

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA INTEGRACIÓN DE LA AUTORIDAD

TERCER ESLABÓN

OTROS TÍTULOS DE ESTA SERIE:

- Num. 1. Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno.
- Num. 2. La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- Núm. 4. La participación ciudadana en la gestión pública municipal.
- Núm. 5. La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal.

PRIMERA EDICIÓN, DICIEMBRE DE 2000.

© INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ISBN 968-7750-89-8

VIADUCTO TLALPAN NÚM. 100, COL. ARENAL TEPEPAN,
C.P. 14610, MÉXICO, D.F.

ILUSTRACIÓN PORTADA: FORTINO ROMERO AGUILAR

IMPRESO EN MÉXICO/*PRINTED IN MEXICO*

DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	11
Estructura general del IFE	13
La participación ciudadana en la jornada electoral ..	23
El gobierno municipal y el proceso electoral	27
Voto libre y secreto	29
Cargos de elección popular	33
Anexo	45

PRESENTACIÓN

Para el Instituto Federal Electoral (IFE), así como para los distintos actores que intervienen en el escenario político nacional, la tarea de lograr una participación cívica más amplia en las instituciones públicas y mejorar la confianza ciudadana en las autoridades gubernamentales ha adquirido un carácter prioritario sobre todo durante los años recientes. En ese sentido, el interés del Instituto por desarrollar programas de educación cívica en el espacio municipal atiende a las siguientes consideraciones:

1. La educación cívica constituye un área de actividad que compromete conjuntamente al Estado y a la sociedad civil, lo que la perfila como el mecanismo más útil para articular la relación entre ambas esferas; y
2. Es en el espacio municipal donde se generan y reproducen los procesos económicos, políticos, sociales y culturales más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.¹

En este marco, el IFE emprendió la tarea de diseñar un programa de educación cívica centrado en valores, derechos y obligaciones ciudadanos vinculados con el ámbito municipal. En términos generales, el objetivo central de los programas de educación cívica, divulgación de la cultura democrática y formación ciudadana que desarrolla el IFE, es promover una participación libre, informada y responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como extender y afianzar el ejercicio del voto razonado, libre y secreto entre la población.

El programa de educación cívica dirigido a los habitantes de los municipios conserva el objetivo central arriba citado. Este esfuerzo considera también la labor de organismos gubernamentales que

¹ "El Ayuntamiento es la primera autoridad política a la que el ciudadano tiene que recurrir. El Estado nacional y los estados de la Federación tienen una presencia distante para el ciudadano común y corriente. Es el municipio la primera institución política que envuelve y define la vida privada y pública de cualquier ciudadano. Es natural, por lo mismo, que el ciudadano vea en el municipio, en primer término, la comunidad en que él y los suyos se encuadran para vivir la vida en sociedad y, en segundo término, el órgano de poder sobre el cual tiende a influir y sobre el cual tiende a representarse él mismo", Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 344.

orientan su tarea al acontecer municipal, tales como el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y las comisiones de fortalecimiento municipal de las cámaras de Diputados y de Senadores, entre otras.

En la definición y el diseño del programa y, en particular, de su documento base, *Los Eslabones de la Democracia*, se ha contado desde un principio con la participación y el apoyo de organizaciones civiles y profesionales preocupadas y dedicadas a la cuestión municipal. Estas organizaciones son: la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.; la Asociación de Municipios de México, A.C.; el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., e Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. De igual forma, cabe destacar el importante apoyo otorgado por el doctor Tonatiuh Guillén, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, quien desarrolló los contenidos del documento original.

Asimismo, como parte de este trabajo con las organizaciones, y con el objeto de afinar y enriquecer su contenido así como hacer la presentación pública del programa, en junio de 2000 se realizó el "Seminario sobre Responsabilidad Ciudadana en la Democracia", que contó con la participación tanto de especialistas y estudiosos en la materia, como de autoridades municipales de diversas entidades del país.

La intervención de distintas instancias obedece a que el programa está concebido para desarrollarse *en y desde* los municipios, es decir, se orienta al conjunto de relaciones que los ciudadanos establecen en el ámbito municipal (incluyendo sus múltiples canales de expresión y organización), y lo hace desde una plataforma de divulgación que se ubica dentro del municipio.

Sobre esa base, la finalidad del proyecto es fortalecer y multiplicar las posibilidades de actuación de las entidades participantes, proporcionando información y desarrollando materiales para que cada una de ellas despliegue sus propias estrategias de acción, de acuerdo con sus respectivos intereses, ideas políticas y competencias legales.

