS GENERALES DE LAS ELECCIONES ORGANIZADAS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

## 1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

La organización de las elecciones en México ha avanzado a través de las reformas Constitucionales creando órganos con diversas formas de integración, de funciones y naturaleza jurídica, con el objetivo de renovar periódicamente a los titulares del poder Ejecutivo y Legislativo, por lo que para llegar a tener una autoridad en México con la función estatal de organizar las elecciones de forma imparcial y con certeza, se regularon normativamente las conductas de los sujetos que en ella intervienen.

La preparación de las elecciones originalmente era de forma indirecta, ya que hasta 1912 las personas se reunían para elegir a los electores y existía la figura denominada junta electorales de parroquia o junta primaria que recibían y computaban los votos, se podría decir que de ahí surgieron las mesas directivas de casilla. Los ayuntamientos y autoridades locales organizaban dichas juntas y las presidían.

Posteriormente ya estando vigente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se da lugar a las elecciones directas, ya que surgen juntas computadoras como antecedentes de los comités distritales y la autoridad electoral recaía en los presidentes municipales hasta 1945, sin que hubiera una autoridad electoral central.

La primera Ley Electoral se creó en 1946. El Doctor Eduardo de Jesús Castellanos Hernández comenta:

*“Con la Ley Electoral de 1946 aparece por primera vez una autoridad federal encargada centralmente de organizar las elecciones, así como otra encargada de llevar a cabo el registro de electores: La Comisión Federal de*

*Vigilancia Electoral y el Registro Federal de Electores. La naturaleza jurídica de ambas autoridades electorales fue la de organismos de la administración centralizada de la Secretaría de Gobernación, para posteriormente convertirse en organismos desconcentrados de la misma dependencia gubernamental".<sup>1</sup>*

El 7 de enero de 1946 se Federaliza a los órganos de preparación y vigilancia de los comicios, a nivel central, local y en el Distrito Federal, así como comités distritales en cada Entidad Federativa y mesas directivas de casilla, estableciendo sus funciones respectivas en la Ley Electoral Federal en los artículos 6,10 y 19. Por lo que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral tenía a su cargo el proceso electoral y se integraba de la siguiente manera:

- a) Dos Comisionados del Poder Ejecutivo (El secretario de gobernación y un miembro del gabinete);
- b) Dos comisionados del poder Legislativo ( Un senador y un diputado);
- c) Comisionados de partidos políticos nacionales (Los partidos más relevantes);
- d) Un secretario (El notario más antiguo en el Distrito Federal).

Era responsabilidad del Estado y de los ciudadanos la vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral, con fundamento en el artículo 4 de la Ley Federal Electoral, las resoluciones se decidían por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad, para lo que se requería como mínimo que estuviera presente uno de los representantes del Ejecutivo más tres comisionados en la primer convocatoria y en la segunda se requería la presencia de cuatro comisionados, aún cuando no estuviera presente ningún representante del Ejecutivo.

---

<sup>1</sup> CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Derecho electoral en México*. Trillas, México 2003, p.135.

“Las mesas directivas de casilla se integraban por ciudadanos propuestos por los partidos políticos y a falta de consenso el comité distrital decidía quien lo integraría.”<sup>2</sup>

En 1951 se promulga la Ley Electoral Federal el 4 de diciembre, en la que se redujo a un representante del Poder Ejecutivo y se aumento a tres los comisionados de los partidos políticos en la Comisión Federal Electoral. El compromiso de organizar las elecciones radicaba en el Estado, los partidos políticos y los ciudadanos.

En 1963 se reforma la Ley Electoral Federal en la que se tenían que poner de acuerdo los tres comisionados de los partidos políticos para hacer la designación de los comisionados de los poderes.

El 5 de enero de 1973 se promulga una Ley Federal Electoral en la que se establece que todos los partidos políticos podían participar en la Comisión Federal Electoral con un integrante por partido con voz y voto, agregándose un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos con respecto a utilizar los medios de comunicación, buscándose estimular la organización de corrientes y movimientos de partidos políticos con la intención reforzar el régimen de partidos.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a 17 artículos constitucionales y el 30 de diciembre de 1977 se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en la que se estableció que tanto el Estado, los partidos y los ciudadanos tenían la responsabilidad electoral, siendo esta la primera ley que incluía la actividad electoral del ciudadano como una responsabilidad. En relación con los partidos políticos solo tenían voz y voto los representantes de los más importantes y los que tenían registro condicionado solo tenían voz. A consecuencia de esta

---

<sup>2</sup> Cfr. GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral*, Porrúa, México 2002, pp.3- 22

disposición se aumentó la integración de la Comisión Federal Electoral. El secretario era el notario más antiguo designado por la Comisión Federal Electoral a propuesta del Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Se amplió la representación proporcional de las minorías y se normaron las etapas del proceso electoral que eran la siguientes:

- a) Las elecciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo;
- b) El proceso electoral;
- c) La Jornada electoral;
- d) Los Cómputos;
- e) Los resultados de las elecciones;
- f) Las nulidades;
- g) Los recursos y sanciones.

En enero de 1982 se promulgó un decreto de reformas en la Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales que incluían el nombramiento de representantes titulares y suplentes de las mesas directivas de casilla y afectaban situaciones operativas como los horarios de apertura y cierre de casilla. Con estas reformas se observa que empiezan a regular el cumplimiento de la obligación de los ciudadanos.

Con base a las reglas vigentes en 1984 se integra la Comisión Federal Electoral con un total de 13 integrantes que eran los siguientes:

- a) El presidente que era el comisionado del Poder Ejecutivo (El secretario de Gobernación);
- b) Dos comisionados del Poder legislativo (un diputado y un senador);
- c) Un secretario Técnico
- d) Nueve comisionados de los partidos políticos uno por cada partido, un partido sin voto.

- e) Un director del Registro Nacional de Electores.

El 12 de febrero de 1987 se promulgó el Código Federal Electoral en el que hubo una renovación política-electoral y en consecuencia la Comisión Federal Electoral se integraba de la siguiente manera:

- a) Un presidente (el secretario de gobernación con voz y voto);
- b) Dos comisionados del poder Legislativo (un senador y un diputado con voz y voto);
- c) Un comisionado por partido político (se optó por la representación proporcional);
- d) Un secretario
- e) Un Director del Registro Nacional de electores con voz y sin voto.
- f) En 1987 con base a los resultados de Diputados de 1985 se integró de la siguiente manera:

1. Un comisionado del poder ejecutivo:
2. Dos comisionados por el poder legislativo;
3. Un comisionado por partido político (un solo partido tenía 15 representantes), había doce organizaciones partidistas, por lo que no se logró la imparcialidad.

En 1988 en la Comisión especial para la consulta pública sobre reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales dependiente de la Comisión Federal Electoral, se acordó que ninguno de los partidos podría tener una mayoría prefigurada. Y el 13 de enero de 1989 se estableció un foro nacional de consulta pública sobre consulta electoral, creándose una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la concertación entre los partidos Políticos Nacionales. Los cumplimientos de dichos trabajos los recogió

una subcomisión de la Cámara de Diputados con las que se formuló un Proyecto de Reformas y Adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41,54,60 y 73 fracción VI, base 3ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fue aprobado el 4 de abril de 1990.

*“La reforma electoral de 1989-1990 condujo a la creación de una autoridad electoral autónoma e independiente de la administración pública federal, en virtud de la forma de integración del órgano superior de dirección de la misma que más adelante analizaremos”<sup>3</sup>.*

En julio de 1990 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación; en el cual se estableció que el senado se elegiría cada tres años por mayoría y para que los partidos políticos conservaren su registro debían tener mínimo el 1.5 por ciento del total de la votación nacional, el objetivo principal era alcanzar la objetividad e imparcialidad y que se respetara el voto ciudadano. Se concretó que le correspondía al Estado la función pública de organizar las elecciones y que podrían participar los partidos políticos nacionales, para ello se creó el Instituto Federal Electoral. Por primera vez se estableció que la selección de los integrantes de las mesas directivas de casilla sería por insaculación y se instauró el Tribunal Federal Electoral. Una vez creado el Código, el legislador tuvo la necesidad de realizar diversas reformas, las que han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas:

a) 3 de enero de 1991,

---

<sup>3</sup> CASTELLANOS Hernández, Eduardo, Op. cit, p.135.

- b) 17 de julio de 1992,
- c) 24 de septiembre de 1993,
- d) 23 de diciembre de 1993,
- e) 18 de mayo de 1994,
- f) 3 de junio de 1994,
- g) 31 de octubre de 1996,
- h) 22 de noviembre de 1996,
- i) 31 de diciembre de 2003 y
- j) 23 de marzo de 2004.

## 1.2 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

La autoridad electoral está depositada en el Instituto Federal Electoral que es un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente en sus decisiones y funcionamiento que tiene a su cargo la función de organizar las elecciones federales para la renovación de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Al respecto el artículo 41 fracción III en sus párrafos 2 y 8 Constitucional establecen lo siguiente:

*[...] El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. [...] El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, [...].*

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 68 primer párrafo y el 70 literalmente ordenan:

#### *Artículo 68*

*El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. [...]*

#### *Artículo 70*

- 1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.*
- 2. El patrimonio del Instituto de integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el presupuesto de egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.*
- 3. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código.*

El Instituto Federal Electoral se creó formalmente el 11 de octubre de 1990, teniendo como atribuciones la organización de las elecciones de 500 Diputados Federales (300 por mayoría relativa y 200 de representación proporcional) cada tres años, 128 Senadores (64 por el principio de mayoría relativa y 32 por el principio de representación proporcional y 32 asignados a la primera minoría) cada seis años y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cada seis años.

#### LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

La división territorial electoral la organiza la Constitución en su artículo 53 y el C.F.I.P.E. en el artículo 71, en 300 distritos electorales uninominales que para la

elección de diputados de representación proporcional se divide en 5 circunscripciones plurinominales; y en 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa.

Un distrito electoral uninominal es la demarcación territorial que agrupa un número determinado de secciones; una sección es la fracción electoral que concentra como mínimo 50 electores y como máximo 1500 electores y una circunscripción plurinomial abarca un número de entidades dependiendo de la densidad de población.

Sumándose a las actividades anteriormente descritas el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 69 establece como fines del instituto los siguientes:

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

En nuestra Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales encontramos que dentro de las actividades y fines del Instituto están las de *asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones y la preparación*

de la jornada electoral, estas dos actividades tienen gran importancia ya que una de las obligaciones de los ciudadanos es participar en la jornada electoral integrando las mesas directivas de casilla y a su vez es una de las actividades que debe de realizar la autoridad electoral con la colaboración de los ciudadanos, obligaciones electorales que son motivo del presente trabajo.

### 1.3 AUTORIDADES ELECTORALES QUE INTEGRAN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

El Instituto Federal Electoral cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Se divide en órganos centrales y desconcentrados, fundamentado en el artículo 41 constitucional párrafo segundo y en el C.F.I.P.E. en el artículo 72. En el siguiente cuadro se menciona la manera en que esta integrado cada uno de los órganos centrales.

ORGANOS CENTRALES	
CONSEJO GENERAL Órgano mayor de dirección	a) Un Consejero presidente b) 8 Consejeros electorales c) 2 Consejeros del Poder Legislativo d) Representantes de partidos políticos e) Secretario Ejecutivo
PRESIDENCIA DEL CONSEJO	Preside el Consejero Presidente
JUNTA GENERAL EJECUTIVA	a) Presidente b) Secretario Ejecutivo, c) Director del Registro Nacional de Electores d) Director de Prerrogativas de partidos políticos e) Director de Organización Electoral f) Director del Servicio Profesional Electoral g) Director de Capacitación Electoral y Educación Cívica h) Director de Administración.
SECRETARIA GENERAL EJECUTIVA	El Secretario coordinará la Junta General Ejecutiva

A continuación se describen algunas de las atribuciones de los órganos antes citados:

#### EL CONSEJO GENERAL.

Es el órgano superior de dirección que vigilara el cumplimiento de las leyes y velara por que sus actividades se rijan bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad y esta integrado por:

- a) 1 consejero presidente (con voz y voto),
- b) 8 consejeros Electorales (con voz y voto),
- c) Consejeros del poder legislativo (uno por cada fracción parlamentaria representada por el congreso, con voz pero sin voto),
- d) Representantes de los partidos políticos nacionales(uno por cada partido, con voz pero sin voto) y
- e) El Secretario Ejecutivo (con voz pero sin voto).

Dentro de las atribuciones del Consejo General están:

- a) Expedir reglamentos interiores
- b) Vigilar la integración y funcionamiento de los órganos del instituto
- c) Conocer de las infracciones y en su caso, imponer las sanciones correspondientes en los términos previstos por el código.

#### LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO GENERAL.

Será presidida por el consejero que haya sido elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados y que haya

cumplido con los requisitos, durara en su cargo siete años y sus atribuciones están contempladas dentro del artículo 83 y algunas de ellas son:

- a) Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral,
- b) Establecer vínculos con diversas autoridades,
- c) Convocar y conducir las sesiones del consejo
- d) Vigilar el cumplimiento de acuerdos ...

#### LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA.

Estará formada por las propuestas hechas por el presidente del Consejo y que se haya aprobado por las dos terceras partes y son:

- a) El presidente del Consejo (preside)
- b) Secretario Ejecutivo (Representa legalmente al Instituto),
- c) Director Ejecutivo del Registro Nacional de Electores (Sus atribuciones son la formación y actualización del catálogo general de electores, padrón electoral, listas nominales, cartografía electoral etc.)
- d) Director Ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos (Sus funciones giran en torno a los derechos y obligaciones de los partidos políticos)
- e) Director Ejecutivo de Organización Electoral (Sus funciones son relacionadas con la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales y elaborar, distribuir y organizar el material electoral).
- f) Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral (Dentro de algunas de sus funciones están las de formular el anteproyecto del estatuto que regirá a los integrantes del servicio profesional electoral y hacer cumplir los procedimientos que de el dimanen).

- g) Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica (Algunas de sus atribuciones son orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales y llevar a cabo acciones que exhorten a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones que establece el Código, en particular la de inscribirse en el Registro Federal de Electores y las de voto).
- h) Director Ejecutivo de Administración (Administra los recursos financieros y materiales del instituto).

Dentro de las atribuciones de la Junta General se encuentran las de:

- a) Fijar procedimientos administrativos conforme a las políticas y programas generales del instituto,
- b) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral,
- c) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y en su caso, los de imposición de las sanciones, en los términos que establece el Código en el artículo 80.

#### LA SECRETARIA EJECUTIVA.

Conducirá la administración y supervisará el desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del instituto y estará a cargo de un secretario ejecutivo que durará en el cargo siete años quién tendrá las atribuciones de:

- a) Representar legalmente al instituto
- b) Actuar como secretario del Consejo General
- c) Dar cumplimiento a acuerdos
- d) Y las demás contempladas en el artículo 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el siguiente cuadro se describen los 5 órganos desconcentrados y el personal que los integra.

ORGANOS DESCONCENTRADOS	
JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS. Son de carácter permanente y habrá una por cada entidad federativa.	a) Vocal Ejecutivo b) Vocal de Organización Electoral c) Vocal del Registro General de Electores <sup>4</sup> d) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica e) Vocal Secretario.
CONSEJOS LOCALES	a) Un Consejero Presidente b) 6 Consejeros Electorales c) Representantes de Partidos Políticos d) Vocal de Organización electoral e) Vocal de Registro General de Electores f) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y g) Vocal Secretario
JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS Hay 300 Distritos electorales	a) Vocal Ejecutivo b) Vocal de Organización Electoral c) Vocal del Registro General de Electores d) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica e) Vocal Secretario
VOCAL EJECUTIVO	Preside La Junta Distrital Ejecutiva
LOS CONSEJOS DISTRITALES Solo funcionan durante el proceso electoral	a) Un Consejero Presidente b) 6Consejerps Electorales c) Representantes de Partidos Políticos d) Vocal de Organización Electoral e) Vocal de Registro Federal de Electores f) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica g) Vocal Secretario
LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	a) Presidente b) Secretario c) 2 Escrutadores d) Tres Suplentes Generales.

Con fundamento en el artículo 98 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el Instituto Federal Electoral contará con una delegación en la capital de cada uno de los Estados y en el Distrito Federal integrada por:

- a) La Junta Local Ejecutiva;
- b) El Vocal Ejecutivo; y
- c) El Consejo Local

#### LA JUNTA LOCAL EJECUTIVA.

Es un órgano permanente y sus actividades están reguladas dentro de los artículos 99 y 100 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y estará integrada de la siguiente manera:

- a) Vocal ejecutivo ( Presidirá la junta y es designado por el Consejo General);
- b) Vocal de organización electoral (Lo designa el Secretario Ejecutivo de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral),
- c) Vocal del Registro Federal de Electores(Lo designa el Secretario Ejecutivo de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral),
- d) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica(Lo designa el Secretario Ejecutivo de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral),
- e) Vocal Secretario(Lc designa el Secretario Ejecutivo de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral y auxiliara al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciara recursos de revisión que deban de ser resueltos por la junta).

Sus atribuciones consistirán en:

- a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de programas de sus vocalías y de los órganos distritales
- b) Informar sobre el desarrollo de sus actividades al Secretario ejecutivo,

- c) De resolución jurisdiccional de los medios de impugnación contra actos y resoluciones de los órganos Distritales en términos de ley y las demás que les confiera el Código.

#### EL VOCAL EJECUTIVO.

Será el Presidente del Consejo Local a quién designara el Consejo General y sus atribuciones serán de: presidir la Junta Local Ejecutiva, coordinar trabajos de sus vocalías, someter a la aprobación del Consejo Local asuntos de su competencia, expedir certificaciones, llevar estadísticas de las elecciones, ejecutar programas de capacitación y demás que le confiera el Código.

#### LOS CONSEJOS LOCALES.

Son aquellos que solo funcionaran durante el proceso electoral federal y se integraran por:

- a) El consejero presidente,
- b) 6 consejeros electorales designados por el Consejo General a más tardar el día 30 de octubre del año anterior a la elección;
- c) Representantes de partidos políticos nacionales,
- d) El secretario (Será el Vocal Secretario de la Junta.),
- e) Vocal de Organización Electoral,
- f) Vocal del Registro Federal de Electores,
- g) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Sus atribuciones serán de:

- a) Vigilar y supervisar que se cumpla lo dispuesto en el Código, en los acuerdos y resoluciones.
- b) Nombrar a consejeros distritales
- c) Resolver impugnaciones en el ámbito de su competencia,
- d) Autorizar y acreditar a los observadores electorales,
- e) Informar como quedaron integrados los Consejos Distritales,
- f) Registrar supletoriamente nombramientos de representantes de partidos políticos,
- g) Registrar formulas de candidatos a senadores de mayoría relativa,
- h) Realizar el cómputo y declaración de validez de las elecciones y demás que confiera el Código.

#### LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.

Están integrados por los siguientes órganos:

- a) Junta Distrital Ejecutiva: Es un órgano de carácter permanente, integrado por funcionarios del Servicio Profesional Electoral y esta integrado por
  - b) El Vocal Ejecutivo ( Presidirá la Junta.),
  - c) El Vocal Secretario (Auxiliara al Vocal Ejecutivo en sus tareas administrativas),
  - d) Vocal de Organización Electoral
  - e) Vocal del Registro Federal de Electores,
  - f) Vocal de Capacitación Electoral y Educación cívica.

Las atribuciones de la Junta Distrital Ejecutiva serán de:

- a) Evaluar el cumplimiento de programas de sus vocalías
- b) Proponer número y ubicación de casillas
- c) Capacitar a ciudadanos que integren mesas directivas de casilla,

d) Proponer a quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral y demás que le confiera el Código.

