

REGISTRO DE ELECTORES

José Humberto ZÁRATE PÉREZ

SUMARIO: I. Marco teórico. 1. Conceptualización. 2. Justificación. II. Registro Federal de Electores. 1. Definición. 2. Antecedentes. 3. Organigrama del Instituto Federal Electoral. 4. El Registro Federal de Electores. 5. El Registro Nacional de Ciudadanos. Diferencias y semejanzas. III. Catálogo general de electores. 1. Finalidad. 2. Formación. 3. Actualización. 4. Obligaciones relativas. IV. El padrón electoral. 1. Finalidad. 2. Formación. 3. Actualización. 4. Obligaciones relativas. V. Listas nominales de electores. 1. Finalidad. 2. Integración. 3. Publicación. 4. Revisión. 5. Impugnaciones. VI. Credencial para Votar con fotografía. 1. Finalidad. 2. Expedición. 3. Periodos de solicitud. 4. Ciudadanos incapacitados. 5. Impugnaciones. VII. Derecho estatal comparado. 1. Justificación. 2. Panorama estatal de los órganos encargados del registro de electores (1998-1999). 3. Análisis de un caso concreto: Baja California. VIII. Derecho extranjero comparado. 1. Justificación. 2. Estudio de sistemas registrales extranjeros relevantes (Estados Unidos, Inglaterra, Costa Rica, Argentina, España y Cuba).

I. MARCO TEÓRICO

1. CONCEPTUALIZACIÓN

1.1. Definición

En términos generales, se considera un registro de electores como una base de datos en cuyo procesamiento, conforme a los requisitos positivos para ser elector y a las causales legales de exclusión (requisitos negativos), se elabora un padrón electoral, esto es, la lista de los ciudadanos habilitados para votar. Es común en las democracias occidentales que el padrón electoral se elabore mediante la convocatoria a una elección, de manera provisional. Posteriormente de que han sido introducidas las modificaciones resultantes de los procedimientos de revisión y reclamación, se emplea como listados definitivos de electores el día de la votación¹.

En efecto, en primer lugar, se requiere contar con un registro general que contenga los datos de todos los ciudadanos de un determinado país, así como de otro que específicamente contenga los de los ciudadanos empadronados, es decir, de aquellos que acudieron a las oficinas del ente estatal que organiza las elecciones, con el propósito de registrarse para posteriormente poder votar, o que de alguna forma no fueron afectados por los procedimientos de depuración. Al efecto, es menester que

el registro del padrón electoral se actualice constantemente con base en los datos que aporten las autoridades competentes.

1.2. Elementos constitutivos

El sistema de registro electoral implica no sólo el procedimiento de inclusión de aquellas personas que reúnen los requisitos para ser electores, el cual se conoce como el procedimiento de inscripción, sino también otros procedimientos mediante los cuales se ordenan las inscripciones según determinados criterios, que son los procedimientos de elaboración. Al efecto, con base en la solicitud de inscripción, la autoridad verifica los requisitos positivos para ser elector y que el solicitante no se encuentre comprendido en alguna causal de exclusión.

Asimismo, tiene lugar el procedimiento de actualización mediante el cual se modifica una inscripción electoral, por actualizarse cambios en algunos de los datos personales del inscrito. Por ejemplo, la comunicación de un cambio de domicilio tiene el efecto de transferencia del elector de una circunscripción y sección electoral a las correspondientes del nuevo domicilio.

El control permanente de la validez legal de las inscripciones de acuerdo con las causales de exclusión de electores da lugar al procedimiento de depuración y control. El fin de la depuración del registro de electores consiste en eliminar a los electores sobre los que recaiga una causal de exclusión. Dicha depuración la realiza el organismo electoral frente a ciertos hechos evidentes, como el caso de que existan múltiples inscripciones, inscripciones viciadas en sus procedimientos, etc., lo cual opera de oficio, en tanto que en otras circunstancias, como la muerte del elector, en algunos casos, el ingreso a las fuerzas armadas o de seguridad, o en el caso de inhabilitaciones electorales establecidas mediante sentencia judicial, la depuración se efectúa con base en la comunicación de tales hechos remitida por las respectivas autoridades.

Finalmente, tiene lugar el procedimiento de control que comprende aquellos que las leyes electorales prevén para que el mismo elector y los partidos políticos puedan inspeccionar las inscripciones electorales y contribuir a la actualización y depuración del registro electoral².

De esta manera, podemos afirmar que los procedimientos relativos a la inscripción, actualización, depuración y control forman los elementos constitutivos del sistema de registro electoral.

2. JUSTIFICACIÓN

Los registros electorales de los ciudadanos constituyen una de las columnas de apoyo de cualquier sistema electoral en el mundo, toda vez que implica que como resultado de una adecuada aplicación de las técnicas censales, de la oportuna convocatoria a la incorporación de los hombres y mujeres en edad de votar y de la correcta inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, se esté en posibilidad de contar con un instrumento registral que sea consistente, a fin de que se den las condiciones propicias para unas elecciones transparentes, al constituirse como instrumentos básicos para la celebración de las mismas.

Dichos instrumentos que expiden los organismos registrales electorales son bienes públicos constituidos con fondos también públicos, por lo que deben estar sujetos a un estrecho control y escrutinio social, el cual se ejerce hoy en día por los partidos políticos, por las entidades responsables y, desde luego, por los propios ciudadanos al acudir ante las oficinas correspondientes a verificar que se encuentren sus nombres para que, en el momento de acudir a votar, no enfrenten obstáculo alguno.

Es de tal modo necesario que exista esta institución electoral y que cuente con todas las facilidades tanto legales como económicas para llevar a cabo el registro electoral de los ciudadanos que de lo contrario, no podrían llevarse a cabo unas elecciones que garanticen la legalidad e imparcialidad en los comicios, de tal manera que pueda actualizarse el axioma electoral “un ciudadano, un voto”, lo cual significa que voten los ciudadanos que efectivamente hubiesen acudido a empadronarse y que una vez que hayan cumplido los requisitos legales depositen su voto en la urna, para que éste “cuenta y se cuenta”.

2.1. La función registral

Primeramente, debe señalarse que la circunstancia de que en la mayoría de los países sea voluntaria³ el alta o dar aviso de cambio de domicilio por parte de los ciudadanos que deseen formar parte del padrón, implica necesariamente un esfuerzo

adicional por parte de las autoridades encargadas de realizar la función registral, toda vez que, como es bien sabido, cuando no es dable ejercer la coerción que dimana del imperio de la ley, ciertamente es más difícil cumplir con determinadas funciones estatales, lo cual se actualiza en la tarea de matricular a la población que legalmente esté en posibilidad de votar. Es por ello que la concientización, así como la profusa difusión de la información inherente a este procedimiento registral es, sin duda alguna, fundamental para el logro de las metas de los organismos electorales responsables de la tarea en comento.

En este sentido, la logística relacionada con el registro electoral está intrínsecamente relacionada con la eficaz y oportuna actualización que se realice al padrón de electores, por lo que dichos organismos electorales deberán realizar una intensa campaña para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con estas exigencias electorales.

Al efecto, cabe apuntar que es práctica generalizada en los sistemas electorales democráticos que los datos e informes que los ciudadanos proporcionan al ente electoral responsable de efectuar esta tarea, sean confidenciales, por lo que no deberán comercializarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos u otros procedimientos judiciales.

Debe agregarse que la función registral debe correr a cargo exclusivamente del Estado, a través de las entidades que para tal efecto haya facultado, en la inteligencia de que no podría recaer la responsabilidad de esta función en manos distintas a aquél, habida cuenta que es una actividad no rentable, en tanto que tampoco podría realizarse solamente por los ciudadanos, en virtud de que se requieren cuantiosos recursos que solamente puede hacerles frente el Estado.

2.2. Necesidad administrativa

La complejidad de las sociedades modernas exigen indefectiblemente sistemas de almacenamiento, organización y sistematización de toda aquella información indispensable para la celebración de las relaciones jurídicas de todos los días, y dentro de su gran diversidad a dichos sistemas se les conoce de manera general como registros; piénsese, por ejemplo, en el acta de nacimiento, el pasaporte, en las cartillas del servicio militar o la de vacunación, en la identificación de organismos

encargados de prestar los servicios de salud, etc. Pues bien, para las democracias modernas estos registros implican una verdadera necesidad de índole administrativa.

Ahora bien, puede afirmarse que la función registral que realizan los entes electorales responsables, ciertamente requiere de una cantidad considerable de fondos públicos para que estén en posibilidad de llevar a cabo su cometido. Sin embargo, queda claro que es un gasto por demás necesario y premisa fundamental para realizar unas elecciones en las que efectivamente sean los ciudadanos debidamente registrados ante las instancias electorales y que cuenten con los instrumentos que exija la ley, los que estén en posibilidad de ejercer su derecho de voto el día de la jornada electoral.

A mayor abundamiento, los gastos que implica tener registros electorales confiables que cumplan con los requisitos de seguridad para que no puedan darse alteraciones, o bien que éstas queden minimizadas, deben ser considerados indispensables en el marco de cualquier sistema democrático. Adicionalmente, deben ser consideradas otras erogaciones aparte de las que pudieran derivarse de los gastos censales, de inscripción, de actualización, etc., como son aquéllos que deben darse para tener un control estrecho sobre los documentos necesarios para emitir el sufragio, los cuales pueden ser de carácter tecnológico o propiamente administrativo.

Por último, puede decirse que la necesidad administrativa y el gasto que se realice en este rubro será plenamente justificado en la medida en que los documentos que al efecto se realicen, respondan plenamente a las expectativas electorales de las sociedades, en el sentido de que sean documentos que reflejen fielmente la situación de los votantes que en su oportunidad emitirán su voto, ya que evidentemente dichos gastos implican un sacrificio de recursos por parte de la población. A pesar de lo anterior, dicho esfuerzo será eficaz cuando se logren unas elecciones transparentes y confiables, convalidándose en ese momento las ministraciones que hayan sido destinadas a los organismos electorales responsables de la función registral, amén de que tales archivos de información son indispensables en la administración del Estado moderno.

2.3. Certeza y confiabilidad

El significado de la certeza registral radica en que el acto electoral efectuado sea del todo veraz, real y apegado a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos registrales sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia⁴.

Así, el principio de certeza en materia registral electoral radica en la seguridad por parte de la ciudadanía y de los distintos actores electorales, de que todos los actos, tanto de las autoridades electorales, instituciones políticas, y de la ciudadanía en general, que se deriven de las funciones registrales, se realizarán solamente de la forma previamente pactada, y que dichos actos se apegarán de manera estricta a la verdad de los hechos, además de que en todo momento puedan ser constatados, sin perjuicio de la aplicación de los controles que se hayan previsto.

Asimismo, las funciones registrales electorales deben ser confiables, esto es, libres de sospecha por parte de la sociedad, así como de los institutos políticos, fundamentalmente. Tal es el caso de que los registros electorales no contengan errores significativos, actos dolosos o negligentes que impidieran contar con un documento que garantice que los ciudadanos que allí se encuentren inscritos efectivamente resulten ser ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, es decir, que no hayan sido inhabilitados o suspendidos en el ejercicio de los mismos, dado que además de los controles que puedan darse con posterioridad a la emisión del voto, la premisa principal para que unas elecciones sean transparentes es precisamente la convicción de que las funciones encomendadas a los organismos electorales registrales sean realizadas con honestidad y exactitud.

En conclusión, un registro de electores cierto y confiable que ha sido organizado de manera eficiente es una de las bases de la administración electoral y se constituye en una garantía en los procesos electorales⁵.

2.4. Legitimidad

La legitimidad es un valor en mayor o menor medida pretendido por cualquier registro electoral, lo que no se logra, exclusivamente, con alcanzar que un determinado porcentaje de ciudadanos se encuentre correctamente inscrito en el padrón correspondiente, sino estimulando y promoviendo por todos los medios al

alcance el buen logro del empadronamiento, así como el hecho objetivo y demostrable de dar a todos los ciudadanos la oportunidad real de estar inscritos.