Cabe señalar que se trata de un programa de formación y divulgación, por lo que abarca cursos, manuales, documentos de carácter académico, foros, talleres, conferencias, folletería, videos y promocionales que se darán a conocer preferentemente a través de medios de comunicación locales.

Los contenidos del programa buscan informar a los habitantes de los municipios acerca del conjunto de derechos y obligaciones que comprende su calidad de ciudadano, enfatizando que además de un estatus jurídico, la ciudadanía es una noción de membresía y de inclusión participativa a la comunidad política. El propósito es que los ciudadanos y las ciudadanas que habitan en los municipios asuman su calidad ciudadana ligados a su condición de miembros de un Estado, de una entidad federativa y, particularmente, de un municipio. Todo ello constituye, en su sentido más amplio, el “*derecho a tener derechos*”. La ciudadanía nos da la oportunidad de contribuir a la vida pública de la comunidad municipal donde habitamos a través de la participación. Este derecho es inherente al reconocimiento jurídico constitucional del que goza cualquier ciudadano y ciudadana.

Con objeto de lograr mayor nivel de especificidad en el manejo de la información, ésta se ha estructurado alrededor de cinco ejes temáticos que son los denominados *Eslabones de la Democracia*. La formulación específica de los contenidos de cada uno de los eslabones contempla al ciudadano como su actor principal ante otros actores institucionales, políticos y sociales, subrayando en cada caso los derechos, las obligaciones y los valores que encierra cada eslabón. La idea general es que con esta propuesta inicial, además, podrían diseñarse estrategias de divulgación del proyecto en su conjunto o de cada una de sus partes de manera individual, sin demérito de los propósitos que se persiguen.

Con base en lo anterior, los contenidos se desarrollan de la siguiente manera:

Primer eslabón: *Los derechos políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno*. El objetivo es definir en qué consiste y cómo se adquiere la ciudadanía de acuerdo a lo establecido por las leyes, así como exponer la forma en que se estructura el gobierno a nivel municipal y cómo éste forma parte del sistema federal de gobierno de la República Mexicana. El ciudadano tendrá así un panorama general sobre el sistema jurídico nacional para que reconozca que sus derechos civiles y políticos están definidos por la legislación federal y que, a la vez, se encuentran contenidos y definidos en la legislación estatal y en la reglamentación municipal.

Segundo eslabón: *La organización ciudadana para la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*. El derecho

ciudadano a la asociación para participar en los asuntos públicos es otra de las formas esenciales de la democracia local. En este caso, el énfasis estribaría en la reivindicación en sí misma de esta prerrogativa ciudadana. Si bien tomar parte en los asuntos públicos puede consistir en una iniciativa individual, es importante también valorar la asociación entre ciudadanos debido a su componente *colectivo*, el cual se refleja en los objetivos o metas de la asociación y en sus actividades. Es decir, tomar parte en los asuntos públicos es un derecho ciudadano, de naturaleza individual, pero se ejerce mejor –como esfuerzo y como objetivo– si la iniciativa es colectiva, mediante la asociación.

Tercer eslabón: *La participación ciudadana en la integración de la autoridad*. El objetivo de este eslabón es informar al ciudadano, e incluso prepararlo, acerca de los distintos papeles que puede desempeñar durante los procesos electorales, tanto del gobierno federal como de los ámbitos de gobierno local: estatal y municipal. En este sentido, se explica al ciudadano la importancia de su participación en la organización de las elecciones y cómo, de hecho, los organismos electorales están conformados en todos sus niveles por ciudadanos, desde los principales órganos de dirección y gobierno, hasta los que tienen que ver, por ejemplo, con las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo el día de la jornada electoral, es decir, las mesas directivas de casillas.

Cuarto eslabón: *La participación ciudadana en la gestión pública municipal*. El eslabón informa al ciudadano acerca de sus posibilidades de acción ciudadana para vigilar el desempeño de los funcionarios electos e, incluso, para participar en las acciones de gobierno en su ámbito local. Se le prepara así para participar nuevamente, con más convicción, tanto en el siguiente proceso electoral como en el gobierno.

Quinto eslabón: *La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal*. Finalmente, en este eslabón se enfatiza que la participación también es una obligación ciudadana y que la primera responsabilidad de las ciudadanas y los ciudadanos es con la propia democracia y con sus alcances sociales.