#### EL CONSEJO DISTRITAL.

Solo funciona durante el proceso electoral federal y esta integrada por:

- a) Consejero Presidente que será el Vocal Ejecutivo
- b) 6 Consejeros electorales
- c) Representantes de partidos políticos
- d) Vocal de Organización Electoral,
- e) Vocal del Registro Federal de Electores,
- f) Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Sus atribuciones serán de:

- a) Vigilar y supervisar que se cumpla lo dispuesto en el Código, en los acuerdos, en las resoluciones.
- b) Determinar numero y ubicación de casillas
- c) Insacular a los funcionarios de casilla
- d) Registrar formulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa,
- e) Registrar nombramientos de representantes de partidos políticos,
- f) Acreditar a ciudadanos mexicanos como observadores Electorales, durante el proceso electoral,
- g) Expedir identificaciones
- h) Efectuar cómputos distritales y declarar validez de las elecciones de mayoría relativa y representación proporcional y demás que confiera el Código.

## LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

En México las primeras casillas electorales estuvieron reguladas en el decreto constitucional para la libertad de América Mexicana de 1814 la cual establecía que estarían integradas por cuatro ciudadanos que eran: el jefe político de justicia o alcalde de la villa quien presidía la casilla, un secretario y dos escrutadores que se designaban de entre las primeras personas que acudían a votar y contaran con los requisitos necesarios para ser ciudadanos.

Generalmente las mesas directivas de casilla han sido integradas por cuatro miembros a excepción de los años 1823, 1846, 1854 y 1911 en que se integraban por tres ciudadanos; y en los años de 1830, 1836, 1841, 1847, 1849, 1850, 1853, 1855, 1857, 1901, 1916, 1917 y 1918, que se formaban por cinco integrantes.

"En la Legislación Electoral de 1836 el presidente municipal designaba a un comisionado para que este a su vez nombrara a una junta instaladora, donde fungía como presidente, junto con cuatro vecinos. La junta instaladora escogía a cinco ciudadanos, de los que acudieran a votar para integrar la entonces llamada Junta Electoral a las ocho horas. Si a las nueve horas no había al menos siete ciudadanos para poder designar a los cinco miembros de dicho órgano, entonces automáticamente la junta instaladora se convertía en junta electoral".<sup>4</sup>

Francisco I. Madero Promulgó la ley electoral el 19 de diciembre de 1911 otorgándole participación a los partidos políticos en la integración de las casillas al proponerle al presidente municipal los ciudadanos que debían

---

<sup>4</sup>Cfr. GARCÍA Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana*, Adeo Editores, México, 1989.

integrar las casillas con las funciones de escrutadores y acreditar un representante en cada una de ellas.

“En las Leyes Electorales de 1916 y 1917 se reestableció el sistema clásico por el cual las mesas se integraban por ciudadanos designados por los propios votantes y si aquellos no se presentaban se citaba a los más cercanos vecinos por escrito y a través de la policía, medida coercitiva que se suprimió por la ley de 1918”.<sup>5</sup>

La Ley electoral del 7 de enero de 1946 contemplaba las siguientes figuras:

- a. Los partidos proponían la designación de escrutadores y le correspondía a los comités electorales distritales la designación de funcionarios;
- b. Los comités distritales electorales nombraban a los integrantes de las casillas de común acuerdo y a falta de consenso se nombraba a ciudadanos escogidos al azar, dichos comités asignaban el número de casillas dentro del distrito.

En 1977 la Ley Federal de organizaciones políticas y procesos electorales estableció en su artículo 104 que exclusivamente los comités distritales tenían la facultad de proponer integrantes de casilla

En 1987 el Código Federal Electoral en sus artículos 197 y 226 establecía la insaculación de ciudadanos empadronados, basándose en las listas presentadas por los partidos políticos y los comités distritales seleccionaban a los integrantes de las mesas directivas de casilla.

---

<sup>5</sup> Cfr. HANNEMAN Rosas Gerardo, LARIOS Cerrillo Ricardo, MANZO Rivero Luis, *Estudios de Derecho Electoral* Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2000.

En 1991 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 193 establecía que la junta distrital ejecutiva insacularía de las listas nominales de electores el 20% de ciudadanos en cada sección sin que pudiera ser inferior a cincuenta.

En 1994, el código estableció que la cantidad de ciudadanos insaculados sería el equivalente al 15%, por lo que el Instituto Federal Electoral regulo el procedimiento de la doble insaculación de acuerdo con el mes de nacimiento y las letras iniciales del apellido para la primera y segunda insaculación respectivamente.

En 1996 se reformo la Constitución y el Código para regular la insaculación reduciéndose al 10% el numero de insaculados, creándose la suplencia general.

Actualmente en el artículo 119 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales esta previsto que las mesas directivas de casilla se forman por un Presidente, dos Escrutadores, tres Suplentes.

Las Mesas Directivas de Casilla son órganos electorales y la cantidad de estas en cada distrito y sección es determinada por la Junta Distrital Ejecutiva con base a lo establecido en el Código y para su integración se realizan insaculaciones (de las cuales se hablara más adelante). Deben de regirse bajo los principios del Instituto y serán autoridad durante la Jornada Electoral. Algunas de sus atribuciones son:

- a) Vigilar que se cumpla con la libertad y efectividad del sufragio
- b) Garantizar el Secreto del voto
- c) Asegurar la autenticidad del escrutinio y computo y demás facultades establecidas en el Código.

Al respecto el Doctor Eduardo de Jesús Castellanos Hernández dice:

"Las *mesas directivas de casilla* por mandato constitucional son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales. Durante la Jornada electoral tienen a su cargo, como autoridad electoral respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo"<sup>6</sup>.

Las mesas directivas de casilla no forman parte dentro de la estructura del Instituto Federal Electoral, pero son un órgano fundamental en el desarrollo de la jornada electoral que tiene las siguientes características:

- Son autoridad,
- Son órganos electorales temporales, ya que únicamente se integran y funcionan durante la jornada electoral,
- Son integrados por ciudadanos que no pertenecen al servicio profesional electoral ni al personal electoral del Instituto.

#### **1.4 ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO ELECTORAL.**

El proceso electoral es el conjunto de actos preparatorios a la elección, de la jornada electoral y de los actos posteriores a la elección ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que desempeñaran las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por

---

<sup>6</sup> Ibidem. P.141.

objeto renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

La realización de los actos electorales se divide en tres etapas:

ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL	
<p>PRIMERA ETAPA Actos preparatorios de la elección</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Determinación territorial de circunscripciones plurinominales y de distritos uninominales;</li> <li>b) Registro de candidatos;</li> <li>c) Campañas electorales;</li> <li>d) Integración y ubicación de mesas directivas de casilla;</li> <li>e) Registro de representantes de partidos políticos, y</li> <li>f) Aprobación de documentación y material electoral.</li> </ul>
<p>SEGUNDA ETAPA La jornada electoral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Instalación y apertura de mesas directivas de casilla;</li> <li>b) Desarrollo de la votación;</li> <li>c) Cierre de votación;</li> <li>d) Escrutinio y cómputo;</li> <li>e) Clausura de casilla y remisión del paquete electoral.</li> </ul>
<p>TERCERA ETAPA Resultados, declaración de validez de las elecciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recepción, depósito y salvaguarda de paquetes electorales;</li> <li>b) Información de resultados preliminares;</li> <li>c) Cómputos distritales y locales, y declaración de validez ó en su caso resolución que haya emitido el Tribunal</li> </ul>

PRIMERA ETAPA. (ACTOS PREPARATORIOS DE LAS ELECCIONES).

Dentro de la primera etapa esta contemplado en la ley que solo en caso de que el Instituto Federal Electoral lo considere necesario de definirá nueva asignación

territorial a las circunscripciones plurinominales o a los distritos uninominales. Una vez determinado el territorio se iniciara con el registro de candidatos.

## EL REGISTRO DE LOS CANDIDATOS.

Solamente los partidos políticos nacionales podrán hacer la solicitud, deberán registrar a un propietario y a un suplente cumpliendo con los requisitos señalados por el artículo 178 del Código. El 23 de marzo de 2004 se publicó la reforma del artículo 177 en su numeral 1 en los incisos:

- a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por los Consejos Distritales:
- b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive por el Consejo General:
- c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive por los Consejos Locales correspondientes;
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional del 24 de abril al 8 de mayo, inclusive, por el Consejo General y
- e) Para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 10 al 24 de marzo, inclusive por el Consejo General.

Los Consejos sesionarán para registrar las candidaturas que procedan 3 días después de vencido el término para su registro y se publicará en el Diario Oficial de la Federación la relación de nombres de partidos, candidatos y coaliciones al igual que las cancelaciones y sustituciones.

## LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES.

Las precampañas y campañas electorales que realizan los partidos políticos, coaliciones y candidatos son actividades dirigidas a promover sus candidaturas que pueden consistir en marchas, asambleas, reuniones y demás para la obtención del voto. De acuerdo con la reforma de marzo del 2004 la precampaña electoral es el conjunto de actividades que llevan a cabo los ciudadanos, partidos políticos o coaliciones dentro de los procesos internos de selección para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular dentro del plazo de 22 días tratándose de diputados y senadores y de no podrá exceder de 45 días para el caso de la candidatura para la elección de presidente. Para el caso de las campañas para diputados y senadores iniciaran 48 días antes de la jornada electoral y concluirá 3 días antes de la jornada electoral, para la campaña de presidente se iniciara 93 días antes del día de la elección y concluirá 3 días antes de la jornada electoral.

Para dar a conocer sus programas, acciones y candidaturas, los partidos políticos lo harán a través de la propaganda electoral, que puede consistir en escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones que se producen y difunden durante las precampañas y campañas electorales, sus gastos no deberán rebasar el tope que fija el Instituto Federal Electoral conforme a las reglas establecidas en el Código. Tanto los partidos políticos como los ciudadanos se deben abstener de realizar actividades de proselitismo fuera de los procesos internos de selección y de campañas.

## PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

En el Código por primera vez se legalizó que las mesas directivas de casilla se integrarían por ciudadanos que por sorteo se elegirían para garantizar la imparcialidad. Con respecto al procedimiento de integración y ubicación hablaremos ampliamente más adelante.

## EL REGISTRO DE LOS REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

El registro de representantes de partidos políticos se podrá hacer desde el registro de sus candidatos, formulas y listas hasta 13 días antes del día de la elección; se acreditarán dos propietarios y un suplente ante la mesa directiva de casilla y un representante general por cada 10 casillas dentro del distrito uninominal en zonas urbanas y 1 por cada 5 en zonas rurales ante el Consejo Distrital y el Consejo Local actuara supletoriamente. Tendrán derecho a estar presentes en todas las etapas de la jornada electoral y a firmar bajo protesta las actas y recibir copias de las mismas, presentar escritos de incidentes ante las mesas, acompañar al presidente de casilla a la entrega del paquete electoral y demás establecidos en el Código.

## LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL.

La documentación y material electoral serán aprobados por el Consejo General y se distribuirá a los consejos distritales que deberán tenerlos 20 días

antes del día de la jornada electoral y los partidos políticos podrán firmarlos. Cinco días previos al anterior a la elección se entregara a los presidentes de las mesas directivas de casilla todo el material y documentación.

#### SEGUNDA ETAPA. (LA JORNADA ELECTORAL).

Como se ha expuesto anteriormente la segunda etapa del proceso electoral es la jornada electoral, se realizara el primer domingo de julio del año de la elección de la siguiente forma:

- a) Integración de la mesa directiva de casilla
- b) Inicio y recepción de la votación;
- c) Cierre de votación;
- d) Escrutinio y Computo
- e) Clausura y remisión de paquete electoral

#### LA INTEGRACIÓN, INSTALACIÓN Y APERTURA DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Para la instalación y apertura de casilla deben estar presentes los integrantes de la mesa directiva de casilla y procederán a su instalación a las 8:00 horas. En caso de que no se integre la mesa directiva de casilla por falta de uno o varios funcionarios, se tienen contemplados varios supuestos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 213 que a la letra dice:

##### *Artículo 213*

1. *De no instalarse la casilla, a las 8:15 horas conforme al artículo anterior, se estará a lo siguiente:*

- a) *Si estuviera el presidente, éste designará a los funcionarios, necesarios para su integración, recorriendo en primer término y en su caso, el orden para ocupar los cargos de los funcionarios ausentes con los propietarios presentes y habilitando a los suplentes presentes para los faltantes, y en ausencia de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en la casilla;*
- b) *Si no estuviera el presidente, pero estuviera el Secretario este asumirá las funciones de Presidente de la casilla y procederá a integrarla en los términos señalados en el inciso anterior;*
- c) *Si no estuvieran el Presidente ni el Secretario, pero estuviera alguno de los escrutadores, éste asumirá las funciones de Presidente y procederá a integrar la casilla de conformidad con lo señalado en el inciso a);*
- d) *Si solo estuvieran los suplentes, uno de ellos asumirá las funciones de presidente, los otros de Secretario y de Primer escrutador, procediendo el primero a instalar la casilla nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes;*
- e) *Si no asistiera ninguno de los funcionarios de la casilla, el Consejo Distrital tomará las medidas necesarias para la instalación de la misma y designará al personal encargado de ejecutarlas y cerciorarse de su instalación;*
- f) *Cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no sea oportuna la intervención oportuna del personal del Instituto Federal Electoral designado, a las 10:00 horas, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designaran, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes; y*
- g) *En todo caso, integrada conforme a los anteriores supuestos, de la mesa directiva de casilla, iniciará sus actividades, recibirá validamente la votación y funcionará hasta su clausura.*

*2. En el supuesto previsto en el inciso f) del párrafo anterior, se requerirá:*

a) *La presencia de un juez o notario público, quién tiene la obligación de acudir y dar fe de los hechos; y*

b) *La ausencia del juez o notario público, bastara que los representantes expresen su conformidad para designar, de común acuerdo, a los miembros de la mesa directiva.*

3. *Los nombramientos que se hagan conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, deberán recaer en los electores que se encuentren en la casilla para emitir su voto; en ningún caso podrán recaer los nombramientos en los representantes de los partidos políticos.*

*Es en este momento en el que los ciudadanos incumplen con su obligación de participar en funciones electorales trayendo como consecuencia que se afecte el proceso electoral en la etapa de la jornada electoral, específicamente porque se retrasa la apertura de casilla.*

Si bien es cierto que el Código en el artículo 213 anteriormente transcrito, establece soluciones al problema de integración de casilla. Es necesario analizar si el desempeño de esos ciudadanos es óptimo y si cumplen con las funciones conforme a derecho, ya que sin haber recibido capacitación alguna el desarrollo de sus actividades puede traer consigo que partidos políticos intervengan en el desempeño de las actividades de los funcionarios de las mesas directivas de casilla; también puede traer como consecuencias que se violen los derechos de votar de los ciudadanos; que se violen los derechos de algunos partidos políticos al no permitirles estar presentes durante la jornada electoral, escrutinio y computo, al no entregarles copias de las actas y al no permitirles acompañarlos a la entrega del paquete electoral y esto implicaría que se presenten escritos de incidentes por parte de los partidos políticos afectados y hagan uso del derecho de impugnación que la legislación les confiere.

Como no saben cuál es la forma correcta de llenar las actas lo harían con errores, podrían cerrar la votación a hora diferente a la estipulada por la ley y hasta no permitir que ejerzan su derecho al voto a quienes si lo tengan, es muy frecuente que al momento de iniciar el escrutinio y computo permitan que los representantes de partidos políticos participen en el conteo junto con ellos.

Todo lo anteriormente mencionado afectaría el proceso electoral al ejecutar erróneamente sus actividades, y traer consigo incidentes, violaciones e impugnaciones. Es por eso que es de suma importancia la capacitación de los ciudadanos previamente a la jornada electoral y que estos se presenten responsablemente a desempeñar sus funciones, pero es muy frecuente que sin causa justificada falten al cumplimiento de sus obligaciones con la certeza de que no existe ninguna sanción.

Que los ciudadanos participen en actividades electorales es una obligación Constitucional regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero este último no contempla procedimiento para la aplicación de alguna sanción los funcionarios de las mesas directivas de casilla que incumplan con sus obligaciones, toda vez que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral no los considera como funcionarios electorales.

Los ciudadanos que integran un órgano que desempeñe actividades electorales como lo es la mesa directiva de casilla son funcionarios electorales desde el momento en que aceptan su nombramiento y toman protesta y entran en funciones a partir de que reciben el paquete electoral (en el caso del presidente) y los demás funcionarios entran en funciones desde el momento de la instalación de la casilla, durante el desarrollo de la jornada electoral y hasta la entrega del paquete electoral. El Estatuto no los contempla como funcionarios electorales que integran el personal o como miembros del servicio profesional pero el Código los reconoce

como funcionarios electorales a aquellos ciudadanos insaculados, capacitados y nombrados. Al tenor de esto se propone que su incumplimiento sea regulado como falta administrativa como se plantea en el presente trabajo.

Es de mencionarse que en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la Republica en materia del Fuero Federal sí los considera como funcionarios electorales en el artículo 401 fracción II y tiene observados procedimientos para aplicación de sanciones contenidas en el artículo 405 fracción II pero no se aplica en la práctica debido a que nunca se hacen las denuncias, pero a mi forma de ver, sería un exceso que se aplicara la sanción contemplada en el artículo 405 fracción II por el incumplimiento de dicha obligación ya que en materia penal se tutelan bienes jurídicos de mayor importancia, y en el presente tema se propone la regulación de un deber jurídico constitucional de los ciudadanos. Con respecto a la diferencia de los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal y el derecho administrativo sancionador electoral se ampliara el tema en el siguiente capítulo a efecto de diferenciar entre una falta administrativa y un delito electoral.

## EL DESARROLLO DE LA VOTACIÓN.

El inicio de la votación la anunciará el presidente en voz alta una vez que se haya terminado la integración, instalación de casilla y se haya llenado y firmado el acta electoral en el apartado de instalación de casilla. Se votara en el orden en que se presenten y podrán votar todos aquellos que pertenezcan a la sección, cuenten con credencial para votar y estén en las listas nominales o hayan obtenido una resolución favorable del Tribunal Electoral; cuando algún ciudadano pretenda votar con credencial que no le pertenezca o que este alterada se le

recogerá y se pondrá a disposición de las autoridades a quienes las presenten y el Secretario anotará el incidente en el apartado correspondiente.

Una vez verificada la credencial y que sí esta anotado en las listas nominales se le entregan las boletas al ciudadano y sufragará en secreto, las depositará en las urnas correspondientes, el secretario anotará la palabra "voto" en la boleta y marcará la credencial e impregnará tinta indeleble en el pulgar derecho y regresará la credencial; los representantes de partidos políticos podrán votar en la casilla en la que están acreditados y el secretario anotará su nombre en el final de la lista nominal.

También podrán tener acceso a la casilla:

- a) Representantes de partidos políticos acreditados,
- b) Notarios públicos y jueces una vez que hayan precisado la índole de su diligencia,
- c) Funcionarios del Instituto Federal Electoral siempre y cuando hayan sido llamados por el Presidente de la mesa directiva de casilla
- d) Los representantes generales de partidos políticos solo para cumplir lo fijado por el artículo 199 del Código,
- e) No tendrán derecho de acceso personas privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas y los miembros de seguridad pública, dirigentes de partidos políticos, candidatos o representantes populares solo para ejercer su voto.

En caso de que se presenten incidentes, los funcionarios de casilla les deben dar solución conforme a la ley, solicitando el auxilio de la fuerza pública si es necesario, y los partidos políticos tendrán derecho a presentar escritos de incidentes.

## EL CIERRE DE VOTACIÓN.

El cierre de la votación podrá ser antes de las 6 de la tarde si han votado todos los integrantes de la lista nominal, a las 6 de la tarde si no existe nadie formado o después de las seis de la tarde si ya no existe gente formada para votar. Se llenara el acta de jornada electoral en el apartado de Cierre de votación.