Asimismo, la legitimidad requiere incuestionablemente que los padrones no estén viciados, es decir, que no se eliminen a ciudadanos sin causa que lo justifique, además de que en virtud de ser un instrumento técnico en el que se incorporan a los ciudadanos que voluntariamente presentan una solicitud de inscripción, cada registro ciudadano debe contar, de modo indefectible, con un respaldo documental que sustente y legitime su inscripción, por lo que en caso de que exista alguna duda respecto a determinados registros pueda acudir a los expedientes que al efecto se hayan formado. En este sentido, los organismos electorales responsables no pueden excluir a ciudadano alguno de los registros electorales, salvo que medie un documento que respalde una determinada baja, por ejemplo, que el ciudadano haya fallecido, que exista sentencia de inhabilitación o suspensión de sus derechos políticos.

Además, para que exista legitimidad en los resultados materiales que realizan los organismos electorales responsables de llevar a cabo la función registral no debe tener abultamientos, es decir, no debe darse una sobrepoblación injustificada de los registros ciudadanos, por lo que resulta aplicable lo ya manifestado respecto al soporte documental que deben de tener todos y cada uno de los registros de los ciudadanos inscritos.

Para finalizar, cabe anotar que la legitimidad de las funciones registrales dependerá en gran medida, tanto de la buena voluntad que tenga la ciudadanía, como los demás actores que intervengan en los procesos electorales, así como de los controles que al efecto se lleguen a instrumentar, en la inteligencia de que para estar en posibilidad de hablar de unas elecciones auténticas, resulta evidente que los votos que en ellas se emitan sean genuinos, garantizando de esta manera la legitimidad de la actuación de los organismos registrales electorales.

II. EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

1. DEFINICIÓN

El Registro Federal de Electores es una dirección ejecutiva de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de carácter permanente, que tiene a su cargo, fundamentalmente, la inscripción de todos aquellos ciudadanos mexicanos que estén en posibilidad de votar, con el propósito de elaborar y mantener actualizado un padrón electoral, y con base en éste, emitir listados de electores, así como expedirles una credencial para votar con fotografía. Lo anterior, mediante la aplicación de técnicas censales, de la inscripción directa y personal de los ciudadanos, y del ingreso de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a todos aquellos requisitos negativos que legalmente excluyan a los ciudadanos del padrón mencionado.

2. ANTECEDENTES

Los antecedentes históricos del Registro Federal de Electores pueden situarse, cronológicamente, en los documentos fundamentales que anteceden la consumación de la independencia de nuestro país, como son la Constitución de Cádiz y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. La primera, atribuía a la mesa de la junta electoral de parroquia las funciones censales y de recepción del sufragio, además de la decisión sobre la capacidad de un individuo para sufragar, decisión tal que no admitía recurso. Similares disposiciones contenía el segundo, el cual exigía además, como requisitos del votante el ser mayor de dieciocho años o antes si se estaba casado, acreditar la adhesión a la causa de la independencia, y tener un modo honesto de vida.

Posteriormente a la consumación de la independencia nacional, se expidieron tres leyes en el período de las constantes luchas internas previas a la época juarista. Tales leyes son las Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso de 1823, la Ley para las Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República de 1830 y la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que conforman las Juntas Departamentales de 1836.

Esos ordenamientos coincidían en lo fundamental respecto a la materia registral electoral, pues contemplaban un voto censitario restringido al género masculino, y condicionado por la escala social y económica del votante, además de que los electores deberían reunir cierta edad, en el primero, veinticinco años los solteros y veintiuno los casados; y en los restantes, veintiún años los solteros y dieciocho los

casados. La autoridad registral se denominaba comisionado de manzana o de sección, y las divisiones territoriales equivalían a las de las parroquias, en las que de hecho, al salir de misa los domingos, se recibía materialmente la votación.

En la época juarista se expidió en 1857 la Ley Orgánica Electoral, que ofreció importantes cambios en la materia, pues surgieron los distritos electorales en sustitución de las anteriores divisiones, si bien conservó la figura del comisionado de manzana o sección, dispuso asimismo la creación de un padrón de carácter público y de un procedimiento de reclamación ciudadana.

En la época de los conflictos bélicos revolucionarios se expidieron cuatro leyes electorales, la Ley Electoral de 1911, la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916, la Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario de 1917 y la Ley para las Elecciones de Poderes Federales de 1918. Las tres primeras contemplaban la integración de un registro electoral a través de una Junta Revisora del Padrón Electoral, con actividad en cada municipio, la que se encargaba de realizar el censo y padrón electoral, publicar las listas correspondientes y resolver las controversias que pudieran suscitarse al respecto. La cuarta de las mencionadas leyes, además de recoger lo anterior en sus disposiciones, elevó al padrón electoral a la categoría de permanente, y sistematizó la geografía electoral nacional y el contenido de las listas nominales.

Más adelante, en el México pos-revolucionario, las leyes electorales tendieron hacia una consolidación de los conceptos registrales ya alcanzados, así como hacia la institucionalización de las estructuras encargadas del registro de electores.

Así, se expidió la Ley Electoral Federal de 1946, en la que se creó la denominada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, de la que se hizo depender el Consejo del Padrón Electoral, encargado de llevar a cabo las funciones censales.

Posteriormente, la Ley Electoral Federal de 1951 creó la Comisión Federal Electoral como institución más elaborada que sustituyó a la antes mencionada Comisión, y al Registro Nacional de Electores como sustituto del antiguo Consejo.

Dicha ley fue reformada en 1963, para dar un carácter de documento permanente a la credencial de elector, además de la cual los electores debían exhibir algún medio de identificación al momento de emitir su voto.

Un nuevo ordenamiento, la Ley Federal Electoral de 1973, otorgó al Registro Nacional de Electores autonomía administrativa.

En 1977, se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ordenamiento que impuso mayores controles al registro electoral, entre los que debe mencionarse el denominado Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, del que además pasaron a formar parte los partidos políticos.

Con el Código Federal Electoral de 1987, el Registro Nacional de Electores contó con atribuciones para establecer convenios de auxilio con otras autoridades para la conformación de un catálogo de electores.

En esta tesitura, en 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), por el cual se crearon los actuales organismos: Instituto Federal Electoral (IFE) y del Registro Federal de Electores (RFE), este último esencialmente con la misma estructura que conserva en la actualidad, es decir, como una dirección ejecutiva de la Junta General Ejecutiva, y con una integración a partir del catálogo general de electores y del padrón electoral. A pesar de que no fue implementada de inmediato, el COFIPE contempló igualmente al instrumento denominado credencial para votar con fotografía, como un medio que acreditara tanto la inclusión del elector en el padrón electoral como la identidad misma del elector.

En 1992, se expidió una breve reforma al COFIPE por virtud de la cual se adicionaron dos artículos transitorios, el decimoséptimo y el decimoctavo, en los que se ordenó una actualización y depuración del padrón electoral con el objeto de expedir “una nueva credencial para votar con fotografía”, la numeración progresiva de las secciones electorales, la obligación de los ciudadanos de acudir a los módulos del IFE a fin de obtener la mencionada credencial, y la celebración de una amplia campaña de comunicación para convocar y orientar a los ciudadanos en el cumplimiento de su obligación.

Finalmente, las reformas de 1996 al COFIPE no cambiaron sustancialmente ninguno de los aspectos previamente establecidos en materia registral de electores. Cabría mencionar tan sólo que se abundó y precisaron los calendarios para la revisión de los listados nominales, y la participación de supervisión y revisión que para tal efecto se reconoció a los partidos políticos.

3. ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Este apartado tiene como propósito ofrecer una breve descripción orgánica del IFE, de tal forma que se facilite la identificación en la misma de las instancias concretamente encargadas de la función registral electoral.

El fundamento primario del IFE lo encontramos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que lo describe como un organismo público y autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y en cuya integración participan el Poder Legislativo federal, los partidos políticos y los ciudadanos.

El IFE tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional, por medio de la siguiente estructura:

- 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; y
- 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

En su composición podemos distinguir cuatro tipos de órganos, que son: de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Los órganos centrales del IFE son:

- El Consejo General: es el órgano superior de dirección, quien vigila el cumplimiento de la ley y de los principios que rigen la materia electoral. Se integra por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo;

- La Presidencia del Consejo General: el Presidente es elegido por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios y dura en el puesto siete años;
- La Junta General Ejecutiva: está encabezada por el Presidente del Consejo y se integrará además con el Secretario Ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración; y
- La Secretaría Ejecutiva: coordina a la Junta General Ejecutiva, administra y supervisa las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

En cada una de las entidades federativas, el IFE cuenta con los siguientes órganos, con sede en la capital de cada uno de los estados y en el Distrito Federal:

- Junta Local Ejecutiva: son de carácter permanente y se integran por un vocal Ejecutivo y los vocales del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario;
- El Vocal Ejecutivo; y
- El Consejo Local.

En un tercer escalón administrativo, el IFE tiene presencia en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional, para lo cual cuenta con los siguientes órganos:

- La Junta Distrital Ejecutiva: es de carácter permanente y está integrada por el Vocal Ejecutivo, vocales del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario;
- El Vocal Ejecutivo, y
- El Consejo Distrital.

Tomando en cuenta la estructura anteriormente señalada, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el organizar e impulsar este registro, actividad que realiza en todo el territorio nacional, en la que participan las juntas locales y distritales ejecutivas a través de sus vocalías del mencionado Registro Federal de Electores.

@Ver Imagen Graf_1.gif@

4. EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

Una vez ubicado el órgano interno encargado de la función registral electoral dentro del organigrama del IFE, es factible entrar al estudio del Registro Federal de Electores.

4.1. Integración

Conforme al artículo 136 del COFIPE, el Registro Federal de Electores se divide en dos secciones o mecanismos, cada uno con su respectivo propósito y técnicas de formación, los cuales se estudiarán en detalle en su oportunidad:

- Catálogo General de Electores; y
- Padrón Electoral.

Ambas secciones son similares entre sí en la medida en que las dos constituyen, a la vez, una base de información acerca de los ciudadanos mexicanos con propósitos electorales. Sin embargo, podría afirmarse que los datos contenidos en el catálogo nos habla de información un tanto rústica, que sólo nos indica una potencialidad consistente en la medición cuantitativa de la ciudadanía que en el mejor de los escenarios podría participar en el ejercicio del voto activo, en tanto que el padrón expresa información depurada, que señala una posibilidad concreta y sustentable de los ciudadanos mexicanos que objetivamente pueden ejercer el voto activo, por estar habilitados para tal efecto y por haber satisfecho los requisitos formales que para ese ejercicio se demanda en el COFIPE.

4.2. Funciones

De conformidad con el artículo 92, párrafo 1, del COFIPE, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores cuenta con las siguientes atribuciones:

- a) Formar el catálogo general de electores;
- b) Aplicar en los términos del artículo 141 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;

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

@Ver Imagen Graf_2.gif@

En este catálogo de atribuciones destaca la omisión por parte del legislador de incluir, -quizás después del inciso d)-, la facultad de elaborar las listas nominales de electores, que si bien pudiera quedar incluida en el último de los incisos, se esperarí su mención expresa, dada la relevancia de dicha potestad.

Respecto del inciso g), cabría un comentario adicional acerca de la técnica de redacción que el legislador emplea al referirse a la ciudadanía, toda vez que la misma efectivamente se pierde o se obtiene, pero no se suspende. En todo caso, lo suspendible son los derechos ciudadanos, es decir, los derechos políticos que emanan de la ciudadanía, pero no esta última en sí misma, lo cual se evidencia con la redacción de los artículos 37 y 38 constitucionales. En este orden de ideas, es obvio que el legislador omite asimismo la “rehabilitación” de tales derechos, por lo que una redacción más afortunada posiblemente expresaría: “...sobre fallecimientos de los ciudadanos, sobre pérdida u obtención de la ciudadanía, o sobre suspensión o rehabilitación de los derechos políticos de los ciudadanos”.

Por otra parte, es de destacar que los documentos, datos e informes proporcionados al Registro Federal de Electores por parte de los ciudadanos al dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales en la materia, tendrán el carácter estricto de confidenciales. El artículo 135, párrafo 3, del COFIPE establece tres excepciones al respecto:

- Cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte;
- Para cumplir con las obligaciones previstas por el COFIPE en materia electoral y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano; o
- Por mandato de juez competente.

Asimismo, el principio de confidencialidad no se aplica a otras instancias del IFE, como son los consejos General, locales y distritales, además de las comisiones de vigilancia Nacional, locales y distritales en la medida que así se requiera para el cumplimiento de sus funciones.