Los cinco eslabones de la democracia son un material que busca enlazarse en los ámbitos de discusión que ya se han abierto en el país sobre el significado que debe tener, hoy, la democracia practicada en los espacios locales. Sin embargo, esta democracia no hay que entenderla en abstracto. Lo que estos cuadernos

pretenden es situar el papel del ciudadano en el contexto del municipio y de los mecanismos de participación democrática que pueden darse ahí. Pero no hay nada definitivo en ello. El lector advertirá que democracia, municipio y ciudadano constituyen los elementos de una ecuación no resuelta del todo aún. Sólo el debate amplio podrá acercarnos a su solución.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA INTEGRACIÓN DE LA AUTORIDAD

TERCER ESLABÓN
INTRODUCCIÓN

El presente eslabón tiene el propósito de destacar la importancia de la participación ciudadana para la conformación de la autoridad a través de los procesos electorales. En este sentido, se subraya que las elecciones son organizadas directamente por ciudadanos –por medio de un organismo autónomo, independiente del gobierno y los partidos políticos, y conformado por ciudadanos–, y que éstos, sin pertenecer a un partido u organización política, pueden ser designados como consejeros electorales de su distrito, ser seleccionados como funcionarios de casilla, participar como representantes de algún partido o como observadores electorales independientes, o que simplemente pueden votar y hacer que su voto cuente.

En este sentido, cabe destacar que las elecciones federales son organizadas por el Instituto Federal Electoral, mientras que las elecciones estatales y municipales son organizadas por los organismos electorales de cada estado.

Para que se dé una plena participación es necesario que el ciudadano conozca que su voto es libre, secreto y directo, y que existen diversas posibilidades de denuncia en caso de que alguien intente alterar o altere esos principios. En la medida en que los ciudadanos estén informados sobre lo anterior serán menos vulnerables a los intentos de presión, compra o coacción sobre sus derechos políticos fundamentales.

De ahí que este eslabón se centre en informar al ciudadano, orientarlo e incluso prepararlo para jugar cualquiera de los roles propios del proceso electoral. Por ello, se explican los distintos papeles que puede desempeñar en el proceso de integración de la autoridad, como consejero electoral, funcionario de casilla,

representante de partido político en la casilla, observador electoral, o bien, como elector.

Asimismo, se expone cómo está constituido el Instituto Federal Electoral, cuáles son y cómo se integran sus principales órganos de operación y cuáles son sus principales funciones. Se hace especial énfasis en el carácter ciudadano del Instituto, como una de las bases en que se sustenta y garantiza el cumplimiento de sus principios rectores.

Finalmente, en este eslabón se detallan los distintos cargos de elección popular existentes en el país en sus tres niveles de gobierno, y se explica cómo se distribuyen los cargos en el Poder Legislativo bajo los dos distintos esquemas de representación política: mayoría relativa y representación proporcional.

ESTRUCTURA GENERAL DEL IFE

Según el artículo 39 de nuestra Constitución Política, "...la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Esto significa que sólo la voluntad ciudadana tiene la autoridad para formar un gobierno, hacer las leyes y tomar las decisiones que afectan a la sociedad. En este sentido, la Constitución establece que México es una República representativa, democrática y federal.

El artículo 34 constitucional precisa que son ciudadanos de la República los mexicanos (varones y mujeres) que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Asimismo, el artículo 35 señala que son derechos de los ciudadanos: votar en las elecciones populares; poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

En contraparte, son obligaciones de los ciudadanos: votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos; desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado, entre otras.

Para que un ciudadano participe como elector son requisitos indispensables: que esté inscrito en el Registro Federal de Electores y que cuente con su credencial para votar con fotografía. El día de la elección emitirá su voto en el distrito y sección electoral que corresponda a su domicilio en condiciones de libertad y sin presión de ningún tipo. Al hacerlo podrá tener la confianza y la certeza

de que su voluntad será respetada y que los representantes populares que resulten electos serán la expresión de su soberanía.

La existencia de diversos partidos y candidatos constituye una manifestación de la pluralidad política en que se apoya el funcionamiento de la democracia, así como la forma idónea de construir la representación popular en los distintos niveles de gobierno.