## EL ESCRUTINIO Y COMPUTO.

El escrutinio y computo se hará en el mismo lugar y únicamente podrán intervenir los funcionarios de casilla, ya que los representantes de los partidos políticos no deben de intervenir, solo observar. En el escrutinio y computo se determinará:

- a) El número de electores que voto en la casilla,
- b) El número de votos emitidos a favor de cada partido o candidato,
- c) El número de votos nulos y
- d) El número de boletas sobrantes de cada elección.

El orden del escrutinio y computo deberá ser el siguiente: primero el de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en segundo lugar el de senadores y en tercer lugar el de diputados.

El Secretario cuenta, anula, guarda y anota en un sobre la cantidad de boletas sobrantes; el primer escrutador cuenta a los ciudadanos votaron y están anotados en la lista nominal; el Presidente abre la urna y el segundo escrutador cuenta boletas y luego entre los dos escrutadores cuentan los votos; posteriormente el secretario anotara los resultados en las actas de escrutinio y

computo correspondientes y firmarán los funcionarios de casilla y los partidos políticos.

Una vez contados se integrará el expediente con:

- a) Un ejemplar de la jornada electoral;
- b) Un ejemplar del acta de escrutinio y computo;
- c) Escritos de protesta:
- d) Y dentro del paquete electoral contendrán;
- e) Sobres por separado boletas sobrantes inutilizadas, votos válidos y votos nulos;
- f) Lista nominal, y se sellara y firmará dicho paquete.

#### CLAUSURA Y REMISION DEL PAQUETE ELECTORAL

El presidente deberá de fijar en el exterior de la casilla los resultados y se llenará la constancia de clausura de casilla, cada representante de partido recibirá su copia de cada acta y podrán acompañar al presidente a la entrega del paquete electoral dentro de los términos señalados en el artículo 238 del código.

#### TERCERA ETAPA (*RESULTADOS Y VALIDEZ DE LAS ELECCIONES*)

Dentro de la tercera etapa se recibirán los paquetes electorales en los consejos distritales quienes las recibirán conforme lleguen los funcionarios y se les entregue el recibo correspondiente a cada uno de ellos, los depositarán en orden numérico y se resguardarán en un lugar bajo seguridad y sellarán el lugar en

presencia de los partidos políticos. Se abrirán hasta que se realice el computo distrital levantándose una acta circunstanciada.

Conforme vayan llegando los funcionarios se irá recibiendo los paquetes por el personal autorizado y en ese mismo orden se irán diciendo en voz alta los resultados y se irán sumando hasta obtener el total, los resultados preliminares se fijarán en el exterior del consejo distrital.

<b>TERCERA ETAPA</b>	
<b>RECEPCIÓN DE PAQUETES ELECTORALES</b>	<p>a) Se reciben en el orden en que van llegando, se suman y obtienen resultados preliminares</p> <p>b) Se depositan por orden numérico y se resguardan bajo seguridad y se sellan.</p>
<b>LOS COMPUTOS DISTRITALES</b>	<p>a) Se abre el local y se levanta un acta circunstanciada el miércoles siguiente al día de la elección.</p> <p>b) El orden se hará de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Presidente,</li> <li>➤ Diputados, y</li> <li>➤ Senadores</li> </ul> <p>c) Consejeros y representantes de partidos políticos acordarán a quienes pueden sustituir, para sesionar permanentemente.</p>
<b>PROCEDIMIENTO</b>	<p>a) Se abren paquetes sin muestra de alteración,</p> <p>b) Si no coinciden los resultados se hará el escrutinio y se anotara en la forma establecida, levantándose acta circunstanciada haciéndose constar las objeciones de los partidos políticos.</p> <p>c) Si hay errores, se vuelve a realizar el escrutinio y computo.</p> <p>d) Se abren paquetes con muestra de alteración y se asienta en el acta circunstanciada.</p> <p>e) Se extraen expedientes de casillas especiales y se harán las operaciones.</p> <p>f) El resultado de las dos sumas anteriores será el computo distrital.</p> <p>g) Los resultados constarán en el acta circunstanciada.</p>
<b>CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE FORMA DE LA ELECCIÓN.</b>	<p>a) Constará en el acta circunstanciada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Requisitos de elegibilidad de los candidatos;</li> <li>➤ Resultados del computo;</li> <li>➤ Declaración de validez de la elección;</li> <li>➤ La elegibilidad del candidato que obtuvo la mayoría;</li> <li>➤ Se entrega constancia de mayoría</li> <li>➤ Se anotan resultados en el exterior del local</li> </ul> <p>b) Se integran los expedientes de diputados de mayoría relativa y representación proporcional, senadores y presidente;</p> <p>c) Se elabora un informe cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 252 del C.F.I.P.E.</p> <p>d) En caso de que se interpongan impugnaciones se remite al Tribunal Electoral;</p> <p>e) En caso de que no haya impugnaciones se remitirá al Consejo Local.</p>

## LOS CÓMPUTOS DISTRITALES.

Se harán a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, se iniciará por la elección de Presidente, en segundo lugar la de diputados y por último la de senadores; se harán ininterrumpidamente hasta su conclusión, para eso tanto los Consejos Distritales como consejeros electorales y representantes de partidos políticos acordarán a quienes los puedan sustituir y así sesionar permanentemente.

***El cómputo de la elección de presidente*** será el primero que se haga conforme al procedimiento siguiente:

1. Se abren paquetes sin muestra de alteración, por orden de casillas; se coteja resultados
2. Si no coinciden los resultados de las actas o tienen alteraciones el presidente y el consejo harán el escrutinio y cómputo y los resultados se anotarán en la forma establecida, se levantará acta circunstanciada y se harán constar las objeciones que hagan los representantes de partidos políticos acreditados ante el consejo.
3. Si existen errores se realizara nuevamente el escrutinio y cómputo;
4. Se abren paquetes con muestras de alteración y se asentará en el acta circunstanciada.
5. Se extraen expedientes de casillas especiales y se harán las operaciones antes mencionadas.
6. El resultado de las dos sumas anteriores será el cómputo distrital de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
7. Constarán en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes.

**Los cómputos de Diputados de Mayoría Relativa** se harán en el siguiente orden:

1. Se abren los paquetes que no tengan muestras de alteración en orden numérico de casillas,
2. Se cotejarán resultados de la acta de escrutinio y computo con la que tiene el consejo y si coincide se anota en el acta correspondiente.
3. Si no coinciden los resultados o no existe acta de escrutinio y computo en el expediente ni obra en el poder del presidente del consejo, se abrirá el paquete y se realizará el escrutinio y computo correspondiente, el secretario abrirá el paquete y contabilizará en voz alta y anotará en el acta correspondiente, los resultados se anotarán en el acta circunstanciada junto con las objeciones que en su caso hayan hecho los representantes de los partidos políticos.
4. Si hay errores evidentes se realizará nuevamente el escrutinio;
5. Acto seguido se abrirán los paquetes que sí contienen muestras de alteración y se realizarán las operaciones procedentes y se anotará en el acta circunstanciada.
6. Se sumarán los resultados de todas las casillas y ese será el resultado del Computo para diputados de mayoría.
7. Se abren expedientes de casillas especiales;

**El computo distrital de la elección de diputados por representación proporcional** será la suma de los resultados anteriores y se asentará en el acta de representación proporcional.

El Consejo Distrital certificara el cumplimiento de los requisitos de forma de la elección y que los candidatos cumplan con los requisitos de elegibilidad, debiendo

constar en el acta circunstanciada los resultados del computo, los incidentes, la declaración de validez de la elección y la elegibilidad de los candidatos de la formula que obtuvo la mayoría.

Por último el Presidente del Consejo otorgara constancia de mayoría y validez a quién haya obtenido el triunfo, salvo que fuesen inelegibles.

***El computo de la elección de senadores*** se hará conforme al mismo procedimiento que para diputados y presidente.

Los presidentes de los consejos distritales anotarán los resultados en el exterior de sus locales y además deberán:

1. Integrar los expedientes de diputados de mayoría relativa y representación proporcional, senadores de mayoría relativa y representación proporcional así como la de presidente; elaborará un informe sobre el desarrollo del proceso electoral; además de los requisitos señalados en el artículo 252 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales.
2. Remitirá los expedientes a los consejos locales o cuando se hubiere interpuesto algún medio de impugnación lo deberá remitir al tribunal Electoral.
3. Destruirán los expedientes de casilla una vez concluido el proceso y los medios de impugnación.

#### LOS CÓMPUTOS EN LOS CONSEJOS LOCALES.

Se celebrarán el domingo siguiente del día de la jornada electoral y sus atribuciones serán las siguientes:

1. Realizar el cómputo de entidad federativa de senadores de mayoría relativa y representación proporcional sumando los resultados de las actas de cómputo distrital
2. Entregar constancias de asignación de Diputados por representación electoral y senadores de mayoría y de representación proporcional
3. Declarar la validez de las elecciones;
4. Remitir copias certificadas de las constancias expedidas a la Cámara de Senadores,
5. Remitir impugnaciones al Tribunal Electoral
6. Remitir al Secretario Ejecutivo copia certificada de todas las actas, impugnaciones, constancias y el informe;

El presidente del Consejo General expedirá las constancias de asignación proporcional e informará a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y Senadores.

#### **1.5 PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y NOMBRAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS.**

Para la integración de las mesas directivas de casilla se parte del principio de que en toda sección electoral por cada 750 electores o fracción se instale una casilla, pudiendo tener la sección como mínimo 50 electores y máximo 1500, según la circunstancia habrá casillas básicas, contiguas, extraordinarias y especiales, esta última para los electores en tránsito. Pero, para que este órgano electoral este integrado y funcione bajo los principios rectores del Instituto Federal Electoral

el Código establece un procedimiento y requisitos que los analizaremos en dos partes que resultan de gran relevancia para el tema tratado en el presente trabajo y que a continuación se describen:

- a) La designación de funcionarios.
- b) La ubicación de las mesas directivas de casilla.

#### LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS.

Está regulada por el artículo 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y básicamente contempla las siguientes tres etapas:

**La primer etapa:** El Consejo General en enero del año de la elección por insaculación elegirá un mes que junto con el que le sigue será la base para integrar las mesas directivas de casilla.

- a) La Junta Distrital Ejecutiva del 1 al 20 de marzo del año de las elecciones elegirá por sorteo el 10 por ciento de ciudadanos de la lista nominal de cada sección nunca será menor de cincuenta.
- b) Se convoca a los ciudadanos sorteados para que asistan un curso de capacitación del 21 de marzo al primero de abril del año de la elección.
- c) La Junta Distrital evalúa a los ciudadanos capacitados que son aptos e informan al Consejo Distrital.

**La segunda etapa** comprenderá la segunda insaculación que realizará el Consejo General para decidir a partir de que letra se seleccionara a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.

**La tercera etapa** comprenderá los pasos siguientes:

- a) La Junta Distrital dentro del plazo del 16 de abril al 12 de mayo harán una lista de los ciudadanos aptos y capacitados por segunda vez.

- b) El Consejo Distrital a más tardar el 14 de mayo sorteará a los ciudadanos de la lista anteriormente nombrada.
- c) La Junta Distrital Ejecutiva Integrará las mesas directivas de casilla con los ciudadanos seleccionados y con base a su escolaridad determinará sus funciones.
- d) La Junta Distrital Ejecutiva publica las listas de todas las secciones e informa al Consejo Distrital.
- e) Los Consejos Distritales serán los encargados de notificar personalmente.
- f) Los Funcionarios de las mesas directivas de casilla tomarán protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales y desempeñar leal y patrióticamente la función que se les ha encomendado. Con fundamento en el artículo 125 del Código.

Es a partir de este último momento en que los ciudadanos reciben su nombramiento para ejercer sus funciones electorales el día de la jornada electoral, a excepción del presidente de casilla que ejerce sus funciones a partir del momento en que recibe el material y documentación electoral.

#### LA UBICACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Esta codificada por el artículo 194, 195, 196 y 197 del C.F.I.P.E., las cuales ordenan dos aspectos:

LOS REQUISITOS SON:

- a) Que sean lugares de fácil y libre acceso;
- b) Que sean lugares que garanticen el secreto del voto.
- c) Que no sean lugares prohibidos por el Código.

- d) Que no sean fabricas, templos o centros de vicio.
- e) Se preferirán escuelas y oficinas.

EL PROCEDIMIENTO ES EL SIGUIENTE:

- a) Del 15 de febrero al 15 de marzo la Junta Distrital Ejecutiva localiza lugares que reúnan los requisitos;
- b) Entre el 10 y 20 de marzo la Junta Distrital Ejecutiva hacen sus propuestas;
- c) El Consejo examina y hace los cambios pertinentes en sesión;
- d) A más tardar la segunda semana de mayo aprobarán la ubicación;
- e) El 15 de mayo se hace la publicación;
- f) Entre el 15 y 25 de mayo se publican las correcciones.
- g) Se entregará una copia a cada representante de partido político.

#### 1.5.1 LAS OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE.

**El presidente** inicia sus actividades como funcionario desde el momento en que recibe el paquete electoral que le es entregado por el Consejo Distrital, ya que una de sus obligaciones es recibir el material que contendrá toda la documentación y materia electoral necesario para que funcione la casilla; y tiene dentro de sus funciones las siguientes:

- 1) En la instalación de casilla son:
  - a) Presidir y verificar que se cumpla con la ley;
  - b) Verificar condiciones de la casilla y retirar propaganda electoral;

- c) Designar a quienes fungirán como funcionarios en caso de que no asistieran los titulares de acuerdo a lo previsto en el artículo 213 del Código.
  - d) Permitir que los representantes de partidos políticos acreditados ante la casilla presencien todas las actividades.
  - e) Armar las urnas mostrando a los representantes de partidos políticos que están vacías;
  - f) Armar la mampara colocándola en lugar visible que garantice la libertad y secreto del voto.
- 2) En el desarrollo de la votación:
- a) Anunciar el inicio de la votación;
  - b) Identificar a los electores
  - c) Entregar las boletas al ciudadano que si aparece en la lista nominal y lleva su credencial;
  - d) Mantener el orden con el uso de la fuerza publica si fuera necesario;
  - e) Suspender la votación en caso necesario y dar aviso a las autoridades;
  - f) Retirar de la casilla a personas que alteren el orden;
  - g) Recoger las credenciales que tengan muestras de alteración o no pertenezcan al ciudadano poniendo a disposición de las autoridades a quienes las presenten.
- 3) En el Escrutinio y Computo:
- a) Abrir las urnas en el orden correspondiente y mostrar que han quedado vacías
  - b) Supervisar la clasificación y conteo de votos;
  - c) Firmar las actas de escrutinio y computo;
  - d) Colocar en un lugar visible fuera de la casilla el cartel de resultados

- 4) Integrar, remitir y entregar la documentación y el paquete electoral ante el Consejo Distrital.

### **1.5.2 LAS OBLIGACIONES DEL SECRETARIO.**

**El secretario** deberá desempeñar las siguientes funciones:

- 1) En la instalación de la casilla:
  - a) Asumir funciones de presidente en caso de que no asista el presidente e integrar la casilla de acuerdo con el artículo 213 del Código;
  - b) Llenar el acta de jornada electoral en el apartado de instalación de casilla;
  - c) Contar las boletas electorales y anotar el número en el acta de jornada electoral;
  - d) Recibir escritos de incidentes que presenten los representantes de partidos políticos;
  - e) Hacer una relación de los incidentes que se presenten y del motivo del cambio de ubicación de casilla si es que lo hubo;
  - f) Pedirle a los representantes de partidos políticos que firmen el apartado correspondiente a la instalación de casilla en el acta de jornada electoral;
- 2) En el desarrollo de la votación:
  - a) Confirmar que el nombre del ciudadano que se presenta con su credencial para votar este en la lista nominal o presente sentencia favorable;
  - b) Anotar incidentes en el acta respectiva;
  - c) Anotar la palabra voto en la lista nominal, marcar credencial, impregnar de tinta el pulgar derecho y devolver la credencial;

- d) Recibir escritos de incidentes que presenten los partidos políticos e incorporarlos al expediente;
  - e) Llenar el apartado de cierre de votación del acta de la jornada electoral;
- 3) En el Escrutinio y Compuo:
- a) Inutilizar las boletas sobrantes de cada elección con dos rayas diagonales;
  - b) Anotar los resultados del escrutinio y una vez verificados transcribirlos a las actas correspondientes de escrutinio y compuo;
  - c) Apoyar al presidente a integrar la documentación al paquete electoral y sellarlo.

### **1.5.3 LAS OBLIGACIONES DE LOS ESCRUTADORES.**

**Los escrutadores** deberán desempeñar las siguientes funciones:

- 1) En la instalación de la casilla y el desarrollo de la votación deben de auxiliar al presidente y al secretario en las actividades que les encomienden.
- 2) En el Escrutinio y Cómputo:
  - a) El primer escrutador cuenta en la lista nominal de electores la cantidad de electores que votaron
  - b) El segundo escrutador cuenta los votos validos en favor de cada partido y los votos nulos
  - c) Separar y contar las boletas que se encuentren en urnas equivocadas y contarlas en la respectiva elección y
  - d) Firmar todas las actas.

- e) Ayudar al presidente y Secretario en la integración de los expedientes y del paquete electoral.

#### 1.5.4 LAS OBLIGACIONES DE LOS SUPLENTES.

Los suplentes tendrán la obligación de estar presentes a la hora de integración e instalación de casilla, para que en caso de que por falta justificada no asistiera alguno de los funcionarios anteriormente mencionados, también la asistencia de estos ciudadanos es importante, ya que ellos han asistido a la capacitación y por lo tanto tienen los conocimientos para desempeñar las actividades de cualquiera de los funcionarios sin que existan errores en el desempeño de las mismas.

La conducta omisiva de los ciudadanos afecta al proceso electoral cuantitativamente y cualitativamente. Cuantitativamente, ya que el Instituto Federal Electoral dentro de su presupuesto asigna cantidades considerables para los programas de capacitación de los funcionarios de mesas directivas de casilla, como se ve en el siguiente cuadro:<sup>7</sup>

<b>Asignación por rubros o partidas en el 2000</b>	
COSTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE JUNTAS LOCALES Y DISTRITALES	\$ 420'300.385.94
COSTO PARA LA CONTRATACIÓN DE CAPACITADORES-ASISTENTES Y SUPERVISORES ELECTORALES CON GASTOS DE CAMPO	\$ 326'00,724.00

<sup>7</sup> Oficio No. UE/DS/1165/04 de la Maestra María del Carmen Alanís Figueroa, Secretaria ejecutiva del Instituto Federal Electoral, *Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

COSTO PARA MOTIVAR A LOS CIUDADANOS A EJERCER SU VOTO	\$ 36'430,067.00
---	------------------

<b>Asignación por rubros o partidas en el 2003</b>	
COSTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE JUNTAS LOCALES Y DISTRITALES	\$ 180'027,682.00
SUELDOS ASIGNADOS A CAPACITADORES-ASISTENTES Y SUPERVISORES ELECTORALES	\$ 228'006,846.00
GASTOS DE CAMPO ASIGNADOS A CAPACITADORES-ASISTENTES Y SUPERVISORES ELECTORALES	\$ 102'742,132.88

Cualitativamente se afecta específicamente cuando quienes deban integrar las mesas directivas de casilla no recibieron capacitación, toda vez que en el desempeño de sus funciones pueden incurrir en conductas ilícitas que traigan como consecuencia la nulidad o la comisión de un delito al no tener los conocimientos por falta de preparación. Al respecto en el año 2000 las causales de nulidad invocadas por los partidos políticos fueron aproximadamente las siguientes:

- 112 juicios de inconformidad
- Se anularon 78 casillas por dolo ó error en la computación de votos
- Se anularon 33 casillas porque personas distintas a las facultadas recibieron votación.
- Se anularon 17 casillas por permitir sufragar sin credencial o no aparecían en las listas nominales.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ibidem.