En cierta forma, parte de la información del Registro Federal de Electores escapa de todas formas al principio de confidencialidad, atento a los procedimientos de revisión y rectificación de los listados nominales. En efecto, toda vez que estos listados, así sea en su presentación provisional, requieren ser expuestos al escrutinio público y de los partidos políticos, la información que de ellos se desprenda necesariamente será del dominio general.

4.3. Coordinación con otras instancias

4.3.1. Del Instituto Federal Electoral

El Registro Federal de Electores mantiene constantes interacciones con diferentes órganos del IFE, verbigracia:

A) El Consejo General.

El Consejo General, como órgano superior de dirección, tiene entre sus atribuciones, dictar los lineamientos relativos al registro, y ordenarle, a través de la Junta General Ejecutiva, realizar los estudios y proyectos de división del territorio nacional, en 300 distritos electorales uninominales y en cinco circunscripciones plurinominales.

Asimismo, los inferiores jerárquicos del Consejo, los consejos locales y distritales, son los intermediarios a través de los cuales el registro hace llegar a las mesas directivas de casilla los listados nominales definitivos con fotografía a emplearse durante la jornada electoral.

B) La Junta General Ejecutiva

Este órgano ejerce funciones principalmente de supervisión, pues entre sus atribuciones se cuentan la de supervisar el cumplimiento de los programas relativos al registro, así como la de desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia Nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos de ley.

Los inferiores jerárquicos de la Junta General, las juntas ejecutivas locales y distritales, son los canales empleados por el registro para exponer anualmente los listados nominales al escrutinio público.

C) La Comisión Nacional de Vigilancia

Esta comisión, -así como sus inferiores jerárquicos a nivel local y

distrital-, a pesar de no constituir propiamente un órgano estructural del IFE, desarrolla funciones de coadyuvancia en las acciones emprendidas por el Registro Federal de Electores acerca del padrón electoral.

4.3.2. Con autoridades electorales locales

El IFE, a través del Presidente del Consejo General, celebra convenios con las autoridades electorales locales a fin de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores aporte información y documentos para la celebración de los procesos electorales estatales.

4.3.3. Con autoridades no electorales

Con el objeto de allegarse de la información indispensable para mantener actualizadas sus bases de datos, el registro establece relaciones de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, como por ejemplo, con los registros civiles, los poderes judiciales federal y locales, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

5. REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS

El Registro Nacional de Ciudadanos, es un mecanismo de control de la población mexicana mayor de dieciocho años, a través de la llamada cédula de identidad ciudadana; esta cédula es un medio de identificación personal confiable, que puede ser utilizado por el ciudadano en sus relaciones e interacciones jurídicas públicas y privadas. Pretende ser el medio oficial de identificación personal que haga prueba plena de ciudadanía.

Este registro es de reciente creación. Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de junio de 1997, se dio a conocer dicho instrumento, el cual, junto al Registro de Mexicanos Residentes en el Extranjero, el Registro de Menores de Edad, y el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana, conforman el Registro Nacional de Población, y su operación depende

de la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

Es de hacer notar, que mientras se implementa y consolida el Registro Nacional Ciudadano, recibirá la cooperación del Registro Federal de Electores. Conjuntamente, en esta labor coadyuvarán otras autoridades que pueden aportar información acerca de los ciudadanos.

DIFERENCIAS

- El Registro Federal de Electores exige mayores requisitos al ciudadano para formar parte del mismo;
- El Registro Nacional Ciudadano, es operado por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación, y al mismo tiempo integra al Registro Nacional de Población;
- El Registro Federal de Electores, es operado por la Dirección del Registro Federal Electoral del Instituto Federal Electoral y sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas;
- El Registro Federal de Electores tiene como objetivo que el ciudadano pueda votar en las elecciones federales; y
- El Registro Nacional Ciudadano tiene como finalidad ser un medio de control e identificación de la ciudadanía.

SEMEJANZAS

- Son registros de carácter censal y, por tanto, funcionan como controles de población;
- Son dirigidos a un sector determinado de la población, a los mexicanos mayores de dieciocho años;

- Para allegarse de información requieren el apoyo de otras autoridades; y
- Su razón de ser es el ciudadano.

III. CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES

1. FINALIDAD

El catálogo general de electores es el inventario total de hombres y mujeres mayores de dieciocho años que viven en el país, cuyo objeto es identificar el número de ciudadanos mexicanos con posibilidades de ejercer el voto activo, y que es el resultado de practicar diversas técnicas para recabar la información pertinente por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, como una primera etapa hacia la integración del padrón electoral.

Así, la finalidad esencial del catálogo consiste en identificar todos aquellos ciudadanos mexicanos que, **potencialmente**, podrían ejercitar su derecho al voto activo.

2. FORMACIÓN

Con base en el censo general de población que se celebra cada diez años en nuestro país se establece una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide la federación, y si el Consejo General del IFE lo estima pertinente, ordena entonces a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la aplicación de diversas técnicas, incluida la censal total, con el objeto de formar el catálogo general de electores.

2.1. Técnica censal total

Para conformar el catálogo es necesario llevar a cabo un censo específico de la población ciudadana que la legislación electoral denomina técnica censal, por medio de la cual se realiza una investigación de campo que consiste en entrevistas casa por casa, a fin de obtener una base de datos cuantificable y cierta. La entrevista consiste en los siguientes rubros:

- Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

- Lugar y fecha de nacimiento;
- Edad y sexo;
- Domicilio actual y tiempo de residencia;
- Ocupación; y
- En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización.

Igualmente, en la información asentada deberá figurar también la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondiente al domicilio del encuestado, la fecha en que tuvo verificativo la entrevista, y por último, el nombre y la firma del entrevistador para mayor seguridad y certeza. Además, se tratará de identificar geográficamente el domicilio del ciudadano.

Cabe resaltar la importancia que tiene esta fase de levantamiento de datos, pues como lo manifiesta el doctor Carlos A. Urruty:

Estimo que el proceso electoral se inicia mucho tiempo antes; el proceso se inicia con la incorporación de un Registro de quienes reúnen en su persona los requisitos que las normas jurídicas del Estado exigen para participar activamente en la vida política del grupo. Sea que esa incorporación se lleve a cabo en forma automática, sea que requiera la solicitud expresa del inscripto, esa tarea previa de registro es de capital importancia para la calificación de todo el sistema electoral.⁶

La técnica censal total consiste entonces en recabar la información básica de la población mexicana mayor de dieciocho años en toda la República, siempre y cuando se establezca una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales y de acuerdo al último censo general de población. Cuando se actualiza esta circunstancia, por instrucciones del Consejo General del IFE, la Dirección del Registro Federal de Electores lleva a cabo la conformación del catálogo general de electores, atendiendo además el criterio de la comisión de vigilancia.

3. ACTUALIZACIÓN

En materia de actualización del catálogo, la mencionada Dirección Ejecutiva cuenta con una variedad de técnicas, entre las que destacan tres: la técnica censal parcial, la inscripción ciudadana y la información recabada de autoridades no electorales.

3.1. Técnica censal parcial

La técnica censal parcial utiliza la misma metodología de campo que la total, con la diferencia de que tiene lugar específicamente en distritos o secciones, en los cuales así lo ordene la Junta General Ejecutiva, a fin de mantener actualizados el catálogo general de electores y el padrón electoral, ya sea en el aspecto de la información, o bien para ratificar la misma.

Esta técnica censal puede ser solicitada por la Junta General Ejecutiva a instancia de la Comisión de Vigilancia, y se le considera complementaria, pues funciona únicamente en casos y zonas concretos.

3.2. Inscripción de los ciudadanos

Este mecanismo de actualización consiste en la inscripción del ciudadano al catálogo en forma personal y directa.

Para tal efecto, la dirección del registro realiza anualmente una campaña de convocatoria general en un período del uno de octubre al quince de enero siguiente, etapa en la cual deberán acudir ciudadanos aún no inscritos o ya incorporados, que se encuentren en los siguientes supuestos:

- Que hubiesen quedado fuera del censo total;
- Que hubiesen cumplido la mayoría de edad después del censo total;
- Los que no hubiesen notificado un cambio de domicilio;
- Si aparecen en el catálogo, pero no en el padrón electoral;
- Los que hayan extraviado su credencial para votar; y
- Los que fueron rehabilitados en sus derechos políticos.

Independientemente de dicha campaña, los ciudadanos por su propia cuenta pueden acudir a los módulos del registro a solicitar su inscripción desde el día siguiente de la jornada electoral al día quince de enero del año de la elección ordinaria.

Asimismo, la legislación también contempla aquellos menores de edad que están próximos a cumplir los dieciocho años y establece la siguiente hipótesis: si se cumple la mayoría de edad entre el dieciséis de enero y el día de la jornada

electoral, deberán inscribirse “por adelantado” a más tardar el quince de enero del año de la elección.

Esta forma de inscripción es individual, y tienen los siguientes requisitos:

- Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- Lugar y fecha de nacimiento;
- Edad y sexo;
- Domicilio actual y tiempo de residencia;
- Ocupación;
- En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y
- Firma o en su caso, huella digital y fotografía del solicitante.

A estos datos se agrega la entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral federal, sección electoral y la fecha de inscripción.

3.3. Información recabada de autoridades no electorales

Como ya se ha señalado con anterioridad, el registro recurre a los canales de información proveídos por autoridades no electorales a los niveles federal, estatal y municipal, en los casos de fallecimientos, de pérdida u obtención de la ciudadanía, o de suspensión o rehabilitación de los derechos ciudadanos.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, verificará que el catálogo no tenga duplicaciones.

4. OBLIGACIONES RELATIVAS

4.1. De las autoridades

Las obligaciones de las autoridades que se desprenden de la legislación electoral mexicana son las siguientes:

- Respetar y garantizar el derecho del ciudadano a votar y a ser votado;
- Respetar y facilitar la inclusión de los ciudadanos en el catálogo general de electores y padrón electoral;

- Expedir la credencial para votar con fotografía; y
- Rectificar a petición del ciudadano errores cometidos en la elaboración de la credencial para votar con fotografía, y a petición de éste o de los partidos políticos los errores habidos en la elaboración de los listados nominales.

4.2. De los ciudadanos

Las obligaciones de los ciudadanos en materia del Registro Federal de Electores son:

- Inscribirse en el Registro Federal de Electores;
- Si el ciudadano extravió su credencial para votar, detectó errores en la misma o cambió de domicilio, debe de indicarlo a la oficina del Registro más cercana a su nueva dirección. Para obtener su nueva credencial deberá exhibir y entregar la credencial errónea o no actualizada, la cual será destruida, o aportar los datos de la misma, en caso de extravío; y
- En los períodos señalados en la ley, revisar los listados nominales correspondientes a su sección electoral a fin de verificar su correcta inclusión.

IV. EL PADRÓN ELECTORAL

1. FINALIDAD

El padrón electoral es el documento oficial formulado por el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que contiene en forma de listado los nombres de los ciudadanos mexicanos, cuando éstos reúnen las calidades constitucionales y legales exigidas para el ejercicio de sus derechos político-electorales, y siempre que hayan solicitado individualmente su inscripción en el padrón.

La finalidad del padrón electoral consiste entonces en agrupar a la totalidad de los ciudadanos de un país o de un estado, cuando éstos reúnen las calidades constitucionales y legales exigidas para el ejercicio de los derechos político-electorales.

Como consecuencia de la aplicación de los principios de certeza y seguridad jurídica, en el padrón electoral deberán constar únicamente los nombres de aquellos que estén habilitados y aparezcan una sola vez en el padrón.

2. FORMACIÓN

En 1990 se llevaron a cabo importantes reformas y adiciones político-electorales a los artículos 5, 35, fracción III, 36, fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI base 3a. y se derogaron los artículos 17, 18 y 19, transitorios, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷, como consecuencia de ellas el gobierno federal y los partidos políticos acordaron formar el catálogo general de electores del que se derivaría el padrón electoral, en su caso, se expediría la credencial para votar.

Para la formación de la base de datos del catálogo partieron de cero, aplicando la técnica censal total durante el año de 1991, visitando casa por casa para recabar la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años.

Ya para la integración del padrón electoral y expedición de la credencial para votar, se requirió además, la solicitud individual del ciudadano, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 del código electoral aplicable se asentaban los siguientes datos:

- Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- Lugar y fecha de nacimiento;
- Edad y sexo;
- Domicilio actual y tiempo de residencia;
- Ocupación;
- En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y
- Firma o, en su caso, huella digital y fotografía del solicitante.