La actual legislación electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), establece medidas para lograr que la función estatal de organizar las elecciones siga siendo completamente autónoma. Esto es posible gracias, principalmente, a la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, que asegura el cumplimiento de sus principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Estos cinco principios rectores se definen de la siguiente manera:

1. **CERTEZA.** Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
2. **LEGALIDAD.** Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.
3. **INDEPENDENCIA.** Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto de cualquier poder establecido.
4. **IMPARCIALIDAD.** Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.
5. **OBJETIVIDAD.** Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la

obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

Ciudadanización

En México, el Instituto Federal Electoral, como entidad autónoma e independiente del gobierno y de los partidos políticos, y en tanto ente encargado de las elecciones federales, ofrece amplias posibilidades para la participación ciudadana a todo lo largo del proceso electoral y particularmente el día de la jornada electoral. Desde su creación en 1990 el IFE ha registrado importantes transformaciones producto de un proceso de reformas electorales, entre las que destaca la ciudadanización del Instituto.

- La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la *declaración de validez y la expedición de constancias* de la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña electoral de los partidos políticos.
- La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y ampliando las atribuciones de los órganos de dirección en los niveles estatal y distrital.
- En 1996 la reforma reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración, y reservar el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros electorales.

En la conformación y funcionamiento del Instituto Federal Electoral se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos: los directivos, que se integran en forma colegiada bajo la figura de consejos, los técnico-ejecutivos, organizados predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral bajo la figura de Juntas Ejecutivas, y los de vigilancia, que se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Órganos directivos

Consejo General

Es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución. En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto que son Consejeros del Poder Legislativo y representantes de partidos políticos.

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son: el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Todos ellos son elegidos, para un periodo de siete años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara (los consejeros actualmente en funciones iniciaron su periodo el 31 de octubre de 1996).

Los partidos políticos representados ante el Consejo General del IFE en la elección federal de 2000 fueron los siguientes:

1. Coalición "Alianza por el Cambio"
 - Partido Acción Nacional (PAN)
 - Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
2. Partido Revolucionario Institucional (PRI)
3. Coalición "Alianza por México"
 - Partido de la Revolución Democrática (PRD)
 - Partido del Trabajo (PT)
 - Convergencia por la Democracia
 - Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)
 - Partido Alianza Social (PAS)
4. Partido de Centro Democrático (PCD)
5. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)
6. Democracia Social Partido Político Nacional (DS)

Atribuciones del Consejo General

Entre las atribuciones que la ley otorga al Consejo General del IFE destacan las siguientes:

- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo.
- Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un consejero electoral. Independientemente de ello, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por consejeros electorales: Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Consejeros Electorales

Los consejeros electorales del Consejo General del IFE deben ser propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes. De esta manera y conforme a la composición actual del Poder Legislativo, los consejeros electorales no pueden ser propuestos por una sola fuerza política representada en la Cámara.

De acuerdo al artículo 76 del COFIPE los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía;
- c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- d) Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación, y
- j) No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a

menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

Requisitos similares deben cumplir los consejeros electorales de los 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal), situación que confirma la ciudadanización de todos y cada uno de los principales órganos de gobierno del Instituto.

Para designar a los consejeros electorales locales, el Consejo General del IFE debe aprobarlos por mayoría absoluta de entre las propuestas que hagan sus propios miembros con derecho a voto. Para los distritales, los Consejos Locales deben seguir el mismo procedimiento, así como los requisitos que marca la ley.

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Consejos Locales

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y como se mencionó arriba, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales. En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete, y otros que sólo tienen voz pero no voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son: el Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local; y seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes *con voz pero sin voto* son: los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentran representados en el Consejo General; los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente, y el Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

De tal forma, para el proceso electoral 2000, cada Consejo Local se integró por un total de 17 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 10 con voz pero sin voto. Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales destacan las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Consejos Distritales

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, y entre las principales atribuciones que la ley les confiere destacan las siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.

- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

Órganos ejecutivos y técnicos

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar las tareas técnicas y administrativas requeridas para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, la cual preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y se integra por el Secretario Ejecutivo y 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. Su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Juntas Locales y Distritales Ejecutivas

Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa. Se integran por un total de cinco miembros: el Vocal Ejecutivo, quien la preside, y los vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.

Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Se integran en la misma forma y términos que las Juntas Locales, es decir, por los cinco miembros arriba señalados.

Órganos de vigilancia

Los órganos de vigilancia son cuerpos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de comisiones de vigilancia. La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye una instancia central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado. En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JORNADA ELECTORAL

Como introducción al tema, es importante subrayar que el voto es tanto un derecho como una obligación. Si no se ejerce el voto, si no se da la participación de los ciudadanos en la conformación de las mesas directivas de casilla, no se puede lograr la integración de los órganos de gobierno, es decir, la integración de la autoridad y de los órganos de gobierno depende de la voluntad ciudadana. Por ello, se trata de una responsabilidad compartida por todos los ciudadanos.