Este es solo un ejemplo, sin contar los innumerables casos que por otras causas (por falta de requisitos formales) se desechan por a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Ley del Sistema General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su Capítulo II de la nulidad de la votación recibida en casilla, establece las causales de nulidad.

#### **ARTICULO 75.**

1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;
- b) Entregar sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;
- c) Realizar sin causa justificada, el escrutinio y computo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;

- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación, y
- k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y computo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Se ha dado el caso de que en ocasiones por ignorar lo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales ordena al no estar presentes todos los integrantes de las mesas directivas de casilla los funcionarios que están presentes abren la casilla sin estar debidamente integrados por lo que se cae en el supuesto del artículo 75, párrafo 1, inciso e), al respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una tesis de jurisprudencia que expresa:

**ESCRUTADORES, SU AUSENCIA TOTAL DURANTE LA FASE DE RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN, ES MOTIVO SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA SE INTEGRO INDEBIDAMENTE.**

Cuando de las constancias que obran en autos se acredita fehacientemente que, ante la ausencia de los dos escrutadores, el presidente de la mesa

directiva de casilla no designo a las personas que fungirían en dichos cargos, en términos del artículo 213, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que además, la mesa directiva de casilla funcionó durante la fase de votación con la mitad de funcionarios que la debieron haber integrado, debe concluirse que lo anterior es razón suficiente para considerar que el referido organismo electoral no se integró debidamente y, consecuentemente, se actualiza la causal de nulidad de votación recibida en casilla prevista en el artículo 75, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

*Sala Superior, tesis S3ELJ 32/2002*

*Recurso de reconsideración. SUP-REC-012/97 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 16 de agosto de 1997. Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-061/2002 y acumulado. Partido Acción Nacional. 12 de marzo de 2002. Unanimidad de cinco votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-087/2002 y acumulados. Partido Verde Ecologista de México. 8 de abril de 2002. Unanimidad de votos.*

*TESIS DE JURISPRUDENCIA J.32/2002. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de seis votos.<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Revista *Justicia Electoral*, suplemento 6, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 30.

*Dentro de otras tesis relacionadas con el tema de nulidades se encuentran las siguientes que se han emitido por el Tribunal:*

**RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN POR PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS A LOS LEGALMENTE FACULTADOS. LA INTEGRACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA CON UNA PERSONA NO DESIGNADA NI PERTENECIENTE A LA SECCION ELECTORAL, ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN (Legislación del Estado de Baja California Sur y similares).** *El artículo 116 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, señala que las mesas directivas de casilla se integran con residentes de la sección electoral respectiva, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan modo honesto de vivir, y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. Por su parte, el artículo 210 del mismo ordenamiento prescribe la forma en que deben de proceder los ciudadanos insaculados y nombrados para los cargos de presidente, secretario y escrutadores de la casilla electoral para instalarla, previéndose, al efecto, en el numeral 215, los mecanismos o procedimientos a seguir en caso de que no pueda instalarse la mesa directiva de casilla con la normalidad apuntada, entre cuyos supuestos eventualmente puede y debe recurrirse a ocupar los cargos faltantes—mediante la designación, por parte de algún funcionario propietario o suplente, la propia autoridad electoral o incluso los representantes de los partidos políticos de común acuerdo, según fuere el caso, de entre los electores que se encontraren en la casilla, esto es, pertenecientes a dicha sección electoral. Ahora bien el simple hecho de que haya formado parte en la integración de la mesa directiva de casilla, cualquiera que hubiese sido el cargo ocupado, una persona que no fue designada por el organismo electoral competente ni aparezca en el listado nominal de electores correspondiente a la sección electoral respectiva, al no tratarse de una irregularidad meramente circunstancial, sino una franca transgresión al deseo manifestado por el*

*legislador ordinario de que los órganos receptores de la votación se integren en todo caso, con los electores de la sección que corresponda, pone en entredicho el apego irrestricto a los principio de certeza y legalidad del sufragio; por lo que, consecuentemente, en tal supuesto, debe de anularse la votación recibida en dicha casilla.*

*Sala Superior, tesis S3ELJ 13/2002*

*Juicio de Revisión constitucional electoral. SUP-JRC-035799. Partido Revolucionario Institucional. 7 de abril de 199. Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC 178/2000. Partido Acción Nacional. 16 de agosto de 200. Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-257/2001. Partido de la Revolución democrática. 30 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos.*

*TESIS DE JURISPRUDENCIA J.13/2002. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.*

**DETERMINANCIA COMO REQUISITO DE NULIDAD DE VOTACIÓN DE UNA CASILLA, SE CUMPLE SI LA IRREGULARIDAD TRAE COMO CONSECUENCIA EL CAMBIO DE GANADOR EN LA ELECCIÓN, AUNQUE NO SUCEDA EN LA CASILLA (Legislación del Estado de Guerrero y similares).** Conforme a la interpretación sistemática y funcional del artículo 79, en relación con el 75 de la Ley del sistema de Medios de Impugnación en

Materia Electoral del Estado de Guerrero, así como 6º, 190, 191 y 196 del Código Electoral del Estado de Guerrero y 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en términos de los artículos 2º y 3º, de las leyes y código en cita, respectivamente, una irregularidad es determinante para el resultado de la votación recibida en una casilla y, por tanto, debe decretarse su nulidad, no sólo cuando la magnitud de esa específica irregularidad da lugar a un cambio de ganador en la respectiva casilla sino, por mayoría de razón, cuando dicha irregularidad en esa única casilla, por sí misma, produce un cambio de ganador en la elección que se impugne, en tanto que si una anomalía o ilicitud afecta al todo se entiende que también trasciende a la parte. En tal situación, se respetan cabalmente los principios y reglas que conforman el sistema de nulidades electorales previsto en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, toda vez que la irregularidad decretada produce la nulidad exclusivamente de la votación recibida en la casilla es la que ocurre en la misma; los efectos de la nulidad decretada contraen exclusivamente a la votación ahí recibida; finalmente, la eventual modificación de los resultados del cómputo de la elección municipal impugnada son una mera consecuencia de la nulidad decretada respecto de la votación recibida en la casilla de que se trate, de tal forma que, en ningún momento, se anulan efectos en lo individual ni el carácter de determinante para el resultado de la votación recibida en una casilla se establece en función de irregularidades suscitadas en otras que, en su conjunto, presuntamente dieran lugar a un cambio de ganador en la elección municipal, sino que la única irregularidad que sirve de base para decretar la nulidad de la votación recibida en la casilla es la ocurrida en ella, individualmente considerada. Es decir, ni se acumulan presuntas Irregularidades verificadas en distintas casillas, ni se comunican los efectos de la nulidad decretada en una sola con alguna otra.

Sala superior, tesis SUP-JRC-200/2002. Partido del Trabajo. 28 de noviembre de 2002. Mayoría de cuatro votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Disidente: José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Carlos Vargas Baca.

**CAPITULO II**

**LEGISLACIÓN QUE CONTEMPLA LA OBLIGACIÓN DE LOS CIUDADANOS  
DE PARTICIPAR COMO FUNCIONARIOS DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE  
CASILLA**

## 2.1 ANALISIS DE LOS ARTICULOS 5,36,38 Y 41 DE LA COSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El análisis de estos artículos se hará únicamente en la parte que establece lo relacionado a las funciones electorales, obligaciones de los ciudadanos en el ámbito electoral, la suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos que incumplan los deberes electorales y en lo concerniente a las mesas directivas como un órgano integrante del Instituto Federal Electoral mediante el cual los ciudadanos actuaran en cumplimiento de un deber Constitucional que se desempeñara de forma gratuita con el carácter de funcionario electoral.

Los artículos en análisis son la base Constitucional y legal del deber de los ciudadanos de que hemos venido tratando en el presente trabajo, así como las figuras jurídicas en las que se podría encuadrar la conducta ilícita en que incurran de acuerdo con lo dispuesto con la legislación aplicable

### **ARTICULO 5 párrafo cuarto.**<sup>10</sup>

*En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. **Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en términos de esta constitución y las leyes correspondientes.[...].***

---

<sup>10</sup> Con el fin de determinar el significado de la función electoral, su obligatoriedad y su gratuidad solo se transcribió el párrafo cuarto del citado artículo constitucional.

Con relación a lo dispuesto en el párrafo anteriormente descrito es importante definir que función es (lat. *functio*.) [...]Finalidad. ||Cometido, obligaciones. || Atribuciones. || Ocupación, tarea. || [...] <sup>11</sup>Es decir, que la finalidad es desempeñar actividades electorales.

Para determinar lo que es la función electoral, en que consiste, su origen o naturaleza es necesario hacer una remembranza de lo que es función como actividad del Estado, como función consagrada a un órgano administrativo autónomo, y finalmente como función de una mesa directiva de casilla.

Si partimos de que Montesquieu fue el primero que en realidad dio un paso decisivo en la Teoría de funciones del Estado, toda vez que clasifico las funciones objetivas del Estado conforme a las Constituciones y a sus órganos; de tal manera que determino que en todo Estado hay tres poderes que son:

- 1) El Poder Ejecutivo (Como función formal) y su función material consiste en la actividad administrativa;
- 2) El Poder Legislativo (Como función formal) y su función material consiste en la actividad jurisdiccional;
- 3) El Poder Judicial (Como función formal) y su función material consistente en la actividad jurisdiccional.

Pero como bien dice G. Jellinek “ ninguna división puede ofrecer una perfección lógica porque se trata de comprender la vida y no una materia muerta, y todo lo vivo aún cuando se dirija a la práctica, esta privado de lógica”. <sup>12</sup>Ya que “Además de estas funciones normales, hay otras actividades extraordinarias del Estado que no pueden incluirse en ninguna de las tres categorías “ <sup>13</sup>

<sup>11</sup> PALOMAR de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, Mayo, México 1981, p. 619.

<sup>12</sup> JELLINEK, Gerber, *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, México 1958, p. 494

<sup>13</sup> Ídem p. 497.

Con respecto al tema Luis Carlos SÁCHICA dice que en el Estado contemporáneo "...hoy se presenta una imposibilidad lógica de enmarcar en esa clasificación tan simplista, tan elemental, las múltiples funciones asumidas por el Estado, que desbordan esa nomenclatura. Estas nuevas funciones Estatales no son, por naturaleza, consideradas específicamente, ni pura labor legislatora, ni mera ejecución de esta, ni la aplicación judicial de la norma, lo cual hace desueta la clasificación tripartita, moderada como ha sido por una racional colaboración".<sup>14</sup>

Por lo que se teoriza que la función electoral es una de esas actividades que Jellinek califica de extraordinarias y que Luis Carlos SÁCHICA considera como nuevas funciones Estatales que no son de naturaleza legislatora, ni jurisdiccional ni ejecutiva.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción tercera párrafo primero del artículo 41 regula la función electoral:

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

El presente precepto ordena que la función estatal concerniente a la organización de las elecciones le corresponde al Instituto Federal Electoral, por lo que se puede argumentar que para realizar dicha organización se deben efectuar

---

<sup>14</sup> SÁCHICA, Luis Carlos, *La constitución, Universidad Nacional Autónoma de México, México* 1982 Pp.181 y 182

actos de administración por lo que el siguiente paso es definir a la función administrativa.

Gabino Fraga define a la función administrativa como "... una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"<sup>15</sup>

Esa actividad del Estado esta encomendada a un órgano autónomo que es la autoridad en la materia y que esta conformado por una serie de órganos, desde su órgano superior de dirección, que es el Consejo General hasta las mesas directivas de casilla<sup>16</sup>, cada uno de ellos con funciones específicas. Toda vez que de acuerdo a la legislación de la materia los funcionarios de las mesas directivas de casilla no son funciones que se realicen profesionalmente (Ya que no existe precepto que diga lo contrario), por lo que no son retribuidas; en consecuencia serán de carácter obligatorio y gratuito para aquellos ciudadanos que resulten insaculados y nombrados integrantes de mesas directivas de casilla.

### **Artículo 36.**

*Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*1. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también*

---

<sup>15</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Porrúa, México 1982, p.61

<sup>16</sup> Las funciones de cada uno de los órganos integrantes del Instituto Federal Electoral se estudiaron en el Capítulo primero.

*inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.*

*La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.*

*II. Alistarse en la Guardia Nacional;*

*III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;*

*IV: Desempeñar los cargos de Elección popular de la federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y*

*V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, **las funciones electorales** y las de jurado.*

“Así, las obligaciones de los ciudadanos son: inscribirse en el catastro de la municipalidad y en el Registro Nacional Ciudadano (inexistente por lo pronto en cuanto el espacio físico para realizar la acción); votar en las elecciones populares en los términos de ley y desempeñar los cargos de elección (remunerados), concejiles, de funcionario electoral y de jurado ( que prácticamente son inexistentes) y armas.”<sup>17</sup>

El citado artículo establece que el sujeto de la obligación es el ciudadano de la república, a continuación se transcriben algunas definiciones:

---

<sup>17</sup>COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México, p.184

*El Diccionario de la Lengua Española proporciona la siguiente raíz etimológica de la palabra ciudadano, adj. Natural ó vecino de la ciudad.*

## **Definición jurídica de ciudadano.**

Mario Martínez da la siguiente definición:

*[...]La ciudadanía es un derecho que se adquiere, en tanto se cumpla con ciertos requisitos que fija el ordenamiento jurídico nacional; supone derechos y obligaciones y exige ciertos requisitos de origen o radicación, y de edad. Son las leyes emitidas por el Estado y los tratados internacionales los que norman el procedimiento de pérdida ó adquisición de ciudadanía. [...] la ciudadanía es una relación jurídica dinámica entre el individuo y el Estado que solo puede otorgarse a quienes poseen la calidad de nacionales, de modo que no puede haber ciudadanía sin nacionalidad, pero si nacionalidad sin ciudadanía, como en los casos de los menores de edad y las personas sujetas a proceso judicial que no se encuentran en ejercicio de sus derechos políticos.[...] un ciudadano es aquel que después de haber cumplido con los requisitos que la ley establece, **adquiere derechos y obligaciones políticas**, lo cual lo convierte en un elemento activo de la vida pública del Estado.[...].<sup>18</sup>*

## **LOS REQUISITOS PARA POSEER LA CIUDADANIA.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. establece los requisitos que debe de cubrir una persona para poseer la ciudadanía, está dispuesto en el artículo 34 que a la letra dice:

---

<sup>18</sup> MARTINEZ, Mario, *Diccionario Electoral 2000* Porrúa, México 2000, p.133 y 134.

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

*I. Haber cumplido 18 años, y*

*II. Tener un modo honesto de vivir.*

Del presente artículo señala que todos los ciudadanos que cumplamos con los requisitos de:

- a. Calidad de Mexicanos (Nacionalidad mexicana)
- b. Haber cumplido 18 años
- c. Tener un modo honesto de vivir.

La nacionalidad puede ser por nacimiento o naturalización, de acuerdo con lo señalado en el artículo 30 Constitucional; se señala como edad mínima para ser ciudadano la de 18 años, y se señala un tercer requisito que es tener un modo honesto de vivir, en relación a esta es necesario determinar que significado tiene, al respecto se ha sustentado una tesis en el Tribunal Federal Electoral que a continuación se transcribe:

**MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO DE.-**

El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por un hombre o una mujer en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios considerados por la generalidad de los habitantes de ese núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Esto es, se requiere para colmar esta definición: un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en el que interviene una persona; y un elemento subjetivo,

consistente en que esos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que esta persona viva. En consecuencia, éste es el sentido en que se debe entender la expresión en comento, contenida en el texto del artículo 34 constitucional.<sup>19</sup>

Tomando en cuenta todo lo anteriormente expuesto se expone que ciudadano es aquel individuo que siendo de nacionalidad mexicana tiene mínimo 18 años y un modo honesto de vivir adquiere una relación jurídica con el Estado que le reconoce derechos y le imponen las obligaciones transcritas en el artículo 36. En caso de que estos ciudadanos incumplan con ellas, esta establecido como sanción que se les suspenderán sus derechos y prerrogativas, como lo ordena la Constitución en el siguiente precepto:

### **Artículo 38.**

*Los derechos y 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 señalare 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;**

<sup>19</sup> Memoria 1994, Tribunal Federal Electoral, T.II SI-REC-11/94. Partido de la Revolución Democrática, 19 de octubre de 1994 Unanimidad de votos p. 726.

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.*

Con respecto a la segunda fracción el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la siguiente jurisprudencia:

**DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA SUSPENSIÓN DERIVADA DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL OPERA DE MANERA INMEDIATA.** *La suspensión de derechos político-electorales del ciudadano, por encontrarse sujeto a un proceso criminal, por delito que amerite la imposición de una pena privativa de libertad, opera ipso facto, esto es, basta estar en el supuesto señalado en esa norma constitucional, para que, instantáneamente, la autoridad electoral encargada de organizar todo lo relativo a las elecciones, a través de la que le corresponde el control del padrón electoral, se encuentre facultada, tan luego como conozca el acontecimiento relativo, para impedir el libre ejercicio del derecho político de sufragar, sin necesidad de declaración previa de diversa autoridad; de suerte que, si la autoridad electoral responsable tiene la obligación de tener actualizado el padrón electoral y dar de baja del mismo a las personas que se encuentren inhabilitadas para ejercer sus derechos políticos, ningún perjuicio causa al negar la solicitud respectiva de inclusión en la lista nominal de electores, si el peticionario se ubica en el supuesto de suspensión que el invocado precepto constitucional prevé.*

*Sala Superior. S3EL 003/99*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*

**SUP-JDC-012/99. Gerardo Cortinas Murra. 19 de mayo de 1999.**

**Unanimidad**

*de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Jesús Armando Pérez González.*<sup>20</sup>

La primer fracción no ha sido interpretada por el tribunal electoral, por lo que sigue sin regulación el procedimiento de imposición de penas, a continuación se definirá lo que es un derecho y una prerrogativa de los que deben ser privados los ciudadanos en caso de su incumplimiento:

<sup>20</sup> ARENAS Batiz, Carlos, AVILA Ortiz, Raúl, OROZCO Henriquez, José de Jesús y SILVA Adaya, Juan Carlos, "jurisprudencias". *El sistema Mexicano de justicia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000

## DEFINICIÓN JURÍDICA DE DERECHO Y PRERROGATIVA.

*DERECHO: Un derecho subjetivo no es más que una pretensión atribuida a un sujeto (o a una clase de sujetos) frente a otro sujeto (o a otra clase de sujetos) a los que se les impone un deber (una obligación) correlativa. Poseer un derecho subjetivo frente a un determinado sujeto significa que es posible exigirle un determinado comportamiento: ese es el contenido del "derecho" subjetivo. El contenido de un derecho, en definitiva, no es más que el comportamiento que el titular del derecho puede exigir a otro sujeto [...] los derechos son cualidades que los hombres poseen, si y sólo si, les son atribuidas [...] Los derechos son atribuidos a los hombres únicamente por normas: típicamente (pero no necesariamente) por normas jurídicas, es decir por el derecho objetivo.<sup>21</sup>*

*PRERROGATIVA: (Lat. praerogativa.). f. Gracia, privilegio ó exención que se concede a uno para que goce de ella, y que regularmente va ajena a un empleo, cargo o dignidad:*

□<sup>22</sup>

## LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS Y PRERROGATIVAS.

En el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se exponen los motivos por los cuales se suspenderán los derechos o prerrogativas de los ciudadanos; la primera fracción nos manifiesta que aquellos que incumplan algunas de las obligaciones referidas en el artículo 36 se le podrán suspender sus derechos o prerrogativas cuando sin causa justificada no

<sup>21</sup> GUASTINI, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Distribuciones Fontamara S.A. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001, p. 214.