Una vez llevado a cabo el procedimiento descrito la Dirección Ejecutiva, por medio de entrevistadores, entrega a cada interesado, personalmente, y casa por casa, la credencial correspondiente, y se procede a formar el padrón electoral y las listas nominales de electores con los nombres de aquéllos a los que se les haya entregado.

Las credenciales que no se recogen son destruidas por la Dirección Ejecutiva ante la respectiva comisión de vigilancia, y conserva la relación de los nombres correspondientes a las credenciales destruidas, sin incluirse en la lista nominal del padrón electoral.

3. ACTUALIZACIÓN

Toda vez que la conformación del padrón electoral es de interés público, y que uno de sus principales objetivos es la confiabilidad y autenticidad del mismo, se requiere de su constante actualización.

La tarea de actualización del padrón electoral requiere de la participación del órgano encargado de su conformación, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, los partidos políticos, los órganos de vigilancia nacional, estatales y distritales y de la ciudadanía.

4. OBLIGACIONES RELATIVAS

4.1. De las autoridades

4.1.1. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

Constitucional y legalmente es el Instituto Federal Electoral el órgano responsable de la integración y actualización del padrón electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Por lo que ésta realiza anualmente, a partir del día uno de octubre y hasta el quince de enero siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía para que acuda a las oficinas o módulos correspondientes los mexicanos mayores de dieciocho años que:

- No hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total; o
- Hubiesen alcanzado la mayoría de edad con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.

Durante el período de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y en el padrón electoral que:

- No hubieran notificado su cambio de domicilio;
- Incorporados en el catálogo general de electores no estén registrados en el padrón electoral;
- Hubiesen extraviado su credencial para votar; o
- Suspendidos en sus derechos políticos hubieran sido rehabilitados.

Al respecto, en 1992 el Registro Federal de Electores efectuó una depuración integral del padrón electoral, expidió la nueva credencial incorporándole la fotografía, huella y firma del ciudadano, y entregó al Registro Nacional Ciudadano la base de imágenes y la base de datos del padrón electoral⁸.

La Junta General Ejecutiva en el cumplimiento de su obligación de supervisar la integración y actualización del padrón electoral le pidió al Registro Federal de Electores que utilizara la técnica censal parcial en uno o varios distritos o secciones, o partes de éstos, para actualizar el padrón electoral.

Simultáneamente, en forma periódica se efectúan otro tipo de programas de actualización mediante trabajos de gabinete y de campo para detectar la posible existencia de registros duplicados; identificar aquellos registros que contengan errores en la sección, en el nombre de la calle, el número de la manzana, número interior y/o exterior del domicilio, en el nombre del ciudadano y proceder a su corrección, en su caso, para la reposición cuando dichas credenciales ya hubiesen sido entregadas a sus titulares, se inicia un procedimiento mediante el cual se le notifica al ciudadano en su domicilio para que acuda al módulo y solicite la corrección, en ocasiones el titular acude en forma espontánea; sin embargo, cuando por cuestiones de tiempo el órgano competente se ve impedido materialmente para realizar la reposición correspondiente se le hace saber al elector la ubicación de la casilla en que podrá votar a reserva de que el documento sea rectificado y entregado posteriormente.

Por otra parte, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 del COFIPE las credenciales de los ciudadanos que no acudan a recogerlas a más tardar el treinta de septiembre del año siguiente a aquél en que la hayan solicitado, se cancela la inscripción en el padrón y se destruye el formato de credencial.

4.1.2. Los órganos de vigilancia nacional, estatales y distritales

La Constitución y la ley electoral prevén la creación de órganos electorales de vigilancia en todo el país como instancias permanentes, integradas mayoritariamente por representantes de los partidos políticos, con voz pero sin voto, están constituidas por una Comisión Nacional de Vigilancia, 32 comisiones locales y 300 comisiones distritales, que sesionan por lo menos una vez al mes. En sus respectivos ámbitos de competencia tienen la obligación de procurar que las acciones y programas se adecuen a las necesidades de cada entidad federativa y distrito electoral, de emitir opiniones, de tomar las decisiones conducentes para vigilancia y supervisión del proceso de construcción y elaboración de los instrumentos electorales: padrón electoral, credencial para votar con fotografía y las listas nominales de electores. Esto es, que el padrón se actualice en la forma prevista por la ley, que los ciudadanos estén inscritos correctamente en el mismo y en las listas nominales; que las credenciales sean entregadas a los ciudadanos titulares idóneos, y recibe las observaciones hechas a las listas nominales por los ciudadanos y los partidos políticos.

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra con los siguientes partícipes:

- El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, que funge como Presidente de la Comisión;
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales;
- Un secretario designado por el Presidente de la Comisión de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral; y
- Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las comisiones locales de vigilancia se integran de la siguiente forma:

- El Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva, que funge como presidente;
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y
- Un secretario designado por el presidente de la comisión de entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral.

Las comisiones distritales de vigilancia se integran igualmente como sigue:

- El Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Distrital Ejecutiva, que funge como presidente;
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y
- Un secretario designado por el presidente de la comisión de entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral.

4.1.3. Comité Nacional de Supervisión y Evaluación

Con la participación de los partidos políticos en la supervisión de la conformación del padrón electoral en 1991, requirió de un Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP), conformado mayoritariamente por representantes de los partidos políticos, el cual funcionó de 1990 a 1992 y que a partir de 1993, se transformó en el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE), que continúa hasta la fecha como órgano técnico auxiliar de la Comisión Nacional de Vigilancia⁹, y tiene entre sus funciones la planificación estratégica del proyecto, la programación, la supervisión, el seguimiento, la evaluación y las auditorías¹⁰ del desarrollo de los trabajos del programa depuración integral del padrón electoral y nueva credencial para votar con fotografía, así como en las actividades posteriores del Registro Federal de Electores¹¹.

Según se establece en el acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia de fecha veinticuatro de noviembre de 1994 por el que se define la estructura legal y programática del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, éste se conforma como sigue:

- El Coordinador General Técnico del Registro Federal de Electores, quien así mismo coordina el comité;
- Como secretario del comité, el Secretario de la Comisión Nacional de Vigilancia;
- Representantes de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cuando el tema lo requiera; y
- Dos representantes por cada partido político, uno lo será el representante ante la Comisión Nacional de Vigilancia, y el otro será designado por éste. Ambos tendrán su respectivo suplente, debiendo contar preferentemente con una alta calificación técnica en las áreas de estadística, actuaría, informática y demografía.

4.2. De los ciudadanos

Los ciudadanos son la parte esencial dentro de los programas de formación y actualización del padrón, y tienen como obligación legal las siguientes:

- Acudir a las oficinas o módulos que determine el IFE a presentar su solicitud individual para que los incorporen al padrón electoral, y le expidan su credencial para votar;
- Solicitar la reposición de su credencial por pérdida o deterioro grave en sus micas; y
- Dar aviso de su cambio de domicilio, o corregir sus datos etcétera.

V. LISTAS NOMINALES DE ELECTORES

Las listas nominales de electores son las relaciones de ciudadanos elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, agrupadas por distrito y sección, de aquellos a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

Los mencionados listados son entonces un subproducto del padrón electoral, en virtud de que para aparecer en la lista nominal de electores se requiere estar inscrito en dicho padrón y obtener la credencial para votar con fotografía.

1. FINALIDAD

El objetivo esencial de los listados nominales es contar con una sistematización del padrón electoral que responda a la división territorial de la geografía electoral del país y que permita a los ciudadanos acudir a votar cerca de su domicilio.

2. INTEGRACIÓN

El procedimiento administrativo mediante el cual los ciudadanos son incorporados a una base de datos denominada lista nominal de electores, se inicia con la solicitud de inscripción de los ciudadanos al catálogo general de electores que puede servir para la incorporación al padrón electoral y el personal del Registro Federal de Electores procede a la ubicación del domicilio del ciudadano en la sección correspondiente, a efecto de constatar que la información proporcionada es verídica, para proceder a emitir y entregar la credencial de elector requerida por los ciudadanos quienes dejarán constancia de la recepción de la misma.

Con la constancia de recibida la credencial de elector, el centro regional de cómputo registra al ciudadano en la base de datos como credencializado para que al momento de la impresión de la lista nominal de electores sea incluido en dicha relación.

2.1. Obligaciones de las autoridades

Corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el auxilio de las juntas locales, distritales y las oficinas municipales el dar la publicidad requerida a las listas nominales de electores durante veinte días naturales a más tardar el veinticinco de marzo de cada año.

2.2. Obligaciones de los ciudadanos

Los ciudadanos deberán acudir a los módulos del Instituto a recoger su credencial con fotografía para votar a más tardar el día treinta de septiembre del año siguiente a aquel en que la haya solicitado, y verificar su inclusión en la lista nominal de electores o acudir a solicitar la rectificación de la omisión ante la autoridad responsable de su inscripción en el padrón electoral.

3. PUBLICACIÓN

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electores a través de las oficinas municipales deben exhibir las listas nominales de electores en lugares públicos por un lapso de veinte días naturales a más tardar el veinticinco de marzo de cada año y hacérselas llegar a los partidos políticos.

La importancia de la publicación de las listas nominales de electores radica en que tanto los partidos políticos como los propios ciudadanos tengan la oportunidad de conocer el contenido de la lista nominal de electores. Cumpliendo con el principio de definitividad que deben revestir a todos los actos de la autoridad electoral.

4. REVISIÓN

El objetivo de la publicación de las listas nominales de electores es para que ciudadanos y partidos políticos tengan oportunidad de realizar la revisión de su debida integración, y en su caso, puedan formular las observaciones de los casos concretos e individualizados y presentarlas a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el objeto de que sean incluidas a la lista nominal definitiva.

Una vez incorporadas las observaciones procedentes da inicio la impresión del listado nominal definitivo con las mismas características que el anterior, salvo que esta impresión se hace con cortes por cada 750 electores, es decir, se procede a subdividir todas aquellas secciones con más de 750 ciudadanos en lista nominal en partes iguales, denominándose al primer corte listado para casilla básica y a la(s) restante(s) listado para casillas contiguas.¹²

5. IMPUGNACIONES

A fin de salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos contra actos de la autoridad en materia registral el código electoral pone a disposición de la ciudadanía instancias administrativas para solicitar ante las oficinas responsables de la inscripción la rectificación a más tardar el día catorce de abril del año de la elección. En el supuesto que les sea negada la petición o no se dé respuesta en un término de veinte días naturales la autoridad responsable, el ciudadano agraviado podrá hacer valer las violaciones a sus derechos políticos ante el Tribunal Electoral

mediante el juicio para protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Por otra parte, los partidos políticos también tienen la posibilidad de revisar, en su caso, formular las observaciones que estimen pertinentes al Registro Federal de Electores respecto de los ciudadanos que no se incluyeron, o bien, que consideren que fueron excluidos indebidamente de las listas nominales de electores señalando casos concretos en forma individualizada, los que la autoridad deberá estudiar para determinar su procedencia o improcedencia, debiendo rendir un informe de la atención que dé a cada caso a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto.

Los partidos políticos podrán interponer el recurso de apelación en contra del informe a que se refiere el párrafo anterior, cuando las observaciones no sean atendidas o se declaren improcedentes, dentro de los tres días siguientes contados a partir de aquel en que tenga conocimiento del mismo.

VI. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA

1. FINALIDAD

La credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto. Es por ello que, con base en el catálogo general de electores, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a la formación del padrón electoral y, en su caso, a la expedición de las credenciales para votar de todos aquellos ciudadanos que hayan cumplido cabalmente con todos y cada uno de los requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La credencial cuenta con las siguientes características: el tamaño de una tarjeta de crédito; colores gris, blanco y negro; preimpresos los datos fijos del ciudadano (nombre, edad, sexo, domicilio, folio, año de registro, clave de elector, municipio, localidad y sección); superficie para huella digital y firma del ciudadano; cinta magnética; nombre y cargo del funcionario que se desempeñe como titular del Instituto Federal Electoral; código de barras, área destinada a las marcas que

permitan comprobar el ejercicio del sufragio (con un bloque para elecciones federales (1994-2003), y otro para elecciones locales (1994-2003) y extraordinarias (cinco recuadros), un holograma como medida adicional de seguridad, así como una leyenda que dice:

ESTE DOCUMENTO ES INTRANSFERIBLE, NO ES VÁLIDO SI PRESENTA
TACHADURAS O ENMENDADURAS.

EL TITULAR ESTÁ OBLIGADO A NOTIFICAR EL CAMBIO DE SU DOMICILIO EN LOS
TREINTA DÍAS SIGUIENTES A QUE ÉSTE OCURRA.

A mayor abundamiento, los datos que contiene la credencial, se insertan de la manera siguiente: el NOMBRE del ciudadano comenzando por el apellido paterno, materno y nombre (s), la EDAD en la que por vez primera se inscribió al Registro Federal de Electores (en tal virtud no cambia en subsecuentes credenciales), el SEXO (H, para hombre y M, para mujer), el DOMICILIO, que incluye la calle con su respectivo número (interior, departamento, manzana, etcétera), colonia, código postal, delegación política (para los habitantes del Distrito Federal); FOLIO que corresponde a la solicitud consecutiva de inscripción; el AÑO DE REGISTRO que es precisamente el año en que por vez primera el ciudadano se inscribió al Registro Federal de Electores (año de registro en el padrón), apareciendo junto a dicho año, uno o dos dígitos que indican cuántas credenciales ha obtenido el ciudadano, por reposición en caso de pérdida o cambio de domicilio. Verbigracia, si aparece un cero, dicho ciudadano solamente ha tramitado una sola credencial.

Por lo que hace a la CLAVE DE ELECTOR, se obtiene con la primera letra y la consonante que le siga en relación con cada apellido y el nombre, los dos últimos dígitos del año de nacimiento, dos dígitos correspondientes al mes de nacimiento, dos dígitos correspondientes al día de nacimiento, dos dígitos correspondientes a la clave convencional fijada por el IFE relativa a la entidad federativa donde habita, la letra correspondiente a su sexo y finalmente, tres dígitos más correspondientes a una homoclave que determina el propio Instituto para evitar homonimias.

Se expresa con dos dígitos la clave del ESTADO o entidad federativa en que habite el ciudadano. Por ejemplo en el caso del Distrito Federal es el 09. En el caso del apartado relativo al DISTRITO, éste se ha dejado en blanco para facilitar la

redistribución electoral del país en fecha posterior. Se señala el número de MUNICIPIO, que en el caso de la Ciudad de México es el número correspondiente a la delegación política, los dígitos correspondientes a la LOCALIDAD, que son los dígitos que convencionalmente determina el IFE. En el caso del Distrito Federal es el 0001, así como el número de la SECCIÓN electoral correspondiente, que es precisamente donde le corresponde sufragar al ciudadano.

Como mecanismos de seguridad para evitar la falsificación, la credencial para votar con fotografía cuenta con los siguientes:

- Una trama invisible en el anverso del laminado de la credencial;
- Dos tramas, una invisible y otra visible, en el papel fotográfico;
- Sello a manera de holograma con el logotipo del padrón electoral, que cubre parcialmente la parte inferior izquierda de la fotografía;
- Fotografía del titular;
- Integración molecular de sus componentes que provoca su destrucción con cualquier intento de alteración;
- Firma del titular;
- Código de barras cubierto por una banda negra sensible a la luz infrarroja;
- Número único consecutivo que permite el control individual de cada credencial (FOLIO);
- Huella digital del titular; y
- Espacio para marcar las votaciones realizadas con cada credencial.

Además, cada credencial contiene los datos del ciudadano titular, que la hacen un documento único, personal e intransferible.

2. EXPEDICIÓN

2.1. Obligaciones de las autoridades

Como premisa fundamental debe señalarse que la autoridad electoral tiene la obligación de expedir la credencial para votar, esto es, el Instituto Federal Electoral debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la credencial para votar, siempre y cuando el ciudadano cumpla con los requisitos que le impone el ordenamiento electoral aplicable, pero más allá de ello, debe señalarse que la obligación fundamental y trascendente de la autoridad electoral consistirá en orientar adecuadamente a la población, con el propósito de que no por rigorismos formales se imposibilite a determinados ciudadanos a obtener su credencial para votar, la que además, hoy en día ciertamente se ha constituido en un documento de suma importancia como instrumento de identificación, a grado tal de no poder realizar determinados trámites por no poseer dicha credencial.

En efecto, se estima que la autoridad electoral, a guisa de *desideratum* debe, en la medida de lo posible, auxiliar al ciudadano para que su gestión para obtener su credencial para votar sea exitosa, dado que en muchas ocasiones, más que por mala fe, por un error en la vía de parte del ciudadano, su solicitud para obtener su credencial para votar es rechazada, situación que debe ser orientada y, en su caso, corregida de manera inmediata por la propia Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y no esperar a que el rechazo sobrevenga y en todo caso, sea impugnada la resolución que así lo determine, ante la propia autoridad o bien ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dado que además, en muchas ocasiones la ciudadanía desconoce estas vías impugnativas, sin perjuicio de mencionar que, en la práctica jurisdiccional, se ha demostrado que los rechazos de credencial se dan, en la mayoría de los casos, por situaciones formales de la propia autoridad administrativa.

En este orden de ideas, el personal encargado de la inscripción del ciudadano debe asentar en el formato creado ex profeso, lo siguiente: entidad federativa, municipio y localidad donde se realice la inscripción; el distrito electoral federal y sección electoral correspondiente al domicilio, así como la fecha de la solicitud de inscripción, lo anterior, a fin de otorgarle un documento al ciudadano para que en fecha subsecuente, éste acuda ante el módulo respectivo para tomarle la fotografía y entregarle su credencial para votar.

Otra de las obligaciones que tienen a su cargo las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores es la de verificar que los nombres de los ciudadanos que no hayan acudido a obtener su credencial para votar con fotografía, no aparezcan en las listas nominales de electores, dado que dichas listas únicamente estarán formadas con los nombres de aquellos ciudadanos a los que se les haya entregado su credencial para votar.

De esta guisa, el quince de marzo del año en que se celebre el proceso electoral ordinario, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entregará, a través de medios magnéticos, a cada uno de los partidos políticos las listas nominales de electores divididas en dos apartados, ordenadas alfabéticamente y por secciones correspondientes a cada uno de los distritos electorales. El primer apartado contendrá los nombres de los ciudadanos que hayan obtenido su credencial para votar con fotografía al quince de febrero del año de las elecciones, y el segundo apartado contendrá los nombres de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que no hayan obtenido su credencial para votar con fotografía a esa fecha.

Asimismo, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe elaborar e imprimir las listas nominales de electores definitivas con fotografía que contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía hasta el treinta y uno de marzo inclusive, ordenadas alfabéticamente por distrito y por sección electoral para su entrega, cuando menos con treinta días antes de la jornada electoral, a los consejos locales para su distribución a los consejos distritales y a través de éstos a las mesas directivas de casilla.

Finalmente, cabe señalar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, respecto a los formatos de credencial que no hubiesen sido utilizados, éstos deberán relacionarse para ser depositados en un lugar que garantice su salvaguarda hasta el término de la jornada electoral de que se trate. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto determine el Consejo General, tomará las medidas para su cumplimiento por parte de los vocales locales y distritales, quienes podrán estar acompañados de los miembros de la comisión de vigilancia correspondiente, para que verifiquen que se cumpla con dicho procedimiento.

2.2. Obligaciones de los ciudadanos

Los ciudadanos tienen la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a fin de obtener su credencial para votar con fotografía. Para tal efecto, el ciudadano debe identificarse a través de los medios o procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

De modo invariable, el ciudadano, al recibir su credencial para votar debe firmarla y poner su huella digital, previa identificación que haga a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega, en los términos precisados.

En este orden de ideas, la solicitud de incorporación al catálogo general de electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, la cual se realizará en formas individuales en las que los ciudadanos asienten los siguientes datos: apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; edad y sexo; domicilio actual y tiempo de residencia; ocupación; en su caso, el número y fecha del certificado de naturalización, así como la firma o, en su caso, huella digital y fotografía del solicitante.

Asimismo, es obligación de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral avisar de su cambio de domicilio ante la oficina del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral más cercana a su nuevo domicilio, en estos casos, el ciudadano deberá exhibir y entregar la credencial para votar con fotografía correspondiente a su domicilio anterior, o bien, aportar los datos de la misma en caso de haberla extraviado, para que se proceda a su cancelación, darlo de alta en el listado correspondiente a su domicilio actual y expedirle una nueva credencial para votar con fotografía. Las credenciales sustituidas por el procedimiento anterior serán destruidas de inmediato.

3. PERÍODOS DE SOLICITUD

Los ciudadanos podrán solicitar su incorporación en el catálogo general de electores, o en su caso, su inscripción en el padrón electoral, en períodos distintos a los de actualización a que se refiere el artículo 146, párrafo 1, del COFIPE desde el

día siguiente al de la elección, hasta el día quince de enero del año de la elección federal ordinaria.

Los mexicanos que en el año de la elección cumplan los dieciocho años entre el dieciséis de enero y el día de la jornada electoral, deberán solicitar su inscripción, como ya se apuntó, a más tardar el día quince del citado mes de enero.

Las credenciales para votar estarán a disposición de los ciudadanos en las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, hasta el treinta y uno de marzo del año de la elección.

4. CIUDADANOS INCAPACITADOS

Con relación a los ciudadanos mexicanos residentes en el país, que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la credencial para votar del elector que se encuentre físicamente impedido.

5. IMPUGNACIONES

En caso de que el trámite realizado ante la oficina correspondiente del Registro Federal de Electores, para obtener la credencial para votar o para realizar alguna corrección en la misma, no la hubiesen obtenido, podrán impugnar los actos y resoluciones del Registro Federal de Electores.

La solicitud de expedición o de rectificación se presentará en cualquier tiempo durante los dos años previos al del proceso electoral. En el año de la elección, los ciudadanos que habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubiesen obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía podrán promover la instancia administrativa correspondiente hasta el último día de febrero del año del proceso electoral federal ordinario.

La oficina ante la que se haya solicitado la expedición de credencial o la rectificación resolverá sobre la procedencia de la misma dentro de los veinte días naturales. Al efecto, la resolución que recaiga a la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación, será notificada personalmente al ciudadano si éste comparece ante la oficina responsable de la inscripción o, en su caso, por telegrama o correo certificado. La resolución que declare improcedente la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación o la falta de respuesta en tiempo son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para tal efecto, los ciudadanos interesados tendrán a su disposición en las oficinas del Registro Federal de Electores, los formatos necesarios para la interposición del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El juicio de referencia, sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto. Cabe mencionar que son competentes para resolver dicho medio de impugnación, durante los procesos electorales federales, la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas, y la sala regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales.

En este sentido, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, conocerá la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia. Al respecto, cuando la sentencia que se dicte resulte favorable a los intereses de los ciudadanos promoventes, la autoridad responsable, federal o local deberá gestionar la credencial respectiva y entregarla al ciudadano promovente, de manera indefectible. No obstante, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no se les pueda expedir el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo así como de una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia¹³.

VII. DERECHO ESTATAL COMPARADO

1. JUSTIFICACIÓN

1.1. Autonomía

Conforme se dispone en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Lo que hace que cada una de las entidades federativas que conforman nuestra república gocen de autonomía, a saber: cuentan con sus respectivos poderes, están facultadas para elaborar su propia constitución, su propia legislación electoral y en consecuencia, para elegir a sus respectivos poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con base en esta autonomía es que cada estado puede determinar libremente, entre otras muchas cosas, si crea su propio registro electoral o no, generalmente las legislaciones estatales se van adecuando, de acuerdo con sus características propias, a las normas electorales federales, sin embargo esto no es una obligación, cada estado es libre de adoptar lo contenido en la norma federal o de introducir disposiciones distintas, teniendo como límite el no contradecir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adoptar las bases contenidas en su artículo 116, fracción IV.

1.2. Legitimidad

De explorada doctrina es que entre las funciones que desempeñan las elecciones se encuentra la de ofrecer legitimación, y qué mejor manera de hacerlo que contando con insumos propios, elaborados y revisados por organismos electorales estatales, que permiten dar mayor confiabilidad a los procesos locales.