<sup>22</sup> Palomar de Miguel, Juan, op. cit. p.1068.

desempeñen las funciones electorales encomendadas, ordenando que la ley sea quién fije los casos en que se pierden y la manera de la rehabilitación.

## **LAS PRERROGATIVAS QUE SE LES SUSPENDEN A LOS CIUDADANOS SON:**

- 1) Votar en las elecciones populares:
- 2) 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;
- 3) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- 4) Tomar las armas en el Ejército y Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus Instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- 5) Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

“Estas disposiciones son imperfectas en virtud a que en materia política no existen sanciones con relación a cuando un ciudadano no vota o no desempeña un cargo electoral para el cual fue electo (licencia) y existe poca comunicación y relación entre los Poderes Judiciales de los Entes Federados y el Registro Federal de Electores, dándose el caso de que los prófugos de la justicia han llegado a ocupar cargos de curules y de ministros religiosos (Secretaría de Gobernación), también los han ocupado”.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, op. cit, p. 86.

Eduardo Castellanos Hernández refiere en su obra titulada Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México que "los derechos Ciudadanos en México no son ejercidos por grandes masas, en especial en zonas marginadas de las ciudades; las Comunidades Autóctonas y los mexicanos que trabajan en el extranjero; así mismo existe una gran apatía y abstencionismo en los procesos electorales denominados intermedios o cuando no va de por medio una elección del Ejecutivo, sea Federal, en un Ente Federado e incluso en la Presidencia Municipal, dichas cifras oscilan entre el 40 y el 50 % del abstencionismo, en cambio cuando existen elecciones presidenciales ha llegado la votación a índices superiores al 80 %, como fue la elección de 1994".<sup>24</sup>

El medio a través del que los ciudadanos deberán cumplir con esta obligación lo prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el siguiente artículo:

**Artículo 41.** *Fracción III párrafo segundo in fine.*<sup>25</sup>

*El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia [...] Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.[...]*

## **CONCEPTOS DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.**

"La mesa directiva de casilla es el órgano electoral formado por un presidente, un secretario y dos escrutadores, propietarios y suplentes facultados

<sup>24</sup> Cit. Por. COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, op. cit. p. 87.

<sup>25</sup> El artículo 41 constitucional establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y que estos serán renovados mediante elecciones libres auténticas y periódicas. Regula la creación y funcionamiento de los partidos políticos; y señala como organizador de las elecciones al Instituto Federal Electoral y por consiguiente a los órganos que lo integran, entre ellos están LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA por lo que únicamente se analizará en este punto lo relativo a estas.

para recibir la votación y realizar el cómputo y escrutinio correspondiente a las secciones electorales en que se dividen los trescientos distritos uninominales".<sup>26</sup>

"Las mesas electorales son órganos que forman parte de la estructura del sistema electoral, junto con los órganos electorales de jurisdicción nacional y otros de carácter intermedio (regionales, departamentales y municipales). Están integradas por ciudadanos facultados para recibir los votos y realizar el primer escrutinio y cómputo en las secciones o distritos electorales en los que deben de actuar".<sup>27</sup>

El órgano electoral a través del cual los ciudadanos deberán desempeñar cargos de funcionarios electorales son las mesas directivas de casilla como se desprende del contenido de la norma citada, acatando la ordenanza constitucional el C.F.Í.P.E. señala:

**Artículo 118.**

- 1. Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.*
- 2. Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.*

<sup>26</sup> NÚÑEZ Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991 p. 188.

<sup>27</sup> NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia, y ZOVATTO, Daniel, SOTTOLI, Susana, "Las Mesas Electorales", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica México 1998, p. 519.

3. *En cada sección electoral se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, con excepción de lo dispuesto en los párrafos 3.4, y 5 del artículo 192 de este Código.*

## **TIPOS DE CASILLA.**

Con fundamento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales existen cuatro tipos de casilla:

- 1) Casilla Básica.
- 2) Casilla Contigua
- 3) Casilla Extraordinaria
- 4) Casilla Especial

De los anteriores preceptos se determina:

1. Que las mesas directivas de casilla son órganos electorales integrados por ciudadanos.
2. Que las facultades y atribuciones de las mesas directivas de casilla son:
  - a. Recibir votación y
  - b. Realizar el escrutinio y cómputo.
  - c. Respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio;
  - d. Garantizar el secreto del voto y
  - e. Asegurar la autenticidad del escrutinio y Cómputo.
3. Que son autoridades electorales;

Así es que, de los cuatro artículos anteriormente citados se deduce que para el cumplimiento de la obligación consistente en desempeñar funciones electorales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

- 1) Las funciones electorales son de carácter obligatorio. (artículo 5 de la Constitución.);
- 2) Es obligatorio para los ciudadanos mexicanos (artículo 36 de la Constitución.);
- 3) A los ciudadanos que incumplan sin causa justificada se les suspenderán por un año sus derechos y prerrogativas. (Artículo 38 de la Constitución) y
- 4) La mesa directiva de casilla es el órgano a través del cual se ejecutarán las funciones electorales por los ciudadanos insaculados.

## **2.2 ANALISIS DEL ARTICULO 5 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

### ***Artículo 5.***

- 1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.*
- 2. Es obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casilla en los términos de este Código.[...]*

En el numeral dos el C.F.I.P.E ratifican las disposiciones constitucionales de los artículos 5, 36 y 41 consistentes en las funciones electorales de carácter

obligatorio y gratuito para los ciudadanos. Aquí se nos especifica que los ciudadanos mexicanos deben cumplir con la obligación constitucional integrando las mesas directivas de casilla, conforme a las especificaciones establecidas en el C.F.I.P.E. en sus artículos 192, 194, 195, 196 y 197 el procedimiento a través del que se determinará la forma en que los ciudadanos van a integrar las mesas directivas de casilla, procedimiento ya señalado en puntos anteriores del presente trabajo.

En cuanto a las facultades, cargos y atribuciones que deban desempeñar en el ejercicio de su cargo el C.F.I.P.E. lo tiene contemplado en los artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125.

El análisis de este artículo en razón de su integración, lo dividiremos en tres partes:

1. Designación de Funcionarios
2. Designación de la ubicación de casilla
3. Facultades y atribuciones de los Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.

## 1. DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS

FUNDAMENTO LEGAL	Artículos 5,36, y 41 de la C.P.E.U.M. Artículo 193 del C.F.I.P.E.
AUTORIDADES QUE INTERVIENEN	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Consejo General</li><li>2. Juntas Distritales Ejecutivas</li><li>3. Consejos Locales</li><li>4. Comisiones Locales de vigilancia del Registro Federal de electores;</li><li>5. Consejos Distritales</li></ol>
PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTO	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Primera etapa de insaculación</li><li>2. Evaluación de ciudadanos</li><li>3. Segunda etapa de insaculación.</li><li>4. Tercera etapa de insaculación.</li><li>5. Determinación de funciones.</li></ol>

El Consejo General interviene en la primera insaculación al sortear el mes del calendario y junto con el que le siga serán tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla; y en la segunda insaculación al sortear las 29 letras del alfabeto.

Las Juntas distritales ejecutivas intervienen insaculando de las listas nominales de electores integradas por los ciudadanos un 10 % de ciudadanos de cada sección que hayan obtenido su credencial para votar hasta el 15 de enero y serán como mínimo 50; evaluarán objetivamente a los ciudadanos que resulten aptos e informaran al Consejo Distrital; haciendo una relación de ciudadanos capacitados que no tengan impedimento alguno; integrar las mesas directivas de casilla determinando su función; publicar las listas de los miembros de las mesas directivas de casilla.

El Consejo Local y los de la Comisión Local de vigilancia del Registro Federal de Electores podrán estar presentes a través de sus miembros en el momento en que la Junta Distrital Ejecutiva haga la insaculación, previa programación.

Los Consejos Distritales intervienen al recibir por escrito y en sesión plenaria informe sobre todo el procedimiento de evaluación de la capacitación de los ciudadanos hecha por las Juntas Distritales Ejecutivas; Insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla de la relación de ciudadanos capacitados que no tengan impedimento legal que hayan elaborado las Juntas Distritales Ejecutivas; notificaran personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla y les tomarán protesta.

Los representantes de partidos políticos integrarán junto con los demás miembros los Consejos Distritales.

La primera etapa de insaculación. En el mes de enero el Consejo General determina por sorteo los meses base para la insaculación de ciudadanos; y las Juntas Distritales Ejecutivas en el plazo de los primeros veinte días de Marzo insacularan el 10 % de los ciudadanos.

La segunda etapa de insaculación. En el mes de marzo el Consejo General sortea las letras del alfabeto para determinar a partir de que letra se seleccionará a los ciudadanos de acuerdo a su apellido paterno.

La tercer etapa de insaculación. Entre el 16 de abril y 12 de mayo el Consejo Distrital insaculara a los ciudadanos capacitados y aptos que integraran las mesas directivas de casilla a mas tardar el 14 de mayo; y a más tardar el 15 de mayo deberán de estar integradas las mesas directivas de casillas.

La determinación de las funciones la harán las Juntas Distritales de acuerdo a la escolaridad de los ciudadanos; y el 16 de mayo se hará publica la lista de integrantes de las mesas directivas de casillas.

## 2. DETERMINACIÓN DE UBICACIÓN DE CASILLA

FUNDAMENTO LEGAL	ARTÍCULOS 194, 195, 196 Y 197.
AUTORIDADES QUE INTERVIENEN	Las Juntas Distritales Ejecutivas. Los Consejos Distritales
DETERMINACIÓN DE UBICACION	1.Propuesta 2.Verificar que los lugares cumplan los requisitos. 3.Publicación de su aprobación y 4. Corrección en caso necesario.

Las Juntas Distritales Ejecutivas localizan lugares que cumplan los requisitos y presentan al Consejo la lista de lugares propuestos para la ubicación de las casillas.

El Consejo Distrital recibe y examina las listas de lugares propuestos para la ubicación de casillas y en caso necesario hará cambios precisos; aprobará la lista de ubicación de casilla a más tardar la segunda semana de mayo; el 15 de mayo ordenará su publicación, y en caso de ajustes se publicarán entre el 15 y 25 de junio del año de la elección.<sup>28</sup>

Las casillas que se instalarán se clasifican en:

- A. **Básica.** Es la casilla que se instala para recibir la votación de los electores en cada sección electoral siempre que no rebase de 750.
- B. **Contigua.** Es la casilla que se instala para recibir la votación de los electores en cada sección electoral cuando el número de ciudadanos supera la cantidad de 750 en dado caso se instalarán la cantidad de casillas necesarias que resulte de dividir alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos e la lista nominal de electores entre 750. Tomando en cuenta que la primera deberá ser la básica.
- C. **Extraordinaria.** Es la casilla que se instala para recibir la votación de los electores de una sección en la que se hacen difícil las condiciones geográficas, por lo que no todos los electores pueden asistir a una misma casilla. En caso necesario el Consejo distrital puede acordar la instalación de más casillas en lugares de fácil acceso.

---

<sup>28</sup> Los requisitos y el procedimiento a seguir se mencionan en el primer capítulo en el numeral 1.5 del presente trabajo.

- D. **Especial.** Es la casilla que se instala para recibir los votos de los electores que temporalmente se encuentran fuera de la sección que corresponde a su domicilio.

### 3. ATRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Tomando en cuenta que atribución es "Cada una de las facultades que otorga a una persona el cargo que ejerce".<sup>29</sup> Al ostentar un cargo este le atribuye al funcionario "el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración"<sup>30</sup> Al ejercer sus atribuciones y cumplir con sus funciones lo deben de hacer dentro del ámbito de su competencia. Al respecto el Dr. Flavio Galván Rivera define la competencia de la siguiente manera:

[...] la competencia es un elemento constitutivo de los órganos del Estado y excepcionalmente, de los organismos estatales dependientes de la administración pública o cualquiera de otros poderes o incluso independientes de todos ellos, el cual les permite actuar válidamente en el ámbito del Derecho, a fin de cumplir sus funciones y ejercer sus atribuciones que les son asignadas por el respectivo ordenamiento jurídico.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> PALOMAR de Miguel, Juan op. cit. p. 142

<sup>30</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México 1993, p.267.

<sup>31</sup> GALVÁN Rivera, Op. cit. p.68.

Las mesas directivas de casillas son órganos electorales temporales, ya que solamente se conforman ejercer sus atribuciones y cumplir con sus funciones (que también son obligaciones constitucionales) solo durante la jornada electoral.

En este caso el artículo 121 del Código otorga a los ciudadanos facultades en razón de su cargo como funcionarios de mesas directivas de casilla.

#### ARTICULO 121.

1. Son atribuciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla.
  - a) Instalar y clausurar la casilla en los términos de este Código;
  - b) Recibir la votación;
  - c) Efectuar el escrutinio y computo de la votación;
  - d) Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura; y
  - e) Las demás que le confiera este Código y sus disposiciones relativas.

Las atribuciones asignadas están en forma ejemplificativa por el referido ordenamiento jurídico al señalar en el inciso e) Las demás que le confiera este Código y sus disposiciones relativas. En lo tocante a las demás disposiciones relativas, los artículos 122, 123, y 124 determinan:

#### ARTÍCULO 122.

1. Son atribuciones de los presidentes de las mesas directivas de casilla:
  - a) Como autoridad electoral, presidir los trabajos de las mesas directiva y velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Código, a lo largo del desarrollo de la jornada electoral;

- b) Recibir de los consejos Distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, y conservarlos bajo su responsabilidad hasta la instalación de la misma;
- c) Identificar a los electores en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 217 de este Código;
- d) Mantener el orden en la casilla y en sus inmediaciones, con el auxilio de la fuerza pública si fuese necesario;
- e) Suspender, temporal o definitivamente, la votación en caso de alteración al orden o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva;
- f) Retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave del orden, impida la libre emisión del sufragio, viole el secreto del voto, realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva;
- g) Practicar, con auxilio del Secretario y de los Escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo;
- h) Concluidas las labores de la casilla, turnar oportunamente al Consejo Distrital la documentación y los expedientes respectivos en los términos del artículo 238 de este Código: e
- i) Fija, en un lugar visible al exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones.

En este caso las atribuciones del presidente de las mesas directivas de casilla se especifican más claramente complementando las facultades dadas por

el artículo 121, más sin embargo existen otras atribuciones en el código como lo son:

- Designar funcionarios necesarios para integrar las mesas directivas Art. 213.
- Firmar actas artículo 214;
- Anunciar el inicio de la votación (artículo 216);
- Avisar al Consejo Distrital en caso de suspender la votación (artículo 216.2);
- Entregar boletas (artículo 218);

#### ARTICULO 123.

1. Son atribuciones de los Secretarios de las mesas directivas de casilla:

- a) Levantar durante la jornada electoral las actas que ordena este Código y distribuir las en los términos que el mismo establece;
- b) Contar inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de los partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar su número en el acta de instalación;
- c) Comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente;
- d) Recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos;
- e) Inutilizar las boletas sobrantes de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 229 de este Código; y
- f) Las demás que les confiera este Código.

## ARTICULO 124.

1. Son atribuciones de los Escrutadores de las mesas directivas de casilla:

- a) Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna, y el número de electores anotados en la lista nominal de electores;
- b) Contar el número de votos emitidos a favor de cada candidato, fórmula o lista regional;
- c) Auxiliar al Presidente o al Secretario en las actividades que les encomienden; y
- d) Las demás que les confiera este Código.

En los artículos que integran los capítulos primero al cuarto del Título Tercero del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contienen atribuciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

De lo expuesto anteriormente se concluye que lo expresado por el artículo 5 "en los términos de este Código" abarca lo ordenado por los citados preceptos y los ciudadanos deben de cumplir con sus deberes en la forma prevista en ellos y con ello se cumpla al mismo tiempo una obligación ciudadana de hacer y una función del Estado de organizar las elecciones a través de sus órganos competentes que tienen atribuciones establecidas en el ordenamiento jurídico de la materia.

Del análisis del presente artículo se concluye que es deber del ciudadano integrar las mesas directivas de casilla conforme a todos los lineamientos y reglas expuestos, así como respetar y acatar lo dispuesto en el Código en los artículos mencionados.

## 2.3 ANALISIS DE ARTICULO 265 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES QUE ESTABLECE LA SANCIÓN.

### ARTICULO 265

1. *El Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de este Código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, las que podrán ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.*

Con lo relacionado a la definición de las infracciones y sus sanciones, así como de la definición de funcionario electoral se tratará más ampliamente el tema en el capítulo tercero.

El Instituto Federal Electoral facultado por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales en su artículo 39 y los pertenecientes al Título Quinto del Libro Quinto, junto con el aludido apartado para conocer, (que viene del latín cognocere.), que significa:

*Averiguar, mediante el ejercicio de las facultades intelectuales, la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas [...] entender en un asunto con facultad legítima para ello.[...]*<sup>32</sup>

EL tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la sala superior emitió la tesis S3ELJ09/2003, que a la letra dice:

<sup>32</sup> PALOMAR de Figuerel, Juan, op. cit. p. 302

**ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.-**

De una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 269 del propio ordenamiento, se llega a la conclusión de que el consejo general del Instituto Federal Electoral tiene la atribución de tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, al momento de imponer la sanción que corresponda, por la comisión de dicha falta. Con fundamento en los anteriores preceptos, es posible concluir que, dentro de los límites legales, **el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe estudiar invariablemente las circunstancias particulares y la gravedad de la falta al momento de imponer una sanción.** En efecto, la normatividad invocada permite concluir que el legislador primario no se orientó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones en ejercicio de la potestad sancionadora, conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del consejo general, sobre todo por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2000.- Jesús López Constantino y otro.- 30 de enero de 2001.- Unanimidad en el criterio.

Recurso de apelación. SUP-RAP-026/2002.- Partido Verde Ecologista de México.- 28 de noviembre de 2002.- Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-021/2001.- Partido de la Revolución Democrática.- 11 de diciembre de 2002.- Unanimidad en el criterio.

El conjunto de facultades que corresponden al Instituto constituye la competencia que tiene las siguientes características

- a. La competencia deriva de una norma jurídica expresa legislativamente;
- b. La competencia se debe de acreditar en cada caso;
- c. El ejercicio de las facultades que constituyen la esfera de la competencia es obligatorio, para cumplir con sus funciones;
- d. La competencia esta fragmentada entre diversos órganos de autoridad;
- e. La competencia es irrenunciable, por lo que la autoridad debe circunscribirse a lo previsto en la norma jurídica aplicable y a lo que determine el interés público;
- f. "La competencia es constitutiva del órgano estatal al cual se le atribuye".<sup>33</sup>

La competencia esta referido a todo el derecho publico. "Por tanto en *sentido lato*, la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera, o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y sus funciones".<sup>34</sup>

Las infracciones y violaciones que cometan los funcionarios electorales a las disposiciones normativas electorales, si interpretamos esta parte del susodicho artículo, se puede decir que sí están integrados los funcionarios de las mesas directivas de casilla, ya que en diversos artículos del Código los refieren como tales; y al incumplir con las disposiciones señaladas en el Código en el Artículo 5 en su numeral dos que dispone que es obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casilla en términos de este Código.

---

<sup>33</sup> Cfr. GALVÁN Rivera, Flavio, *op.cit.* p.67.

<sup>34</sup> GOMEZ Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, Harla, México 1990, p. 174.

El artículo en estudio establece que la autoridad procederá a su sanción en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Y al remitirnos a dicho ordenamiento no establece en primer lugar que las acciones u omisiones que constituyan infracción o violación a las disposiciones electorales por parte de los integrantes de las mesas de casilla estén reguladas por él, en segundo lugar dichos funcionarios no pertenecen al Servicio Profesional Electoral ni al personal del Instituto Federal Electoral, a quienes es aplicable (ya que los funcionarios de mesas directivas de casillas constituyen una figura jurídica especial de funcionarios electorales), en tercer lugar las sanciones establecidas en el no le son aplicables, por no estar dentro de ningún supuesto de los descritos en el, omitiendo de esta manera regular el supuesto de hecho consistente en (la obligación ciudadana) integrar las mesas directivas de casilla.