1.3. Residencia y ciudadanía estatal

Otra de las causas que justifican a los registros electorales estatales es la existencia de ciertos requisitos indispensables para ejercer localmente el derecho al sufragio, como la residencia y la ciudadanía estatal. El contar con sus propios padrones electorales y sus propias listas nominales les permite asegurarse de que sólo quienes cumplan con los requisitos que señale la ley podrán ejercer su derecho al sufragio.

2. PANORAMA ESTATAL DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DEL REGISTRO DE ELECTORES (1998-1999)

Como un ejercicio práctico de derecho estatal comparado, se confrontaron las constituciones y leyes electorales de las veintiún entidades federativas que celebraron procesos electorales locales en el bienio 1998-1999, con el propósito de destacar las tendencias hacia la adopción de un registro de electores propios en oposición al empleo de los insumos proveídos por el registro de electores sustentado por la federación. La exploración de los sistemas electorales estatales se restringió a aquellas aplicables en comicios temporalmente cercanos, pues por esta razón no contemplan una reforma próxima en materia registral.

Los casos analizados son los siguientes: Aguascalientes (Ley Electoral del Estado de Aguascalientes), Baja California (Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California), Baja California Sur (Ley Electoral del Estado de Baja California Sur), Chiapas (Código Electoral del Estado de Chiapas), Chihuahua (Ley Electoral del Estado de Chihuahua), Distrito Federal (Código Electoral del Distrito Federal), Durango (Código Electoral del Estado de Durango), Estado de México (Código Electoral del Estado de México), Guerrero (Código Electoral del Estado de Guerrero), Hidalgo (Ley Electoral del Estado de Hidalgo), Michoacán (Código Electoral del Estado de Michoacán), Nayarit (Ley Electoral del Estado de Nayarit), Oaxaca (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca), Puebla (Código Electoral del Estado de Puebla), Quintana Roo (Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo), Sinaloa (Ley Electoral del Estado de Sinaloa), Tamaulipas (Código Electoral para el Estado de Tamaulipas), Tlaxcala (Código Electoral del Estado de Tlaxcala), y Veracruz-

Llave (Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz).

La comparación de los sistemas electorales anotados arrojó los siguientes resultados:

- En un 100% de los casos, existen convenios de colaboración entre el IFE y las autoridades locales competentes, por virtud de los cuales el Registro Federal de Electores proporciona insumos, información, documentos y demás apoyos técnicos que sean solicitados para la celebración de los procesos electorales locales;
- Un 62% de los casos, la ley contempla la existencia de una instancia u organismo local específicamente encargado del registro de electores: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz-Llave;
- En un 52% de los casos, la legislación dispone la adopción de una credencial para votar en los comicios locales, a saber: Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz-Llave. Cabe señalar que estas disposiciones, a pesar de contenerse en normas jurídicas vigentes, no constituyen derecho positivo, dado que la credencialización prevista en los textos legales a la fecha no se ha implementado. La única excepción la constituye el estado de Baja California, quien sí cuenta materialmente con credencial propia;
- Es frecuente encontrar en la normatividad local estudiada una técnica legislativa cuestionable, consistente en otorgar facultades o en imponer obligaciones a diversas instancias del IFE. El cuestionamiento surge al ponderar el acierto o desacierto incurrido cuando una norma estatal amplía la esfera competencial de un organismo federal como el IFE que, en principio, debería encontrarse limitada por la letra del COFIPE. En todo caso, las obligaciones podrían surgir jurídicamente de un convenio con las autoridades estatales, no de la voluntad del legislador local;
- En aquellos casos en que la legislatura estatal no contempla la existencia de un registro de electores local, es común encontrar entre los requisitos, -sean constitucionales o legales-, para el ejercicio del voto activo en los comicios estatales, el realizar trámites federales, es decir, inscripción en el padrón electoral, inclusión en los listados nominales y obtención de la credencial para votar con fotografía; y

- En uno de los casos, concretamente el de Veracruz-Llave, se señala expresamente la aplicación supletoria del COFIPE en todo lo relativo a la materia registral electoral.

3. ANÁLISIS DE UN CASO CONCRETO: BAJA CALIFORNIA

- Registro Estatal de Electores

La Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California establece que el Instituto Estatal Electoral prestará, por conducto de la Dirección General del Registro Estatal de Electores y sus delegaciones municipales, los servicios inherentes al registro de electores.

Esta dirección se integra por un director general; un director de operación, de informática y administrativo; un delegado en cada uno de los municipios del estado, y una comisión estatal de vigilancia y comisiones de vigilancia municipales.

Entre las atribuciones de la Dirección General del Registro Estatal de Electores, se encuentran las siguientes:

- Inscribir en el padrón estatal electoral a los ciudadanos;
- Expedir la credencial estatal de elector;
- Realizar los estudios y formular los proyectos de la división territorial del estado en distritos y secciones electorales, atendiendo los criterios de carácter técnico, geográficos, demográficos y procurando equilibrar el número de electores por distrito a la media estatal;
- Mantener actualizado y perfeccionar el Registro Estatal de Electores en todo el estado;
- Formar el catálogo general de electores y el padrón estatal electoral y mantenerlos permanentemente actualizados y depurados;
- Aplicar la técnica censal total o la técnica censal parcial para la formación del catálogo general de electores;

- Elaborar las listas nominales de electores, clasificadas por distritos y secciones electorales y ordenadas alfabéticamente;
- Elaborar las listas nominales con imagen que se utilizarán en la jornada electoral;
- Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre el fallecimiento de los ciudadanos, suspensión de derechos político electorales, y pérdida u obtención de la nacionalidad o ciudadanía;
- Mantener actualizada la cartografía electoral del estado;
- Rendir los informes y extender las constancias que solicite directamente el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, los consejos electorales del Instituto o los partidos políticos;
- Proporcionar a los partidos políticos las listas nominales de electores;
- Garantizar que las comisiones estatal y municipales de vigilancia y el comité técnico estatal se integren y funcionen; y
- Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia.

El Registro Estatal de Electores es de carácter permanente y de interés público y está compuesto por los instrumentos siguientes: catálogo general de electores, padrón estatal electoral, listados nominales y credencial estatal de elector.

En el catálogo general de electores se consigna la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años residentes en el estado, recabada a través de la técnica censal total o de los datos o información obtenidos mediante los procedimientos contenidos en los convenios de colaboración y apoyo que celebren el Instituto Estatal Electoral, el Gobierno del Estado de Baja California y el Instituto Federal Electoral.

Con base en el catálogo general de electores, y en su caso, en las solicitudes de inscripción presentadas por los ciudadanos, o en los datos o información obtenidos mediante los procedimientos contenidos en los convenios de colaboración y apoyo que celebren el Instituto Estatal Electoral, el Gobierno del Estado de Baja California

y el Instituto Federal Electoral, la Dirección General del Registro Estatal de Electores, procederá a la formulación del padrón estatal electoral, en el que se dará de alta al ciudadano cuya solicitud haya sido aprobada por alguna de las formas antes señaladas.

Por su parte las listas nominales de electores son las relaciones agrupadas por distrito y sección, ordenadas alfabéticamente, que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón estatal electoral, a quienes se ha expedido y entregado su credencial estatal de elector.

La Dirección General del Registro Estatal de Electores elabora, en primer lugar, la lista nominal de electores básica sin imagen, que es puesta a disposición de los partidos políticos y ciudadanos para su revisión y en su caso, para que formulen las observaciones que estimen pertinentes, en caso de que éstas sean procedentes se harán las modificaciones a las listas, elaborándose una lista nominal de electores complementaria sin imagen que contendrá únicamente los nombres de los ciudadanos cuyas observaciones hubieran procedido, mismas que volverán a ser exhibidas para su revisión por los partidos y ciudadanos. Una vez que concluye el período de exhibición se elaboran las listas nominales básicas con imagen. A los representantes propietarios de los partidos políticos acreditados ante la Comisión Estatal de Vigilancia, previa solicitud, se les entregan las listas nominales de electores en medios magnéticos.

El Consejo Estatal Electoral debe ordenar la práctica de auditorías parciales al padrón estatal electoral a los listados nominales de electores. Las auditorías las deberán hacer personas físicas o morales especializadas en el ramo.

Una vez que el Consejo Estatal Electoral declare que el padrón estatal electoral y las listas nominales de electores son válidos y definitivos, la Dirección General del Registro ordenará la impresión de las listas nominales de electores con imagen por distrito y por sección electoral, las que serán utilizadas el día de la jornada electoral, pudiendo incluir en ellas la huella digital y firma del elector.

Finalmente, la credencial estatal de elector, es el documento indispensable para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, en ella se deberán contener los datos que

hagan posible su identificación como ciudadanos, que serán por lo menos los siguientes:

- Datos del elector: municipio y localidad que corresponda a su domicilio; sección electoral en donde debe votar; apellidos paterno, materno y nombre completo; domicilio; sexo; fecha de nacimiento; y año de registro; y
- Datos de control y seguridad: número de credencial de elector; clave de elector; código de barras; fotografía del elector; lugar para asentar la firma y huella digital del elector y firma impresa del Director General del Registro Estatal de Electores.

Los ciudadanos a los que se les expida su credencial estatal de electores quedan incluidos en la lista nominal de electores de la sección que corresponda a su domicilio, y en la lista nominal de electores con imagen correspondiente. La Dirección General del Registro Estatal de Electores, verificará que los nombres de los ciudadanos que no hayan recogido su credencial, no aparezcan en las listas nominales de electores.

- Comisiones de Vigilancia y Comité Técnico

La Comisión Estatal de Vigilancia, es el órgano del Registro Estatal de Electores que tiene como función, vigilar la integración, depuración y actualización permanente del padrón estatal electoral. Entre sus atribuciones encontramos las siguientes:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón estatal electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización se lleve a cabo en los términos que señale la ley;
- Vigilar que la credencial estatal de elector se entregue oportunamente a los ciudadanos;
- Vigilar que la demarcación distrital y seccional del territorio del estado se efectúe y mantenga en los términos establecidos por la ley;
- Recibir las solicitudes y los respectivos elementos probatorios que presenten los partidos políticos, para la depuración y actualización del padrón estatal electoral y de las listas nominales de electores;

- Coadyuvar en la actualización del padrón estatal electoral;
- Someter a consideración del Consejo Estatal Electoral, los acuerdos que normen las actividades que sea necesario implementar para la buena marcha de los trabajos relacionados con el padrón estatal electoral, la entrega de la credencial estatal de elector y la elaboración de los listados nominales de electores;
- Supervisar las auditorías externas que se practiquen al padrón estatal electoral y listado nominal de electores por acuerdo del Consejo Estatal Electoral; y
- Proponer al Consejo Estatal Electoral, la planeación general de las actividades de la Dirección General del Registro Estatal de Electores, para la actualización, depuración y verificación del padrón estatal electoral diseñado previamente por su comité técnico.

Las comisiones municipales de vigilancia, en el ámbito de su respectiva competencia, tendrán las mismas atribuciones que la Comisión Estatal salvo la de someter acuerdos o proponer planeación general de actividades al Consejo Estatal Electoral.

Las comisiones de vigilancia se integrarán por el Director General del Registro Estatal de Electores, o en su caso, el delegado municipal del Registro Estatal de Electores correspondiente al municipio de que se trate, quienes fungirán como presidentes de las respectivas comisiones; un representante propietario o su suplente por cada uno de los partidos políticos; y un secretario técnico designado por el presidente de la comisión respectiva.

Para cumplimentar sus atribuciones, la Comisión Estatal de Vigilancia contará con un comité técnico estatal, que será el órgano de origen y formulación de las propuestas para la planeación estratégica, programación, supervisión, vigilancia, evaluación, seguimiento y auditoría del desarrollo de los trabajos y programas de la Dirección General del Registro Estatal de Electores. Las opiniones o estudios del comité técnico estatal serán consideradas para la toma de decisiones de los órganos electorales competentes.

El comité técnico estatal estará integrado por un coordinador, que será el Secretario Técnico de la Comisión Estatal de Vigilancia, y se auxiliará de los funcionarios de la Dirección General del Registro Estatal de Electores que requiera para el

desarrollo de sus funciones, y por dos representantes por cada partido político, uno será el representante acreditado ante la Comisión Estatal de Vigilancia, y el otro se acreditará ante el comité, debiendo contar con una alta calificación técnica en las áreas de estadística, actuaría, informática o de demografía.

El comité técnico tendrá las siguientes actividades:

- Planeación estratégica;
- Analizar, supervisar, evaluar y auditar el desarrollo y avances de los programas de la Dirección General del Registro Estatal de Electores;
- Analizar los catálogos de cartografía, básico de secciones y localidades para su cotejo, con la información del padrón estatal electoral y las listas nominales de electores;
- De monitoreo y seguimiento;
- De evaluación; y
- De auditoría.
- La credencial estatal electoral con fotografía

En 1991, luego de dos años en el Gobierno de Baja California, el Licenciado Ernesto Ruffo Appel inició el proyecto para crear la credencial estatal electoral con fotografía.

De esta forma, el uno de abril entró en funciones el Registro Estatal Electoral, contemplado en la Ley Electoral del Estado desde 1976.

El cinco de abril de 1991 se firmó un convenio con el Instituto Estatal Electoral para utilizar el padrón federal en el programa de credencialización estatal.

Fue hasta el veinticuatro de octubre de 1991 cuando la Comisión Estatal Electoral aprobó el modelo de credencial, con las protestas de algunos partidos que consideraban el color azul del mar en el entorno de la Baja California, como subliminal. Se aprobó también el establecimiento de delegaciones municipales del Registro Estatal Electoral y la instalación de 90 módulos en el estado; la expedición

de la credencial; y la instalación del órgano técnico de vigilancia en el que los partidos políticos supervisarían todos los trabajos de la expedición de la credencial.

El dos de enero de 1992, inició el programa piloto de credencialización en la ciudad de Tecate. Ahí se puso a prueba el equipo y el sistema, capacitándose al personal y tomando la experiencia de ese programa.

Para el siete de febrero arrancó la credencialización en los 90 módulos de todo el estado. Un total de 882,000 ciudadanos se credencializaron para las elecciones del dos de agosto.

El veinticinco de julio se entregaron los listados nominales con fotografía a la Comisión Local Electoral.

Finalmente, el dos de agosto, por primera vez en la historia del país, se desarrollaron elecciones locales en un estado de la República, utilizando para ello una credencial estatal electoral y un listado nominal, con fotografía.

VIII. DERECHO EXTRANJERO COMPARADO

1. JUSTIFICACIÓN

El derecho comparado es una disciplina jurídica que consiste básicamente en un método de aproximación a algún aspecto de uno o varios sistemas jurídicos, es decir, el derecho comparado no consiste propiamente en una estructura sistematizada de normas jurídicas, sino en un proceso metodológico de comparación así como el resultado de dicho proceso, que puede ser de análisis, equiparación e incluso homologación.

En la materia registral electoral, un proceso de análisis comparativo de diversos sistemas extranjeros, necesariamente enfrenta la dificultad de precisar un marco conceptual único.

La doctora Marta León-Rösch, al analizar los sistemas de registro electoral de diversos países latinoamericanos, propone como común denominador conceptual un

marco que se deriva de distinguir entre dos términos fundamentales: registro electoral y padrón electoral¹⁴.

Con tal propósito, la autora citada considera al registro de electores desde tres perspectivas: como un organismo, como una base de datos y como un sistema.

El primer enfoque trata acerca de la institución encargada del registro de los electores, y equivale al Registro Federal de Electores en México.

El segundo enfoque considera al registro electoral "...como una base de datos, en cuyo procesamiento, conforme a los requisitos positivos para ser elector y a las causales legales de exclusión (requisitos negativos), se elabora el padrón electoral..."¹⁵. Esta figura hace referencia a una base de datos amplia, general y sujeta a depuraciones, por lo que podemos identificarla con el catálogo general de electores mexicano.

Finalmente, el tercer enfoque conceptúa al registro de electores como un sistema diseñado para la inscripción de las personas que satisfacen los requisitos de elección activa, así como a los procedimientos de elaboración, actualización, depuración y control.

A su vez, la mencionada autora considera al padrón electoral como el listado de los ciudadanos habilitados para votar que se elabora durante el procesamiento del registro de electores. Ambas figuras se distinguen cuantitativamente por el monto de la información que recaban cada uno, pues el registro de electores requiere de más datos que el padrón, y cualitativamente, en que la información del segundo se encuentra depurada sólo a los electores habilitados.

2. ESTUDIO DE SISTEMAS REGISTRALES EXTRANJEROS RELEVANTES

2.1. Estados Unidos

Los Estados Unidos se adhieren a una práctica registral electoral completamente distinta a su contraparte mexicana, debido principalmente a la disimilitud de culturas políticas. Temas como el aprovechamiento económico de los padrones

electorales, la descentralización de la actividad registral o el voto por correo son temas que se antojan en exceso lejano de nuestra realidad electoral.

A partir de la legislación federal de abril de 1993 y en vigor desde enero de 1995 (*National Voter Registration Act*), el sistema registral de electores en los Estados Unidos ha introducido un método pragmático y de flexibilidad institucional que opera a partir de los 3000 condados (el equivalente a los municipios mexicanos), conocido coloquialmente como *Motor Voter* en razón de que entre un 60 y 70% de los registros se efectúan a través de las dependencias encargadas de emitir las licencias de manejo en los estados o en las oficinas de registro vehicular; el resto proviene de las dependencias que administran servicios sociales tales como el *Medic-Aid* o las oficinas de seguro al desempleo, o bien, a través del correo.

Los Estados Unidos es un país de gran movilidad poblacional. La Oficina de Censos informa que anualmente, un 17% de los habitantes del país se mudan de domicilio, por lo que en materia registral de electores, esta oficina es trascendental en cuanto a los cambios de dirección.

Los Estados Unidos no cuentan con un padrón nacional o federal; su sistema se basa en una serie de registros locales que sólo en nueve casos están unificados a nivel estatal (entre otros, Arkansas, California, Colorado y Pennsylvania). Así los condados son los entes que mantienen la información de los registros, y aun en la mayoría de aquellos casos de un registro estatal, éste no es más que un mero acopio de los archivos locales que pueden o no estar actualizados.

Como en muchos otros aspectos de su vida jurídico-política, la tendencia generalmente favorecida en materia registral electoral es hacia la descentralización, siendo patente la permanente resistencia de los condados a ceder el control de sus registros; desde un aspecto financiero, varios condados incluso obtienen recursos de la venta de sus padrones.

Conforme a la legislación federal, al registrarse los ciudadanos únicamente están obligados a proporcionar su nombre, dirección, fecha de nacimiento y firma; si así lo desean, los ciudadanos también pueden responder sobre su sexo, raza, número telefónico y afiliación partidista. A nivel estatal, este último requisito es obligatorio en la mayoría de los estados sólo si se quiere poder votar en las elecciones

primarias, es decir, en las elecciones en las que se selecciona al candidato del partido de afiliación. Finalmente, pocos estados solicitan también el número de seguridad social.

Si bien los registros electorales son públicos, es decir, de acceso a todo aquel que lo solicite, un factor relevante al proporcionar la información es el derecho individual a la privacidad, el cual se encuentra protegido constitucionalmente según interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia; por tal motivo, ante una petición, sólo se proporcionan los cuatro requisitos obligatorios que exige la ley federal, y se mantiene la reserva sobre el resto de la información, especialmente sobre el número de seguridad social, pues a partir de este dato es posible investigar el historial médico, crediticio y financiero de cualquier ciudadano.

En algunos otros estados, California por ejemplo, y bajo ciertas circunstancias que demuestren un riesgo a su seguridad personal (por ejemplo, policías o servidores públicos en fiscalías o tribunales), un ciudadano puede solicitar a un juez que su registro en el padrón se mantenga en absoluta confidencialidad, razón por la cual no aparecerá ni siquiera en los listados nominales. Estos “votantes confidenciales” no tienen entonces la opción de sufragar en casilla el día de las elecciones, sino que lo hacen a través del voto ausente por correo.

2.2. Inglaterra

Inglaterra nos muestra un sistema registral electoral de gran apego a usos y tradiciones, -característica compartida en general por todo el sistema jurídico-, y sin embargo practicantes de una concepción de la vida democrática notablemente abierta. Por ejemplo, cuando en México aún estamos discutiendo si reconocer o no el voto a los mexicanos residentes en el extranjero, en el sistema inglés ya se reconoce el voto (y el registro en el padrón electoral) a un buen número de extranjeros residentes en Inglaterra, como se explicará en su oportunidad.

Inglaterra, junto con Gales, Escocia e Irlanda del Norte, además de las islas bajo dominio británico, forman en su conjunto el Reino Unido. A pesar de constituir un solo Estado, cada una de las cuatro entidades más importantes cuenta con su propio sistema jurídico electoral, distinguibles aunque muy similares entre sí.

Para participar en las elecciones parlamentarias, un súbdito británico debe contar con al menos dieciocho años de edad, no tener alguna incapacidad legal y estar inscrito en el padrón electoral de su respectivo distrito electoral (*constituency*).

El registro de electores está regulado por las Leyes de Representación del Pueblo (*Representation of the People Acts*) de 1983, 1985, 1989 y 1991, las cuales otorgan el derecho a ser inscritos en el padrón no sólo a los ciudadanos británicos, sino a todos los ciudadanos de los países de todo el mundo que integran el *Commonwealth* y de la República de Irlanda que residan en territorio británico. Pareciera ser que a tales ciudadanos extranjeros, lejos de temer su participación política, se les considerara miembros activos de la propia comunidad.

Cada distrito cuenta con su propio padrón electoral, el cual es actualizado anualmente mediante un procedimiento a cargo del funcionario de mayor rango en dicho distrito quien asume el rol de Oficial en Jefe del Registro Electoral. El procedimiento consiste en remitir formatos impresos a todos los domicilios de la demarcación, a fin de que la cabeza del hogar, bajo apercibimiento de multa, señale con toda veracidad a todos los individuos que, además de residir en su domicilio, reúnan los requisitos legales para ejercer el voto. En situaciones excepcionales, empleados del gobierno local pueden realizar censos y recabar por sí mismos la información buscada.

Los resultados del anterior procedimiento no son definitivos, ya que deben publicitarse en edificios y lugares públicos con el objeto de que la ciudadanía los revise y, en su caso, se inconforme ante errores. Las inconformidades se dirigen ante el Oficial en Jefe del Registro Electoral y en apelación ante las cortes civiles de menor rango, las Cortes de Condado (*County Courts*).

A pesar de los esfuerzos por mantener actualizado el registro de electores, estadísticas han mostrado que alrededor de un 6.7% del total de los posibles electores no cuentan con registro en el padrón, mientras que un 7% del mismo presentaba errores de diversa índole¹⁶.

2.3. Costa Rica

Costa Rica muestra un sistema registral sumamente práctico y eficiente. La función pública registral en Costa Rica, tanto civil como electoral, desde 1949 se encuentra concentrada en un mismo organismo, el Registro Civil, el cual a su vez depende directa y exclusivamente del Tribunal Supremo de Elecciones, instancia que resuelve las apelaciones interpuestas contra las resoluciones del propio Registro Civil, así como de las Juntas Electorales¹⁷.

Dada la naturaleza dual de sus funciones, el registro se compone de dos departamentos¹⁸: uno, encargado del estado civil, se ocupa del registro de nacimientos, matrimonios, defunciones, así como de cuestiones relativas a la adquisición o pérdida de la nacionalidad y suspensión de la ciudadanía; y el segundo, se encarga por su parte de la materia electoral.

El Departamento Electoral del Registro Civil, a su vez, se encuentra integrado por seis dependencias:

- Despacho Cédular, encargado de las solicitudes de cédula de identidad y toma de fotografías;
- Sección de Estudios y Resoluciones, que analiza y resuelve las solicitudes de cédula de identidad, la depuración de la lista de electores y el empaque del material electoral que se remite a cada junta receptora de votos en época electoral;
- Oficina de Rectificaciones, encargada de la corrección de cédulas de identidad que adolecen de defectos;
- Sección de Padrones e Índices, encargada de la actualización constante del Padrón Nacional Electoral, de la contabilidad electoral y de elaborar el listado general de electores que utiliza cada junta receptora de votos;
- Sección de Cédulas y Fotografías, que custodia el padrón fotográfico y lo envía a cada junta receptora de votos en época electoral; y
- Oficina de defunciones, que depura el padrón electoral por causa de fallecimientos.