Con fundamento en la Constitución se le deberían de suspender los derechos políticos a aquellos ciudadanos que incumplan con la obligación de desempeñar funciones electorales, sin embargo no existe disposición jurídica que lo regule y de cumplimiento con la norma Constitucional.

Se puede decir que en este caso el sistema jurídico tiene una laguna que Riccardo Guastini define de la siguiente manera:

**[...]puede estarse de acuerdo en que el sistema presenta una laguna siempre que un caso concreto no pueda ser resuelto de ningún modo sobre la base de normas preexistentes en el sistema.<sup>35</sup>**

---

<sup>35</sup> GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, p.84.

“Si una norma se concibe como un enunciado sintácticamente condicional, que conecta una consecuencia jurídica a un supuesto de hecho se diría que en un sistema jurídico, existe una laguna siempre que para un determinado supuesto de hecho no este prevista alguna consecuencia jurídica por una norma perteneciente al sistema”.<sup>36</sup>

El Código penal expresa literalmente que para efectos del capítulo único del título vigésimo cuarto que regula los Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos se entiende por funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales. Por lo que si nos remitimos a la legislación electoral los ciudadanos tienen el deber de integrar las mesas directivas de casilla que constituyen un órgano electoral temporal

## **2.4 ANALISIS DE LOS ARTICULOS 401 Y 405 DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL**

El análisis de los citados artículos versara en la definición que el Código da de funcionario electoral y la abstención a cumplir con las obligaciones propias de su cargo.

### **ARTICULO 401.**

*Para los efectos de este capítulo, se entiende por:*

- I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código. Se entenderá también como*

---

<sup>36</sup>Cfr. ibidem.

*Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal.*

**II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;**

*III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;*

*IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por autoridad competente;*

*V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral*

El Código Penal en este artículo establece que para “los efectos de este capítulo”; que es único correspondiente al Título vigésimo cuarto de Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos; al decir “efectos” estamos hablando de consecuencias jurídicas respecto de un supuesto de hecho. Y se utiliza la palabra se “entiende” con la intención de tener clara la idea del significado de quienes pueden estar dentro de cada supuesto jurídico.

De esta manera define a cada uno de los sujetos y en la fracción II crea una definición de funcionario electoral, remitiéndonos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para determinar primero cuales son los

órganos electorales que integran al Instituto, en cuanto a las mesas directivas de casilla el artículo 118 establece:

**ARTICULO 118.**

- 1. Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y computo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.*
- 2. Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión del y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.*
- 3. En cada sección electoral se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, con excepción de lo dispuesto en los párrafos 3,4, y 5 del artículo 192 de este Código.*

Con fundamento en el presente ordenamiento se deduce que, en primer lugar sí es un órgano electoral, cumpliendo de esta manera con este requisito y en segundo lugar quienes las integran son los ciudadanos que han recibido capacitación y a quienes se les ha entregado su nombramiento de funcionarios, con calidad de Presidente, Secretario, Escrutadores o suplentes generales según sea el caso y estos desempeñaran funciones electorales consistentes en recibir la votación, respetar y hacer respetar la libre emisión del sufragio, garantizar el secreto del voto durante la jornada electoral, realizar el escrutinio y computo de la

votación y asegurar su autenticidad, así como las señaladas en los artículos 121,122,123 y 124.

Por lo anteriormente expuesto se determinaría que los funcionarios de las mesas directivas de casilla si se encuadrarían a lo estipulado en el artículo 401 fracción II del Código Penal.

El siguiente artículo contempla la sanción que le corresponde a los funcionarios electorales, descritos en la fracción II del artículo 401.

**ARTICULO 405.**

*Se impondrá de 50 a 200 días de multa y prisión de dos a seis años al funcionario electoral que:*

- I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al registro federal de electores;*
- II. Se abstenga de cumplir sin causa justificada con las obligaciones propias de su cargo en perjuicio del proceso electoral;***
- III. Obstruya el desarrollo normal dela votación sin mediar causa justificada,*
- IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas documentos o materiales electorales,*
- V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales sin mediar causa justificada;*
- VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;*
- VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;*

- VIII. *Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;*
- IX. *Se deroga;*
- X. *Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o*
- XI. *Propale de manera pública y dolosa noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.*

El funcionario de la mesa directiva de casilla puede cometer delitos electorales al no desempeñar su cargo correctamente (por falta de conocimiento y capacitación debida) aún cuando no lo haga con conocimiento de que la conducta desarrollada implica un ilícito.

La sanción que se le impondrá a quienes realicen las conductas de hacer o no hacer aquí tipificadas están descritas en las diversas fracciones. Analizaremos lo relativo a la fracción II ya que tiene relación con el tema del presente trabajo y solo para efecto comparativo y de análisis.

La conducta descrita consiste en una omisión, es decir una abstención de hacer y decir, ya que con el argumento "*sin causa justificada*" se podría decir que al dejar de cumplir con esa obligación existe una causa justa, es decir que exista un motivo suficiente y legítimo para desistir de efectuar las actividades a las que es preciso dar cumplimiento y en tal caso no se le impondrá la sanción señalada.

En la segunda parte de la mencionada fracción establece "*las obligaciones propias de su cargo*", si nos remitimos al Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales lo regula en sus artículos 5 Fracción II, 118,119,121,122,123,124, y demás en las que se establecen las obligaciones<sup>37</sup> de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

Cuando sé esta en el supuesto de que un funcionario de mesa directiva de casilla debidamente nombrado y capacitado incumpla con su obligación de asistir el día de la jornada electoral a la casilla para su debida integración y desempeño de funciones se estaría cumpliendo con otro requisito indicado por la fracción en estudio.

En su última parte esta fracción establece "*en perjuicio del proceso electoral*", a criterio propio se expondría que no causa perjuicio al proceso electoral con el incumplimiento de este deber constitucional, ya que para el caso de que no asistan los funcionarios de las mesas directivas de casilla el C.F.I.P.E señala en el artículo 213 varios supuestos para cubrir esa ausencia e integrar la mesa con otros ciudadanos de acuerdo a lo establecido en la ley, únicamente se afectaría el correcto desarrollo de la función electoral en el caso de que no se integrará la casilla y de esa manera se le impidiera a los ciudadanos el ejercicio del sufragio.

En cuanto a las demás fracciones solo se señalara que si los ciudadanos asisten a su capacitación debidamente se evita que se incurra en las conductas en ellas descritas, pero en caso de que se integre por ciudadanos que no han sido capacitados debidamente por haber sido elegidos de quienes se encontraban presentes para emitir su voto es más probable que se incurra en dichos delitos por

---

<sup>37</sup> Las atribuciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla implican también una obligación, una vez ostentando el cargo, el desempeñar las funciones electorales a las asignadas por la ley.

falta de conocimientos a cerca de sus atribuciones, deberes, derechos de los ciudadanos y de los representantes de partidos políticos.

Con el objetivo de definir el campo de aplicación de la norma que regula la conducta de incumplimiento de las obligaciones propias del cargo contenida en los artículos 401 fracción II y 405 fracción II, 8 y nueve párrafo uno (en lo referente a la integración del tipo) y 403 párrafo uno y 402 (que prevén las penas aplicables) se ha realizado el siguiente cuadro:

INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES PROPIAS DEL CARGO DE FUNCIONARIOS DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.	
1.El deber jurídico penal.	Consiste en la prohibición de abstenerse dolosamente de cumplir (sin causa justificada) las obligaciones del cargo en perjuicio del proceso electoral.
2.El bien jurídico protegido	Es la adecuada función electoral (la integración y apertura de las mesas directivas de casilla así como de las demás etapas de la jornada electoral).
3.El sujeto activo	El cual tiene como elementos que lo integran: a) <u>La voluntabilidad</u> : Es decir la capacidad de conocer y entender omitir la realización de la conducta propia de su cargo, en perjuicio del proceso electoral. b) <u>La imputabilidad</u> : Es la capacidad de comprender su conducta ilícita y conducirse conforme a esa comprensión c) <u>La calidad específica</u> : Ser funcionario electoral.
4.El sujeto pasivo	El pueblo soberano
5.El objeto material	No lo exige el tipo
6.El hecho	Se caracteriza porque la conducta debe de ser dolosa y omisiva, con la referencia temporal y de ocasión (la jornada electoral de la elecciones federales)
7.La lesión del bien jurídico protegido	La adecuada función del proceso electoral y su desarrollo puntual e integral.( Es difícil que se de ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece algunas alternativas para que en caso de que no se presenten a dar cumplimiento a sus funciones los funcionarios de las mesas directivas de casilla puedan otros ciudadanos integrarlas conforme a los dispuesto en la ley).
8.Violación del deber jurídico penal	La violación de la prohibición.
9.La punibilidad	Artículos 405 párrafo primero y 402 prisión de 2 a 6 años y de 50 a 200 días multa, no operando la inhabilitación ni destitución de su cargo. Ya que es un cargo temporal solo durante la jornada electoral
10.La tentativa	No es factible.

11. Clasificación	<p>Tomándose en cuenta la totalidad de sus elementos es fundamental o básico.</p> <p>Tomándose en cuenta la clasificación de sus elementos podría ser:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) <u>Complejo</u>: En razón del bien jurídico protegido</li><li>b) <u>Especial o monosubjetivo</u>: En razón del sujeto activo.</li><li>c) <u>Personal y monosubjetivo</u>: En razón del sujeto pasivo</li><li>d) <u>De omisión, doloso, unisubsistente, instantáneo, de mera conducta (sin resultado material, con modalidades y de formulación libre</u>. En razón del hecho</li></ul>
-------------------	--

### **CAPITULO III**

**LA NECESIDAD DE QUE SE ADICIONE AL ARTICULO 265 DEL CODIGO  
FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES UN  
PARRAFO PARA DAR LA CALIDAD DE FUNCIONARIOS ELECTORALES A  
LOS CIUDADANOS QUE PARTICIPAN EN LAS MESAS DIRECTIVAS DE  
CASILLA.**

### 3.1 CONCEPTO DE FUNCIONARIO.

[...]“El Funcionario es la persona que se consagra al desempeño de una función o servicio público. [...]”<sup>38</sup>

“El funcionario público en México es un Servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”<sup>39</sup>

[...] es la persona que presta sus servicios al IFE, ya sea pertenezca al Servicio Profesional Electoral, o sea funcionario de casilla. [...]”<sup>40</sup>

El primer concepto dado por Cabanellas menciona lo que es un funcionario en el aspecto general, en el segundo Olga Hernández Espíndola argumenta que “Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.”<sup>41</sup>. Por último Dosamantes Terán nos da un concepto de lo que es un funcionario electoral.

Es importante decir que “No toda persona que presta sus servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado –que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese– se ve

<sup>38</sup> Cit. por. BÁEZ Martínez, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, Trillas, México 1997, p. 41.

<sup>39</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México 2003, p. 1500.

<sup>40</sup> DOSAMANTES Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, Porrúa, México 2003, p. 159.

<sup>41</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. p. 1500.

obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores." <sup>42</sup>

En el caso de los funcionarios de casilla que en virtud de una obligación constitucional desempeñaran una función pública para el día de la jornada electoral estamos en presencia de una figura especial de funcionario no definida en la ley pero que sin embargo existe.

### 3.1.1 FUNCIONARIO ELECTORAL SEGÚN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Dado que el C.F.I.P.E. omite proveer la definición de funcionario electoral a aquellos que participan en las mesas directivas de casilla, se puede deducir supletoriamente con base a los artículos 118,119,120,122,125, y 213 del ordenamiento legal en mención.

#### ARTICULO 213,

1. *De no instalarse la casilla, a las 8:15 horas conforme al artículo anterior, se estará a los siguiente:*
  - a) *Si estuviera el presidente , este designará a los **funcionarios** necesarios para su integración, recorriendo en primer término y en su caso, el orden para ocupar los cargos de los **funcionarios** ausentes con los propietarios presentes y habilitando a los suplentes presentes para los faltantes, y en ausencia de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en casilla;* <sup>43</sup>

<sup>42</sup> Ibidem. P.1498.

<sup>43</sup> Solamente transcribimos el inciso b) para efectos de hacer resaltar que este precepto reconoce el carácter de funcionario a los integrantes de la mesa directiva de casilla.

## LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA.

### ARTICULO 118.

1. *Las mesas directivas de casilla por mandato Constitucional, son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.*
2. *Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.*
3. *En cada sección electoral se instalara una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, con excepción de lo dispuesto en los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 192 de este Código.*

### CONCEPTO DE AUTORIDAD.

*"autoridad es todo órgano del Estado que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado."<sup>44</sup>*

Basándonos en el presente artículo en sus numerales uno y dos, en relación con la doctrina administrativa francesa, y por el concepto que da de autoridad se establecería a la autoridad como un órgano del Estado que esta investido de poder de decisión; por lo que en este sentido se deduce que las mesas directivas de casilla son la autoridad electoral representadas por los

<sup>44</sup> ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, Porrúa, México 2001, p. 426

funcionarios que tienen que desempeñar funciones electorales en el ejercicio de sus atribuciones de decisión ( de acuerdo a lo dispuesto por la ley).

#### **ARTICULO 119.**

- 1. Las mesas directivas de casilla se integrarán por un Presidente, un Secretario, dos escrutadores, y tres suplentes generales.*
- 2. La Juntas Distritales Ejecutivas llevarán a cabo permanentemente cursos de educación cívica y capacitación electoral, dirigidos a los ciudadanos residentes en sus distritos.*
- 3. La Juntas Distritales Ejecutivas integraran las mesas directivas de casilla conforme al procedimiento señalado en el artículo 193 de este Código.*

En el referido artículo el Código establece cuantos y con que calidad fungirán los funcionarios, quienes serán designados por la Junta Distrital Ejecutiva que integra las mesas directivas de casilla con base a los procedimientos establecidos por la ley de la materia.

#### **REQUISITOS PARA SER FUNCIONARIO DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA.**

#### **ARTICULO 120.**

- 1. Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere:*
  - a) Ser ciudadano Mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprenda la casilla;*
  - b) Estar inscrito en el Registro Nacional de Electores;*
  - c) Contar con credencial para votar;*
  - d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos;*

- e) *Tener un modo honesto de vivir;*
- f) *Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente;*
- g) *No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; y*
- h) *Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.*

En el presente numeral señala los requerimientos que debe de cumplir el ciudadano que ha resultado insaculado para ser funcionario de casilla. Y que ha sido debidamente capacitado, y en este caso la Junta Distrital Ejecutiva valorara, evaluara y decidirá quienes aptos para hacer la segunda insaculación e integrarlas.

## **ARTICULO 122.**

1. *Son atribuciones de los Presidentes de las mesas directivas de casilla :*

- a) *Como autoridad electoral presidir los trabajos de la mesa directiva y velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Código, a lo largo del desarrollo de la jornada electoral;<sup>45</sup>*

El artículo referido confirma que evidentemente las mesas directivas de casilla representan una autoridad electoral durante la jornada electoral.

## **ARTICULO 125.**

*Los integrantes del Consejo General, de los Consejos Locales y Distritales y los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, deberán rendir protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las*

---

<sup>45</sup> Se transcribe solo la parte del artículo que nos sirve para argumentar el carácter de funcionario público.

*Leyes que de ella emanen, cumplir con las normas contenidas en este Código, y desempeñar leal y patrióticamente la función que se les ha encomendado.*

Este artículo obedece a lo ordenado por el artículo 128 constitucional que ordena: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestara protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

### **3.1.2 FUNCIONARIO ELECTORAL SEGÚN EL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.**

El Código Penal es la única ley que especifica claramente a quiénes se le da el carácter de funcionarios electorales ya que en el numeral 401 fracción III indica que se entiende por funcionarios electorales, quiénes en términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales, por lo que si adoptáramos la definición dada por el Código Penal estaría claro el significado de tal término.

### **3.2 LA FALTA ADMINISTRATIVA Y SU SANCION.**

Para el desarrollo de este punto es necesario puntualizar que el objetivo de tipificar conductas como faltas administrativas en la norma jurídica es para que se apliquen y respeten lo dispuesto en las leyes electorales y en caso contrario de reestablezca el orden violado y evitar su reincidencia.

El Código Electoral de Instituciones y Procedimientos electorales establece obligaciones de hacer o no hacer, con el objetivo de cumplir con intereses comunes e individuales; y el Instituto Federal Electoral al cumplir con sus funciones y en cumplimiento de sus atribuciones tiene la capacidad de exigir la prestación correspondiente de esos sujetos electorales, imponiendo unilateralmente una obligación de hacer o de no hacer de acuerdo al caso concreto. Todo esto en virtud de que las normas de derecho público son aplicables e impuestas directamente por la ley aquellas que derivan de un acto jurídico especial. "De tal suerte que estando la legislación administrativa inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público es necesario hacer eficaz esta legislación que se consagre la potestad sancionadora de la administración pública, o facultad de castigar las violaciones a la ley administrativa que no constituyan delitos." <sup>46</sup>

En caso de incumplir con las obligaciones electorales impuestas se estará en el supuesto (ilícito) establecido en la norma jurídica. Lo ilícito es uno de los presupuestos fundamentales del Derecho Positivo en su acepción estricta, toda vez que en un orden más amplio de conceptos, es admisible una sistematización que no se apoye rigurosamente en ella. La ilicitud es una conducta cuya consecuencia es la sanción, es decir que la norma describe una conducta a la que corresponde una sanción, por lo tanto esa conducta prevista como antecedente constituye lo ilícito. Una conducta no es sancionada porque hiera a determinados sentimientos, intereses ó valoraciones, sino porque ha sido "puesta" –por el órgano competente- como condición de una sanción. No se sancionan

---

<sup>46</sup> GONZÁLEZ Rodríguez, Susana Magdalena, *Infracciones y sanciones electorales administrativas*, Tribunal Federal Electoral, Durango 1994 p.4

determinados comportamientos porque son ilícitos, sino al revés: son ilícitos porque condicionan una sanción".<sup>47</sup>

No existe un criterio que defina lo ilícito Administrativo electoral, pero en la práctica la sanción se aplica por la autoridad administrativa.

El vocablo falta se deriva del latín "*fallasitas*" que significa engaño, que tiene relación con el término contravención que proviene del latín "*transgressio*" que significa infracción, en este sentido *contravenir es actuar en contra de lo mandado o establecido. Entonces "se considera a la falta administrativa como el incumplimiento de la obligación jurídica del deber en virtud de la norma vigente aplicable; sólo que en sí misma la falta constituye un peligro simple para el orden social"*.<sup>48</sup>

James Goldshmit dice que [...] "*falta administrativa sería exclusivamente contravenir una obligación positiva que el ciudadano tiene hacia la administración, cuyo contenido es evidentemente cooperación*".<sup>49</sup>

*"Las faltas electorales podrían ser definidas, en general, como el conjunto de conductas (acciones y omisiones) que, aún no revistiendo la gravedad de los delitos electorales, atentan contra la obligación de emitir el sufragio, constriñen una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el incumplimiento de funciones electorales o, de modo más amplio y general, inciden compulsivamente sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el proceso electoral en su conjunto y, muy en particular, el momento vital de la emisión del voto."*<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Enciclopedia Omeba, Tomo. XIV, Ed. DrisKill S.A. Argentina, 1990 p. 964.

<sup>48</sup> NAVARRO Vega, Ignacio y GRANADOS Carrión, Armando, *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000 p. 710.

<sup>49</sup> GOLDSHMIT, James, cit. por GONZÁLEZ Rodríguez, Susana Magdalena op. cit. p. 6.