La vinculación existente entre los departamentos Civil y Electoral del Registro Civil conlleva una doble ventaja: por una parte permite que el Padrón Nacional Electoral recabe información segura de manera pronta y eficaz con los datos enviados del

Departamento Civil, y por otra permite que un mismo instrumento, la Cédula de Identidad, sea a la vez un documento de identificación civil y electoral.

2.4. Argentina

En la República de Argentina el registro electoral está supeditado al sistema de justicia electoral, por lo que una breve descripción de ésta es indispensable para comprender el funcionamiento registral¹⁹.

La justicia electoral argentina es bi-instancial. En una primera instancia está integrada por veinticuatro jueces federales electorales, uno por cada una de las veintitrés provincias y uno por la capital federal. Cada una de estas veinticuatro divisiones territoriales constituye un distrito electoral, el que a su vez está subdividido en secciones y que corresponden a los departamentos que integran cada provincia, o bien a las distintas zonas de la capital federal. Asimismo, las secciones se subdividen en circuitos, que son las agrupaciones de electores en base a la proximidad de sus domicilios, y éstos a su vez se subdividen finalmente en las mesas receptoras de votos.

La segunda instancia está constituida por la Cámara Nacional Electoral. Dicha cámara actúa como un tribunal integrado por tres magistrados y tiene jurisdicción en todo el ámbito territorial de la República. La cámara actúa como tribunal de alzada no sólo sobre las decisiones de los veinticuatro jueces federales electorales de primera instancia, sino también sobre las decisiones emitidas por las juntas electorales nacionales que se constituyen 60 días antes de la jornada electoral.

Cada uno de los veinticuatro jueces federales electorales tiene a su cargo el registro de electores de su propio distrito, en el cual figuran todos los nacionales argentinos por nacimiento o por naturalización mayores de dieciocho años y con domicilio ubicado en el correspondiente distrito, a través de un procedimiento en el que participan el Registro Civil y el Ministerio de Interior a través del Registro Nacional de las Personas.

En las distintas oficinas del Registro Civil se inscriben, entre otros los nacimientos ocurridos en territorio nacional, y en el acto se otorga al recién nacido el denominado Documento Nacional de Identidad, el cual debe ser actualizado primero

a los ocho años de edad, y luego en forma definitiva al cumplir los dieciocho años. En esta etapa se levanta una ficha individual que contiene los datos de filiación del registrado, su profesión u oficio, firma e impresión digital.

Las fichas son remitidas al Registro Nacional de las Personas, dependiente del ministerio del interior, el que clasifica, controla y procesa la información recibida, y la transmite posteriormente a las secretarías de cada uno de los juzgados federales electorales para el manejo del registro electoral en su propio distrito.

El registro electoral se actualiza permanentemente en razón de los cambios de domicilio, fallecimiento; incorporaciones de nuevos ciudadanos al alcanzar la mayoría de edad y por la naturalización de extranjeros; los cambios de domicilio deben ser reportados obligatoriamente al Registro Civil, bajo pena de multa, dentro de los treinta días de ocurridos.

2.5. España

El registro de electores en España se conoce como censo electoral, de cuya formación se encarga la Oficina del Censo Electoral, y se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de diecinueve de junio de 1985 y sus sucesivas reformas. La oficina es una entidad administrativa central, es decir, no supeditada a los gobiernos provinciales o autónomos, que depende del Instituto Nacional de Estadística, (el cual a su vez es un organismo autónomo del Ministerio de Economía y Hacienda), y que se encuentra bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central²⁰.

La oficina realiza una actividad dual, pues por una parte se encarga del censo electoral y por la otra resuelve jurisdiccionalmente en primera instancia las reclamaciones que puedan surgir sobre el censo.

El censo electoral es en buena medida una copia de otros registros y no precisamente el resultado de técnicas censales llevadas a cabo por la Oficina del Censo Electoral. En efecto, la oficina realiza funciones de dirección y supervisión de los padrones de habitantes levantados por los ayuntamientos, de los censos de residentes ausentes que viven en el extranjero levantados por los consulados, del Registro Civil y del Registro de Penados y Rebeldes, y con todos estos datos la

oficina elabora el censo electoral, el cual funciona como un documento único para todos los procesos electorales, con excepción de las elecciones para el Parlamento Europeo, en cuyo caso es ampliado a todos los ciudadanos europeos residentes en España, conforme a lo pactado en el artículo 8o. del Tratado de la Unión Europea.

El censo electoral es un documento sometido a un proceso de renovación permanente, que consiste en la obligación de los ayuntamientos, consulados, Registro Civil y Registro de Penados y Rebeldes de remitir mensualmente todos aquellos datos que impliquen una modificación al censo el cual se cierra al día uno del mes anterior al de la fecha de las elecciones.

Toda vez que existen más de ocho mil ayuntamientos en España, la ley aplicable prevé mecanismos de sustitución con la última información disponible.

Además de lo anterior, la ley aplicable establece una rectificación del censo en tiempos electorales, durante los cuales se abre un plazo de exposición y rectificación para que los ciudadanos presenten una reclamación administrativa ante las delegaciones de la oficina sobre su indebida inclusión o exclusión.

Como organismo revisor y director de la oficina opera la Junta Electoral Central, que constituye la cúspide de la administración electoral española. Dicha junta es un órgano permanente encargado del contencioso electoral e integrado con un carácter cuasi-judicial. En efecto, la junta se integra por trece vocales, ocho de los cuales son magistrados del Tribunal Supremo designados por insaculación por el Consejo General del Poder Judicial y cinco son catedráticos universitarios en activo en las áreas de Derecho, Ciencias Políticas o Sociología, designados por el Congreso de los Diputados a propuesta de los partidos políticos con representación parlamentaria. En la integración de la junta también participa el Director de la Oficina del Censo Electoral, con voz pero sin voto²¹. La junta tiene su sede en Madrid y extiende su competencia a todo el territorio español.

2.6. Cuba

En la República de Cuba se realizan comicios para elegir a los miembros de los órganos colegiados conocidos como asambleas, así como para participar en

referendos. Existen tres tipos de asambleas: municipales, provinciales y la Nacional; a las dos primeras se eligen delegados y a la tercera, diputados.

Dentro de los quince días siguientes a la publicación de la convocatoria a elecciones en la Gaceta Oficial, los comités de defensa de la revolución y las organizaciones de bases campesinas elaboran, con base en los libros de registro de direcciones, una relación de direcciones de los vecinos que a su juicio tengan derecho al voto, con la cual integran los listados de electores.

Posteriormente, los listados de electores se hacen públicos a través de murales o tablillas en cada uno de los comités de defensa de la revolución o de las organizaciones campesinas participantes, y durante un plazo de diez días, los afectados por errores, inclusiones o exclusiones indebidas pueden comparecer a solicitar la rectificación de los listados.

En caso de error, exclusión o inclusión indebida, el interesado puede solicitar verbalmente la corrección del caso mediante comparecencia personal ante la comisión electoral de circunscripción, para lo que deberá mostrar tan sólo su carnet de identidad o bien, puede presentar solicitud por escrito a través de representante o de un familiar allegado.

Las comisiones electorales son los órganos encargados de organizar y vigilar la legalidad de los procesos electorales en el territorio de sus respectivas jurisdicciones, y de menor a mayor jerarquía pueden ser de circunscripción, municipales, provinciales y la Nacional.

Así, la comisión electoral de circunscripción resuelve en primera instancia lo planteado, y si el interesado continúa en desacuerdo, interpone reclamación ante la comisión electoral municipal, la que resuelve en forma definitiva y sin ulterior trámite.

Una vez realizadas las correcciones procedentes, los listados son remitidos a la comisión electoral municipal competente. Dentro de los veinte días siguientes a la recepción de los listados, dichas comisiones elaboran o actualizan los registros de electores de sus municipios, y posteriormente los entregan a sus inferiores jerárquicos, las comisiones electorales de circunscripción.

Una persona puede ser excluida de los listados de electores sólo por los siguientes motivos:

- De oficio, por causa de fallecimiento;
- Por encontrarse fuera del país temporal o definitivamente;
- Porque el domicilio se ubique en una demarcación distinta a la pretendida;
- Ser menor de dieciséis años;
- Por haber sido establecida judicialmente su incapacidad mental; y
- Por estar cumpliendo sanción de privación de libertad o de derechos públicos.

NOTAS

¹ **Vid.** LEÓN RÖSCH, Marta. *Los Registros Electorales*, en: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. NOHLEN, Dieter, *et al.* Compiladores. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, y FCE. México, 1998, p. 250.

² *Ibid.*, pp. 251 a 253.

³ Sin embargo, debe mencionarse que en la actualidad existe una marcada tendencia, sobre todo en países latinoamericanos, de que la inscripción electoral se considere de carácter obligatorio, como requisito para el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía.

⁴ **Vid.** *¿Qué es el Instituto Federal Electoral?* Instituto Federal Electoral, obra inédita, consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 1 y 2.

⁵ LEÓN RÖSCH, Marta. *Op. Cit.*, p. 253.

⁶ URRUTY, Carlos A.. *Op. Cit.*, pp. 2 y 3.

⁷ Las reformas y adiciones a la Constitución se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del día 6 de abril de 1990, y el decreto mediante el cual se expidió el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se publicó el 15 de agosto del mismo año.

⁸ **Cfr.** HERRERO ÁLVAREZ, Juan Manuel. *El registro de electores*. conferencia expuesta en: **II Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales**. Canadá-Estados Unidos-México, segunda parte, tema 3. *Lista de Votantes*. Ottawa, Canadá, 10 al 12 de mayo de 1995, pp. 5 y 6.

⁹ **Cfr.** HOMS TIRADO, María Elena. *Composición de los órganos encargados de la vigilancia del registro de electores*. Conferencia impartida en el Foro Nacional para discutir la agenda de la Reforma Política Electoral. Toluca, Estado de México, 13 de julio de 1995, p. 58.

¹⁰ **Cfr.** HERRERO ÁLVAREZ, Juan Manuel. *Registro electoral: mantenimiento del registro electoral y usos de tecnología*. Conferencia impartida en: **III Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales**. Canadá- Estados Unidos- México. Washington, D. C., 8 de mayo de 1996, p. 36.

¹¹ **Cfr.** HOMS TIRADO, María Elena. *Op. Cit.*, p. 58.

¹² BADILLO GUTIÉRREZ, Óscar Eduardo. Conferencia sustentada en: **Foro Nacional para discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral**. Toluca, México, 1995, p. 130.

¹³ **Vid.** *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, D.F., 1996.

¹⁴ **Vid.** LEÓN RÖSCH, Marta. *Op. Cit. Supra*, nota 1, pp. 250 y sgts.

¹⁵ *Ibid.*, p. 251.

¹⁶ **Vid.** TURPIN, Colin. *British Government and the Constitution*. Weidenfeld and Nicolson Ltd, 2ª ed. Londres, Inglaterra, 1990.

¹⁷ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. *La Administración Electoral en México: con comentarios sobre los Sistemas en Centroamérica*. Trabajo inédito consultable en el Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1992, p. 21.

¹⁸ **Vid.** CASTRO DOBLES, Marisol. *Relación entre el Registro Civil y el Registro Electoral en los casos en que el Registro Civil está bajo la jurisdicción de la Organización Electoral. Experiencia de Costa Rica*. Panel. Tercer Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral de los Países Iberoamericanos, material de trabajo. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Bolivia, 16 al 20 de septiembre de 1996.

¹⁹ **Vid.** MUNNE, Rodolfo Emilio. *Tratamiento de la Materia Electoral en la República Argentina*. Ponencia presentada en: **Conferencia Interamericana de Sistemas Electorales** en la Ciudad de Caracas, Venezuela, 15 al 19 de mayo de 1990.

²⁰ **Vid.** SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Manual de Procedimiento Electoral*. Ministerio de Justicia e Interior, 3ª ed. Madrid, España, 1995, pp. 55 y sgts.; y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *La Administración Electoral Española*, en: *Justicia Electoral*. No. 8. Revista del Tribunal Federal Electoral. México, 1996, pp. 53 a 73.

²¹ DE LAMO RUBIO, Jaime. *La Administración Electoral: Organización y Competencias*. Revista: *Publicación para el Mundo del Derecho*. Noviembre de 1991, pp. 21 a 31.