<sup>50</sup> Cfr. NHOLEN Dieter, PICADO Sonia y ZOVATTO Daniel, op. cit. pp. 653

[...]”En sentido restringido o estricto, falta o infracción administrativa electoral es la conducta por la cual se vulnera el régimen electoral. Misma que posee una gravedad menor y, por esa razón, principalmente tiene una sanción no privativa de libertad y corresponde a una autoridad administrativa su investigación y sanción”.<sup>51</sup>[...] “en sentido amplio, coincide con un ilícito por tratarse de toda acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado constitucional democrático de derecho” [...]<sup>52</sup>

De la definición anterior se desprende que existen dos unidades importantes que son: a) el supuesto jurídico y b) la consecuencia jurídica , elementos que deben de cumplir con las reglas procesales correspondientes, para que el Estado constitucional democrático de derecho tenga vigencia, reglas que se dan en una serie de principios y normas jurídicas que limitan dicha facultad sancionadora para evitar abusos de poder y asegurar el predominio del derecho, el control y racionalización del poder, la división de poderes y la protección de los derechos humanos.

A continuación se enumeran algunos aspectos importantes con respecto a las faltas administrativas:

- Los valcres o bienes jurídicos tutelados,
- Los sujetos activos,
- El procedimiento, y
- Los órganos competentes.

<sup>51</sup> OROZCO Henríquez, J. Jesús y SILVA Adaya Juan Carlos, “El régimen represivo electoral” en la Revista mexicana de Justicia, Sexta época número 3, Procuraduría General de la República, México 2002, p.386

<sup>52</sup> Ibidem. P. 386

## **LOS BIENES JURÍDICOS TUTELADOS.**

*Los bienes jurídicos que se tutelan* son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función electoral por los integrantes de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales, así como de las autoridades que tengan el deber de auxiliar a las dos primeras; al respecto Susana Magdalena González Rodríguez que [...] "el interés protegido por la legislación electoral es la de conducir el proceso electoral dentro del marco de la legalidad que expresamente regula en sus dispositivos, de tal manera que el solo incumplimiento de su normativa trae como consecuencia la imposición de una sanción, sin perjuicio de que si esa misma conducta se encuentra prevista como delito pueda exigirse la responsabilidad que de ella derive."<sup>53</sup> Con fundamento en los artículos 39, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271 y 272 del C.F.I.P.E.

En el ámbito administrativo se reflexiona principalmente su relevancia jurídica atendiendo a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos afectados por lo que si el incumplimiento jurídico es menor se sancionara como falta o infracción administrativa electoral. En este orden de ideas se puede decir que los bienes jurídicos que se tutelan al tipificar conductas como faltas administrativas son de menor relevancia a diferencia de las normas penales. Y serían las relacionadas al cumplimiento de las obligaciones legales de los funcionarios electorales, notarios públicos, partidos políticos, observadores electorales, y demás sujetos electorales.

<sup>53</sup> GONZÁLEZ Rodríguez, Susana Magdalena, op. cit. p. 9.

## **LOS SUJETOS ACTIVOS.**

*La calidad específica de los sujetos activos que infringen, violan o vulneran las normas jurídicas son:*

- a) *Los observadores electorales* nacionales al incumplir las bases legales que rigen la observación electoral (art. 264, numeral 1 del Código);
- b) *Las organizaciones* a las que pertenezcan los observadores electorales, al incumplir con la rendición de informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento (artículo 264, numeral 2);
- c) *Las autoridades* federales, estatales y municipales, al no proporcionar auxilio de la fuerza pública, certificaciones e informes a los órganos del Instituto Federal Electoral que lo soliciten (artículo 264, numeral 3 del Código);
- d) **Los funcionarios electorales**, cuando infraccionan y violan las normas jurídicas dispuestas por el Código (artículo 265 del Código y 144, 145, 217, 218, y 250 al 256 del Estatuto del Servicio profesional y del Personal del Instituto Federal Electoral);<sup>54</sup>
- e) *Los notarios públicos*, al incumplir las obligaciones impuestas por el Código (artículo 266 y 241 del Código);
- f) *Los extranjeros*, al inmiscuirse en asuntos políticos (artículo 267 del Código y 33 Constitucional);

---

<sup>54</sup> Respecto a las infracciones administrativas cometidas por los funcionarios electorales se pueden ser **contravenciones** en las que el sujeto activo puede ser cualquier persona y **disciplinarias** para aquella derivadas de una relación jerárquica entre los servidores públicos y sus servidores.

- g) Los *ministros de culto religioso*, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta cuando induzcan al electorado (artículos 268, 4, 49 párrafo 2 del Código y el 130 Constitucional);
- h) *Partidos y agrupaciones políticas* que incumplan con sus obligaciones legales (artículos 269, 35, 38, 49, 49-A del Código);

### **LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Toda vez que las infracciones que son contempladas como faltas pueden ser de diversas cualidades, sus sanciones también serán diferentes.[...] “las sanciones pueden variar , según sus condiciones particulares en el sistema jurídico, el género es una conducta ilícita, pero como la misma se encuentra sancionada de diferente forma, ese género ilícito tendrá diferentes categorías y a cada una le corresponderá la sanción de acuerdo con la materia específica que se aplique al caso en concreto”.<sup>55</sup>

Partiendo de que el Estado tiene una facultad sancionadora, que se expresa con el aforismo latino “*nullum crimen, nula poena sine lege praevia, stricta et scripta*”, y con base en el se determina que:

1) *El supuesto normativo y la sanción o pena que determinan la sanción administrativa electoral debe de estar legislada con anterioridad a la comisión del ilícito.*

2) *La norma jurídica que establece una infracción administrativa debe estar escrita abstracta, general e impersonalmente. Para que los destinatarios conozcan las conductas ordenadas o prohibidas y sus consecuencias jurídicas de su inobservancia.*

<sup>55</sup> NAVARRO Vega, Ignacio y GRANADOS Carrión, Armando, op. cit., p. 710.

3) *Las normas sancionadoras se deben de interpretar y aplicar en forma estricta, pudiendo restringir, limitar, suspender o privar de cierto bien jurídico a algún sujeto.*

Con fundamento en el artículo 14 párrafo primero y tercero de la Constitución se prevé que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, de tal manera que las faltas administrativas y sus sanciones correspondientes no afectarán a aquellos que hayan realizado la conducta que se encuadra al tipo antes de que entre en vigencia la norma jurídica aplicable y que la pena que se aplique debe estar decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate. Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una tesis relevante:

**REGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.-**

*Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (ius punendi), incluido todo el organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y de certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico La Ley... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones ( artículo 41, párrafo segundo, fracción II,*

último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et scicta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3º., párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2º de la Ley General del Sistema de medios de impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen electoral disciplinario existe : a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido esta permitido), así con el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, solo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuales son las conductas ordenadas y prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetiva (en este caso como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad<sup>9</sup>, y d ) Las normas disciplinarias requieren una interpretación y aplicación estricta ( odiosa sunt restringienda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Recurso de apelación. SUP- RAP-013/98.- Partido Revolucionario Institucional.- 24 de septiembre de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-  
Secretario Juan Carlos Silva Adaya.<sup>56</sup>

<sup>56</sup>Revista *Justicia Electoral*, suplemento núm. 2, Tesis relevante S3 EL 055/98, bajo el rubro "REGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES", de del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México pp. 78 y 79.

El principio de Proporcionalidad se debe tomar en cuenta para la aplicación de las sanciones, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales solamente lo trata al referirse a los partidos políticos en el artículo 275, párrafo 5, señalando que se debe de tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. De acuerdo con este principio y en relación con el de culpabilidad debe de existir una individualización de la sanción en función de los elementos objetivos, subjetivos y legales que se presenten en el ilícito como serían:

- 1) La calidad del autor; (que en el caso sería el ciudadano)
- 2) El dolo, imprudencia, negligencia ó descuido (la responsabilidad)
- 3) Las circunstancias personales y económicas del infractor;
- 4) La calidad de primo infractor o reincidente;
- 5) La gravedad de la lesión del bien jurídico tutelado, (si es levisima, leve ó grave; así como la trascendencia de la norma, importancia del bien jurídico protegido y magnitud de la afectación cualitativa y cuantitativamente).
- 6) Las circunstancias objetivas (De modo tiempo y lugar)
- 7) Las circunstancias subjetivas (Naturaleza de la omisión o acción y los medios utilizados, forma y la posibilidad de haber ajustado su conducta a la norma)
- 8) La posibilidad de reparar el ilícito.
- 9) La finalidad de la sanción (Prevención general positiva o prevención especial positiva)

En conclusión la determinación e imposición de la sanción no debe de ser superior al grado de culpabilidad.

Nuevamente el Tribunal a través de la sala superior emite una nueva tesis que ordena que para la aplicación de las sanciones son aplicables los principios del derecho penal, que a la letra dice:

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal, de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe el género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico es connatural a la organización del Estado al cual el constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el Estado de Derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protege, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada ha establecido dos regímenes distintos en lo que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia, en tanto que con la tipificación y sanción de las

**infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social y tiene por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función**, aunque coinciden fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tienen como **finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es**, reprimir el injusto (considerando este sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que **los principios desarrollados por el derecho penal en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador**, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal sino que se deben extraer los **principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas**, en lo que no se opongan a las particularidades de estas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Sala Superior, Tesis S3EL 045/2002.

Recurso de Apelación.- SUP-RAP-022/2001.- Partido del Trabajo.- 25 de octubre de 2001.-  
Mayoría de Cuatro votos.- Ponente: Leonel Castillo González.- Disidentes: Alfonsina Berta  
Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.-  
Secretario: José Manuel Quistián Espericueta<sup>57</sup>.

Los principios de racionalidad y personalidad impiden el quebrantamiento de la dignidad del ser humano y determinan la restricción de los derechos del infractor sin trascender a su persona o sus bienes; obedeciendo a lo ordenado por la Constitución en el artículo 22, párrafo primero. Las sanciones a los funcionarios electorales de acuerdo al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral son las siguientes:

- a) La amonestación, que consiste en la advertencia escrita formulada a un miembro del Servicio por autoridad competente, para que evite reiterar una conducta indebida en que haya incurrido, apercibiéndole que en caso de reincidir en ella, se le impondrá una sanción más severa.
- b) La suspensión, que es la interrupción temporal en el desempeño de las funciones de los miembros del Servicio, sin goce de sueldo, y será impuesta por la autoridad competente. La suspensión no implica destitución del cargo o puesto, y no podrá exceder de quince días hábiles.
- c) La destitución, es el acto mediante el cual el Instituto concluye la relación laboral con el miembro del Servicio respectivo, por infracciones y violaciones en el desempeño de sus funciones.

---

<sup>57</sup> *Revista Justicia Electoral*, suplemento No. 6, Sala Superior, tesis S3EL 045/2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 121

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

Las sanciones a los partidos políticos, notarios públicos, autoridades auxiliares, ministros de culto religioso, ciudadanos y demás posibles infractores esta contemplado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su título quinto; que puede incluir la restricción de derechos o prerrogativas políticas.

#### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

En relación con el procedimiento administrativo sancionador tendrá como objetivo determinar la comisión de la falta o infracción electoral y la responsabilidad del sujeto activo y en caso de comprobarse la culpabilidad se fijara y aplicara la sanción respectiva. Dicho proceso se debe regir por los postulados de los procesos jurisdiccionales para poder impugnar decisiones emitidas por la autoridad. No hay que confundir el procedimiento administrativo electoral sancionador con el proceso jurisdiccional ya que este esta regulado por la ley general de medios de impugnación y el primero por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El procedimiento administrativo-electoral sancionador se debe de regir por el principio de legalidad en materia procesal debiendo de estar fundados y

motivados sus actos y por el principio de presunción de inocencia ya que la carga de la prueba pesara sobre la autoridad competente.<sup>58</sup>

*El procedimiento que se sigue para determinar si se cometió la infracción administrativa, lo desarrolla la autoridad administrativa*

En relación con las infracciones administrativas es susceptible de aplicarse las prescripciones de derecho Internacional público y del Derecho positivo mexicano en el ámbito Federal, de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 133 y 14 en su último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el párrafo segundo del artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Que ordenan que la interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional y a falta de ley la sentencia o resolución que se emita debe fundarse en los principios generales del derecho.

Con fundamento en el **principio de legalidad** que es rector de la función electoral de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 16 párrafo primero; 41 párrafo segundo, fracción III y 116, párrafo segundo fracción IV inciso b), se regulan las faltas administrativas electorales, aunque su desarrollo legal es muy limitado, toda vez que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales solo dedica nueve artículos en el Título quinto a este tema, y establece que el Instituto Federal Electoral tiene atribuciones plenas para conocer y aplicar las infracciones y sanciones que cometan los funcionarios electorales, (auxiliándose del Estatuto del Servicio Profesional Electoral en los casos necesarios).

---

<sup>58</sup> Cfr. OROZCO Enriquez, J. Jesús y SILVA Adaya, Juan Carlos op. cit. p. 402.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido ciertas reglas respecto al régimen de infracciones administrativas en materia electoral, a continuación se transcribe la tesis relevante:

**ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN.- ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.-** Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una relación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa, que bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso de la maquinaria judicial para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal como la señalada se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que al final de cuentas las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o

persona moral), positivo o negativo una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre este y la acción, esencia unitaria que no obstante, permite los rasgos diferenciales, inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo solo es posible en la medida que resulten compatibles con su naturaleza.

Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SUP-JRC- 073/2001.- Partido del Trabajo.- 13 de julio de 2001.- Unanimidad de 6 votos.- Ponente José Luis de la Peza.- Secretario: Felipe De la Mata Pizaña.<sup>59</sup>

Otro principio jurídico importante de mencionar es el señalado en el artículo 23 Constitucional que ordena que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Por otra parte, en las faltas electorales, como sucede en el "Derecho Penal, es necesario recordar la vigencia del principio general del Derecho que se resume en el aforismo latino *nulla poena sine culpa*, lo cual implica la necesidad de que la conducta sea atribuible y reprochable al sujeto activo o autor, es decir, que el acto u omisión, además de típico y antijurídico, sea atribuible a una persona imputable que considere la antijuridicidad de su conducta y le sea exigible otro tipo de conducta conforme a derecho, sin que lo ampare alguna causa de inculpabilidad. En suma, el sujeto debe de ser responsable o culpable en su proceder antijurídico".<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Revista Justicia Electoral, Tercera época suplemento 5, Sala Superior, Tesis S3EL045/2001, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2002, p. 31

<sup>60</sup> PALMA del Teso, Ángeles de, *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, España 1996, p. 225.

## ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-ELECTORAL SANCIONADOR.

*La primera etapa* es la de Instrucción, dentro de la cual se encuentra la averiguación, investigación e inspección. Su objetivo es la comprobación de la existencia de la culpabilidad del sujeto activo y su responsabilidad. Y se integra de la siguiente forma:

- 1) Notificación de inicio del procedimiento, identificándose las partes, el acto u omisión objeto del proceso y los preceptos en los que se prevé la falta y la sanción, el sujeto que efectuó la denuncia o en su caso el acuerdo que da inicio al procedimiento y los artículos que dan competencia a la autoridad instructora y sancionadora;
- 2) Se le deben de dar a conocer las pruebas al infractor
- 3) Contestación y ofrecimiento de pruebas del infractor;
- 4) Desahogo de probanzas
- 5) Resolución que debe de contener la valoración de los elementos, consideraciones de derecho, extremos para determinar la infracción y la sanción.

En caso de que se este inconforme con el sentido en que se dicte la resolución se esta en la posibilidad de impugnarla a través del recurso de apelación, de esta manera se recurre al proceso jurisdiccional administrativo, la autoridad competente debe ser imparcial, independiente y de competencia genérica (se debe respetar la garantía de audiencia). El objeto del proceso es revisar las decisiones intermedias o resolución final del procedimiento

administrativo; se ofrecerán las pruebas supervinientes o no admitidas indebidamente por el procedimiento administrativo dentro de la etapa de admisión y desahogo; habrá una etapa de alegatos y finalmente se dictara una sentencia judicial en la que se hayan valorado las probanzas, analizado los méritos jurídicos, razones que hayan dado inicio al proceso por el actor o infractor, esta sentencia podrá revocar, confirmar o modificar la resolución administrativa.

Es importante mencionar que el Estatuto del Servicio Profesional electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral establece un procedimiento aplicable en caso de personal del Servicio Profesional electoral y en caso del personal Administrativo en su capítulo tercero.

#### **AUTORIDAD COMPETENTE.**

*Los órganos competentes generalmente* son los superiores jerárquicos o la respectiva contraloría quién decide y sanciona, y con respecto a los demás sujetos electorales será competente el órgano administrativo electoral.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

#### **ARTICULO 39.**

1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este Código se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del Presente ordenamiento.
2. Las sanciones administrativas se aplicaran por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

Al respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una jurisprudencia en la que establece la obligación de cualquier órgano electoral, consistente en hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral. Por lo que en el presente caso la Junta Distrital Ejecutiva sería la autoridad obligada a notificar a la Junta Federal Ejecutiva del instituto.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.**—La facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad cuando un órgano del Instituto Federal Electoral se lo informe, en virtud de haber tenido conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del código, en relación con el sistema sancionador en materia electoral y con respecto al contenido del párrafo 2, del artículo 270, en relación con los diversos preceptos 82, párrafo 1, inciso h), y 86, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto, cualquier órgano del propio Instituto Federal Electoral tiene no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Federal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva dicha circunstancia sino, por el contrario, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad.

**Tercera Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-020/98.—Partido Revolucionario Institucional.—17 de noviembre de 1998.—Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-009/99.—Cruzada Democrática Nacional, agrupación política nacional.—19 de mayo de 1999.—Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-104/2003.—Partido de la Revolución Democrática.—19 de diciembre de 2003.—Unanimidad de votos.*

*Sala Superior, S3ELJ 17/2004.<sup>61</sup>*

---

<sup>61</sup> <http://www.trife.org.mx>, Tesis relevantes y de jurisprudencia de la Coordinación de jurisprudencia y estadística judicial, dirección de consultas.

La Junta General Ejecutiva al tener conocimiento de una falta administrativa integrara los expedientes conforme a lo dispuesto en el artículo 86, párrafo 1 inciso l) ejercerá su facultad de investigación por los medios legales a su alcance, como lo establece la jurisprudencia que a continuación se transcribe, para que el consejo general imponga la sanción correspondiente con forme al artículo 82, párrafo 1 inciso w) del Código Federal de Instituciones de Procedimientos Electorales

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.—**

Conforme a los artículos 40 y 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 12 de los *Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan. En efecto, el establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general (artículo 1o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros), por lo que no puede verse limitada por las circunstancias apuntadas, y por tanto puede ejercerla de oficio. De lo anterior se advierte, que en las normas que regulan la potestad probatoria conferida al secretario ejecutivo, y en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral. Por estas razones, si en el procedimiento administrativo sancionador electoral iniciado con motivo de una queja existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación y, no obstante tal circunstancia, el secretario ejecutivo no hace uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas que prevén dichas facultades, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción III, constitucional; pues no es sino hasta que el secretario mencionado determina que con los medios de prueba allegados al expediente es factible conocer con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento, cuando debe formular el proyecto de dictamen correspondiente, porque de no ser así, el expediente no se encuentra debidamente integrado. Consecuentemente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce del dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes, debe ordenar a dicha junta, acorde a lo dispuesto por el artículo 82, apartado 1, inciso t), del código en cita, la investigación de los puntos específicos que

no están aclarados, para lograr la finalidad perseguida con el otorgamiento de la potestad investigadora, además de que la normatividad en cita no restringe ni limita en forma alguna el ejercicio de esos poderes a una etapa o fase determinada del procedimiento, pues no se le sujeta a un momento determinado, sin que sea obstáculo para lo anterior, que el artículo 10, inciso e), de los lineamientos citados, establezca como regla general que el dictamen se debe presentar en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de que se recibió la denuncia, pues también establece que no será así cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen la ampliación del plazo, además de que dicho precepto reglamentario no puede dejar sin efecto la atribución del Consejo General de ordenar la investigación de puntos no aclarados.

### **Tercera Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-009/2000.—Coalición Alianza por México.—21 de marzo de 2000.—Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-035/2000.—Coalición Alianza por México.—30 de agosto de 2000.—Mayoría de 6 votos.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-004/2003.—Partido de la Revolución Democrática.—17 de julio de 2003.—Mayoría de 6 votos.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.*

*Sala Superior, S3ELJ 16/2004.<sup>62</sup>*

En este orden de ideas se diría que al adicionar como se propone que se tipifique como falta administrativa la conducta de omisión injustificada y se les apliquen las sanciones que manda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más una multa, es con la intención de evitar consecuencia jurídicas ilícitas, proteger el buen funcionamiento del proceso electoral, sin violar en ningún momento los derechos de los ciudadanos, por lo que en caso de que se impusiera indebidamente la sanción tendría la posibilidad de impugnar dicho acto ante las autoridades electorales correspondientes.

Cabe mencionar que en el ámbito del derecho comparado existen países como Ecuador que en [...] su legislación electoral establece que los particulares que cometan faltas electorales al negarse a prestar colaboración a los organismos electorales sin que medie causa justificada, se les aplica una sanción que consiste en

---

<sup>62</sup> Idem.

suspenderlos de sus derechos de ciudadanía por un año [...] ó Venezuela [...] que dispone que los electores serán acreedores a una multa de diez a veinticinco días de salario mínimo ó bien de un arresto proporcional, por la negativa injustificada para desempeñar los cargos electorales para los que hayan sido designados;" [...]<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> NAVARRO Vega, Ignacio, *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2000, pp. 716 y 717.

### 3.3 EL DELITO ELECTORAL Y SU SANCION.

En este punto se expondrá de grosso modo lo que es el delito electoral, las características del delito, los órganos competentes, características de las normas jurídicas que contengan descrito el delito y la pena, la clasificación de delitos electorales con fundamento en la ley penal y aquellas conductas que son tipificadas como delitos y sus sanciones correspondientes. Con el objetivo de exponer en que conductas delictivas se podría incurrir al desempeñar erróneamente las atribuciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, por ciudadanos no capacitados, ya que aquellos que si fueron capacitados y obtuvieron su nombramiento correspondiente no asistieron a integrar dicho órgano electoral.

#### CONCEPTO DE DELITO.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal define al delito como *el acto u omisión que sancionan las leyes penales.*

"Von Belling lo define como *la acción típica, antijurídica, culpable subsumible bajo una sanción penal adecuada y que satisfaga las condiciones de punibilidad*".<sup>64</sup>

Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Aran dicen que "*Delito conducta típica, antijurídica y culpable, a la que se le atribuyen una o varias sanciones penales (por ejemplo, la restricción de la libertad y la destitución, así como la inhabilitación, o la suspensión de derechos políticos). Los delitos son conductas positivas o negativas, esto es, acciones u omisiones que son reprobadas por la sociedad, en virtud de que con ellas se afectan bienes jurídicos relevantes, trascendentes o esenciales para la vida en comunidad, por lo cual el Estado las tipifica en normas jurídicas, prohíbe su realización y contempla una sanción para el caso de su actualización*".<sup>65</sup>

<sup>64</sup> PAVON Vasconcelos, Francisco, Manual de Derecho Penal Mexicano, Porrúa, México 1982 p. 160

<sup>65</sup> ibidem OROZCO Enriquez J. Jesús y SILVA Adaya, Juan Carlos, op. cit., p 377

*Acerca de esta definición Juan José Encinar González y Francisco Fernández Segado nos dicen que “ Delitos y faltas en materia electoral son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del proceso electoral, vulnerando la normativa que intenta garantizar la transparencia y la limpieza del mismo.” [...] por definición, la comisión de un delito lleva aparejada la imposición de una pena más grave que aquella que corresponde a una falta dentro de un mismo ordenamiento”[...].<sup>66</sup>*

*La Ley Electoral de Bolivia es la única que define al delito electoral diciendo [...] “toda acción u omisión dolosa o culposa voluntaria, violatoria de las garantías que establece esta ley constituye un delito electoral penado con arresto y/o multa. Perdida del cargo para los empleados”(sic). Por su parte, el art. 251 de la LEPP, de Guatemala, establece que “comete delito electoral quién por dolo o culpa realice actos u omisiones contra el proceso electoral para impedirlo, suspenderlo, falsearlo o alterar sus resultados”.<sup>67</sup>*

A diferencia de la falta administrativa que regula ilicitudes jurídicas mínimas, el delito electoral establece tipos y penas a quienes cometan ilícitos de mayor trascendencia jurídica

La ley que contenga la descripción de la conducta delictiva y su sanción correspondiente debe de cumplir con los requisitos constitucionales de:

- 1) Estar determinadas previamente a la comisión del ilícito (principio de irretroactividad de la ley),
- 2) Debe estar escrita abstracta, general e impersonalmente (principio de legalidad):
- 3) Debe interpretarse estrictamente, la norma punitiva puede limitar, restringir ó suspender de un bien jurídico al sujeto.

<sup>66</sup> Cfr. NHOLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel, op. cit., pp. 631 y 632.

<sup>67</sup> Ibidem.

## **LOS BIENES JURÍDICOS QUE SE TUTELAN EN LOS DELITOS.**

Se protegen bienes jurídicos en los que su inobservancia resulta grave al violar valores fundamentales y la vigencia del Estado Constitucional de derecho, algunos de los valores fundamentales que tutela son:

- 1) Libertad del sufragio,
- 2) Igualdad en la contienda

La ley penal protege al ciudadano no desde el punto de vista individual, sino desde el punto de vista de su participación en la función pública. Tutela la adecuada función electoral, al proceso electoral y el estado político de los ciudadanos. El doctor Jorge Reyes Tayabas dice que "La creación del título vigésimo cuarto del Libro segundo del Código Penal Federal tiene como finalidad común a todos sus dispositivos, la de proteger la función electoral en el amplio campo de la Federación [...] función que, por exigencia de su propia naturaleza como medio por antonomasia de expresión de la voluntad popular, ha de ser limpia, transparente y confiable."<sup>68</sup>

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal en el Título vigésimo cuarto trata exclusivamente de los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos.

## **LOS SUJETOS ACTIVOS.**

La clasificación más frecuente de los tipos delictivos en materia electoral es por el sujeto activo del delito de que se trate. Dentro de los sujetos activos propios están:

<sup>68</sup> REYES Tayabas, Jorge, *Reflexiones en torno a los delitos electorales*, Procuraduría General de la República, FEPADE, México 1994.

- 1) Los servidores públicos (artículos 401 y 407)
- 2) Los funcionarios electorales (artículos. 401 y 405)
- 3) Los funcionarios partidistas (artículos 401, 406 y 412)
- 4) Los candidatos ( artículo 401)
- 5) Los ministros de culto religioso (artículo 404)
- 6) Los diputados y senadores (artículo 408)
- 7) Personal del órgano que tenga a su cargo el Registro Nacional de Ciudadanos (artículo 410).

El Código Penal también contempla a los sujetos activos indiferentes en los artículos 403 y 411 en los que utiliza las palabras "a quién", de esta forma puede encuadrar al tipo toda persona que cumpla con los elementos, sin importar su calidad.

#### **CLASIFICACION DE DELITOS ELECTORALES.**

Conforme a la clasificación propuesta por José Juan Gonzáles Encinar y Francisco Fernández Segado es la siguiente:

- a) Fraude electoral,
- b) Presión o coacción sobre los electores,
- c) Obstaculización del proceso electoral,
- d) Sustracción de material electoral,
- e) Delitos contra el Registro Federal de Electores,
- f) Abandono de funciones públicas,

Dentro del primer delito podrían incurrir los funcionarios de las mesas directivas de casilla al permitir que votaran un sujeto sin cumplir los requisitos de ley o que votara más de una vez en una misma elección.

En el segundo supuesto caería al propalar noticias falsas respecto de la jornada electoral o de sus resultados.

Comete delito electoral el funcionario electoral que obstaculiza el normal desarrollo del proceso electoral, recoge indebidamente credenciales para votar o a

quien altere resultados, cierre la casilla fuera de tiempo, no entregue oportunamente los paquetes electorales y coarte los derechos de los representantes de partidos políticos en la casilla.

En caso de que el funcionario de casilla se quedará o apoderara de boletas ó documentos electorales o no los entregue oportunamente también estaría incurriendo en la comisión de un delito.

Estos son algunos ejemplos de los delitos que se pueden cometer por funcionarios de mesas directivas de casilla al ignorar lo establecido en el Código con respecto a los derechos de los electores, de los partidos políticos y de las atribuciones propias de su cargo.

## **LAS SANCIONES PENALES**

"Jiménez de Asúa precisa que lo característico del delito es ser punible; la punibilidad es, por ende el carácter específico del crimen, pues solo es delito el hecho humano que al describirse en la ley recibe una pena".<sup>69</sup>Dentro de algunas de las penas están:

- 1) La inhabilitación del cargo;
- 2) La destitución del cargo
- 3) Las multas;
- 4) Las penas restrictivas de libertad;
- 5) La suspensión de derechos políticos

Dentro de las autoridades competentes para conocer de los delitos electorales se encuentran los Ministerios Públicos Federales, Estatales y del Distrito Federal, Autoridades auxiliares, los fiscales especiales, policía Judicial o ministerial y se juzga a través de un proceso penal.

---

<sup>69</sup> Ibidem. PAVÓN Vasconcelos, Francisco, p. 422

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La función estatal de organizar las elecciones está encomendada al Instituto Federal Electoral por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que está integrado por órganos con diversas atribuciones con fundamento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las mesas directivas de casilla constituyen uno integrante del Instituto.

SEGUNDA.-La mesa directiva de casilla es el órgano electoral competente para recibir la votación, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo, así como las demás atribuciones específicas propias del cargo, según el funcionario de que se trate con fundamento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERA.-La mesa directiva de casilla está integrada por ciudadanos mexicanos por nacimiento que habiendo cumplido con los requisitos que exige el ordenamiento legal cumplen con una obligación constitucional regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y desempeñan facultades propias de su cargo el día de la jornada electoral.

CUARTA.-Los integrantes de las mesas directivas de casilla son funcionarios públicos electorales, reconocidos así por la ley respectiva y que en el ejercicio de sus atribuciones pueden incurrir en conductas ilícitas por acción u omisión y esa ilicitud puede tener consecuencias penales y de nulidad en la votación recibida en casilla.

QUINTA.-Al incumplir lo ordenado en la fracción V del artículo 36 Constitucional y 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los ciudadanos

están trasgrediendo la ley suprema y el Código cayendo así en la realización de una conducta ilícita.

SEXTA. La falta administrativa regula ilícitos electorales de menor relevancia, tutela bienes jurídicos consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia en el desempeño de la función electoral. Tutela los intereses generados en el ámbito social y tiene como finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función para alcanzar y preservar el bien común y la paz social; teniendo como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos. Toda vez que los principios desarrollados en el derecho penal en cuanto al objetivo preventivo son aplicables al derecho administrativo, estos son susceptibles de utilizarse y adecuarlos para la imposición de sanciones administrativas.

SÉPTIMA. El delito electoral regula ilícitos de mayor relevancia, por lo que la conducta analizada no encuadraría dentro de los tipos establecidos.

OCTAVA. Para tipificar la conducta ilícita de omisión del ciudadano consistente en no asistir a integrar la mesa directiva de casilla es más viable e idóneo que se haga como falta administrativa y se aplique una sanción por la autoridad correspondiente, toda vez que el régimen jurídico electoral precisa un supuesto normativo pero no lo regula como infracción y no establece el procedimiento para la aplicación de la sanción prevista en la Constitución.

## PROPUESTA

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el primer Código Electoral en nuestro país que definió la mesa directiva de casilla, la insaculación como la forma de su integración, el procedimiento para su ubicación, y las atribuciones que deben de ejercer cada uno de sus miembros, sin embargo frecuentemente los ciudadanos no cumplan con su obligación sin que medie causa justificada, ya que en nuestro país falta una cultura de participación y el interés de los ciudadanos es casi nulo en cuestión de elecciones, ya que los ciudadanos insaculados en ocasiones muy escasas aceptan tomar la capacitación, y cuando son nombrados para participar como funcionarios no todos asisten.

Por lo anteriormente expresado se ha motivado el presente trabajo ya que pese a que se reconoce que la labor legislativa y la del Instituto Federal Electoral ha mejorado notablemente, no debemos de restarle importancia a las irregularidades que se dan en el momento de la integración de las mesas directivas de casilla, ya que a causa del mal funcionamiento e integración se puede incurrir en delitos y/o nulidades electorales.

Toda vez que los principios que rigen el derecho penal son aplicables al derecho administrativo para sancionar, se concluye argumentando que para la imposición de la sanción que se propone se cumpliría con:

El principio constitucional de legalidad previsto por la Constitución Federal en su artículo 41 párrafo segundo fracción II in fine con relación al artículo 3 párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que el principio de reserva legal que dice que lo no prohibido esta permitido es también aplicable a la determinación de la sanción. Por lo que con la reforma de adición se cumpliría con el citado principio.

Los principios de certeza, de objetividad y de irretroactividad, se cumplen al ser aplicable el supuesto normativo que contiene la sanción a hechos posteriores a la reforma. La norma tendrá las características de abstracta, general e impersonal, a efecto de que todos los ciudadanos conozcan cual es la conducta ordenada y su consecuencia jurídica en caso de incumplimiento.

Se cumple con el principio de proporcionalidad al establecer una sanción específica que ejercerá el poder correctivo estatal de forma limitada

Con respecto a las infracciones administrativas cometidas por funcionarios electorales se encuentra dentro de los límites de la administración y de una relación laboral y el tipo de infracción sería disciplinaria en virtud de esa relación jurídica existente, pero en el caso de los ciudadanos que son nombrados como funcionarios de mesas directivas de casilla no estarían en ese supuesto por no pertenecer al personal ni al servicio profesional, más bien sería una infracción por una contravención que en este caso el sujeto activo sería el ciudadano.

La propuesta del presente trabajo es en el sentido de que se debe de adicionar al artículo 265 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un párrafo que diga expresamente que "Los ciudadanos que hayan sido nombrados como funcionarios de las mesas directivas de casilla y hayan tomado protesta que cometan infracción a lo previsto por el artículo 5 numeral 2 de este Código sin causa justificada se harán acreedores a una sanción consistente en una multa de cinco a diez días de salario mínimo y de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 38 constitucional a la suspensión de sus derechos, sanción que será impuesta por el Consejo General a través de la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente.

El supuesto de que sea contemplada como falta administrativa y se le sancione no es solo por el hecho de castigar, sino con el objetivo preventivo, ya que al cumplir con ese deber ciudadano de participar en la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla (una vez que ha tomado protesta de su cargo y recibido el nombramiento respectivo), conforme a lo establecido en la ley se previene la comisión de conductas

ilícitas. Ya que si quienes integran la casilla están debidamente capacitados es menos probable que se cometan ilícitos y se incurra en nulidad de la votación recibida en casilla.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, Porrúa, México 2001.
- AGUIRRE, Pedro, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México 2002.
- AGUIRRE, Pedro, *Una reforma electoral para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México 2002
- ANGUIANO, Arturo, *La transición democrática*, UNAM, México 2002
- ARENAS Batiz, Carlos, AVILA ORTIZ, Raúl, OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y SILVA ADAYA, Juan Carlos, *El sistema Mexicano de Justicia electoral, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación*, México 2000.
- ARRIOLA, Carlos, *Falsedad de la transición democrática*, Porrúa, México 2002.
- BAEZ Martínez, Roberto, *Manual de derecho administrativo* Trillas, México 1997.
- BERLIN Valenzuela, Francisco. *Derecho electoral instrumento normativo de la democracia*, Porrúa, México 2002.
- BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México 2000
- CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuaderno de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2002.
- CARDENAS Gracia, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, Cuaderno de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral. México 2002.
- CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México*, Trillas, México 2003.
- CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Las reformas de 1996*, Centro De Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, México 2002.
- CASTELLANOS Hernández, Eduardo, Y ZERTUCHE Muñoz, Fernando, *Enciclopedia parlamentaria de México, sistemas electorales de México*, vol. III tomo 1 serie

- IV LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto Federal Electoral, Centro de Investigación Científica ing. Jorge I. Tamayo , México 2002.
- COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, Porrúa, México 2000.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 6ª EDICIÓN, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México 2002.
- DOSAMANTES Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, Porrúa, México 2003.
- FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa. México, 1993.
- GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, Porrúa, México 2002
- GARCIA Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana*, Editores, México 1989.
- GARZON, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Fontamara, México 2003.
- GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, Harla, México 1990.
- GONZALEZ Rodríguez, Susana Magdalena, *Infracciones y Sanciones Electorales Administrativas*, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, Durango 1994.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, Distribuciones Fontamara, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.
- HANNEMAN Rosas, Gerardo, LARIOS CERILLO Ricardo, MANZO RIVERA Luis, *Estudios de derecho electoral*, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2000.

- INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario de Derecho electoral*, Porrúa, México 2003.
- JELLINEK, Gerber. *Teoría General del Estado*. Compañía Editorial Continental. México 1858.
- MARTINEZ, Mario. *Diccionario Electoral 2000*, Porrúa, México 2000.
- MORA Ortega, Daniel, *Derecho Procesal Electoral*, Triana, México 2002.
- NAVARRO Vega, Ignacio y GRANADOS CARRION, Armando, *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2000
- NHOLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTTO, Daniel, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- NÚÑEZ Jiménez, Arturo. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. Fondo de Cultura Económica, México 2002.
- OROZCO Henríquez, José de Jesús y SILVA ADAYA, Juan Carlos, "El Régimen represivo electoral", en *Revista Mexicana de Justicia Electoral, Procuraduría General de la Republica*, México 2003
- OROZCO Gómez, Javier. ESTUDIOS ELECTORALES. Editorial Porrúa. México 2002.
- PAVON Vasconcelos, Francisco, *Manual de derecho penal mexicano*, Editorial Porrúa México 1982.
- PALMA Del Teso, Ángeles de, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Tecnos, España 1996.
- PALOMAR de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, Mayo, México 1981.
- PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática, cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Federal Electoral, México 2002.

REYES Tayabas, Jorge, *Reflexiones en torno a los delitos electorales*, Procuraduría General de la República, FEPADE, México 1994.

SÁCHICA, Luis Carlos, *La constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México 1982 .

SILVA-Herzog Márquez, Jesús, *Esferas de la Democracia*, Cuadernos de la divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México 2002.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN  
Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA  
ELECTORAL.

## PUBLICACIONES OFICIALES

*Carpeta normativa para la atención de delitos electorales.* Fiscalía especializada para  
atención de delitos electorales, México, octubre 1996.

*Estatuto del servicio profesional electoral y del personal del Instituto Federal Electoral,*  
México, 2002

*Memoria 1994 Tomo II SI-REC-11/94 Partido de la Revolución Democrática,* 19 de  
Octubre de 1994. Unanimidad de votos. Tribunal Federal Electoral.

*Oficio No. UE/DS/1165/04 de la Maestra María del Carmen Alanis Figueroa,*  
*Secretaria ejecutiva del Instituto Federal Electoral, Transparencia y Acceso a la*  
*Información Pública.*

*Revista Justicia Electoral, suplemento 5,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la  
Federación, México 2002.

*Revista Justicia Electoral, suplemento 2*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2002.

*Revista Justicia Electoral, suplemento 6*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003.

#### INTERNET.

<http://www.trife.org.mx>, Tesis relevantes y de jurisprudencia de la Coordinación de jurisprudencia y estadística judicial, dirección de consultas.