En otras palabras, la democracia representativa en general y las elecciones en particular están sustentadas en la democracia participativa, en la participación ciudadana. La organización de las elecciones no sería tal si no fuera por esta participación, particularmente el día de la jornada electoral con la integración de las mesas directivas de casilla. En esta participación descansa, al final de cuentas, la democracia representativa y la organización y realización del proceso electoral.

Mesas directivas de casilla

Son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales. De acuerdo con la ley, cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla. Sus integrantes son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación.

Adicionalmente, cada partido político legalmente facultado para contender en las elecciones federales puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

Funcionarios de casilla

Los funcionarios de casilla son ciudadanos nombrados a partir de un doble sorteo y un proceso de capacitación que les permite cumplir adecuadamente con su labor. Son ellos los responsables directos de la elección ya que reciben, cuentan y asientan los resultados de la votación en las actas respectivas. Son el primer eslabón de la amplia cadena de la organización electoral.

Para ser nombrado funcionario de casilla se debe contar con la credencial para votar con fotografía, estar en ejercicio de los derechos políticos, haber cumplido satisfactoriamente con la capacitación necesaria y no ser servidor público de confianza con mando superior ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía.

Esta forma de nombrar a los funcionarios de casilla, por un doble sorteo, es un ejemplo más del carácter ciudadano del Instituto. Las personas que se encargan de la parte más importante de la organización de las elecciones, quienes cuidan y organizan el proceso durante la jornada electoral, y quienes, en suma, cuentan y cuidan nuestros votos, son también ciudadanos, nuestros vecinos. Los funcionarios de casilla no fueron contratados como empleados o profesionales electorales, ni muchos menos por pertenecer al gobierno o a un partido político, sino por el simple hecho de ser ciudadanos. No es exagerado decir que esta forma democrática y transparente de participación ciudadana representa a su vez una de las condiciones que aseguran el cumplimiento de los principios rectores del IFE.

Representante de partido en la casilla

Con base en el derecho de asociación, los ciudadanos mexicanos tienen derecho a construir partidos políticos nacionales y pertenecer a ellos libremente. A partir de este derecho, algunos ciudadanos pueden ser acreditados por sus respectivas organizaciones partidistas como representantes de partido en las casillas electorales. Su labor consiste en vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley durante la jornada electoral.

Observador electoral

Los observadores electorales representan la voluntad de la sociedad civil por participar activamente en los procesos electorales desde y en sus propios ámbitos de acción. La propia figura de observador electoral es una propuesta que la participación ciudadana permitió establecer en la legislación electoral mexicana.

Para obtener acreditación como observador electoral se debe ser ciudadano en pleno goce de derechos civiles y políticos, no haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales, de organización o de partido político alguno, no ser ni haber sido candidato a puestos de elección popular en los tres años anteriores a la elección y asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que imparte el IFE.

EL GOBIERNO MUNICIPAL Y EL PROCESO ELECTORAL

Obligaciones de las autoridades municipales durante el proceso electoral

En el nivel del gobierno municipal, al igual que en el federal y en el estatal, las autoridades deben tratar a todos los ciudadanos sin discriminación por preferencias políticas, religiosas o sexuales, cumplir los compromisos adquiridos en sus campañas e informar sobre sus actividades, haciéndolo con un uso transparente del presupuesto público.

Las autoridades municipales tienen el deber y la obligación de gobernar para toda la comunidad, no se justifica la exclusión o la falta de atención a las necesidades de los ciudadanos que no pertenezcan a su partido político o que no estén de acuerdo con su ideología. Asimismo, deben cooperar con las autoridades estatales sin importar el partido político al que pertenezcan.

De acuerdo con lo establecido por el COFIPE, los ayuntamientos deberán auxiliar a las autoridades electorales en los comicios federales en diversos aspectos, como por ejemplo:

- La propaganda electoral no podrá colocarse en monumentos, en señalamientos carreteros y ferroviarios, edificios públicos, cerros, barrancas y demás accidentes geográficos.
- En el interior de oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral.
- Las autoridades municipales deben ser imparciales en el préstamo de auditorios, salones y demás locales públicos; los partidos pueden hacer uso de ellos si lo piden con anticipación y cubren los requisitos legalmente establecidos.
- Los cuerpos de seguridad pública municipal junto con los de la Federación y los estados deben prestar el auxilio que les soliciten los órganos del IFE y los presidentes de casilla.

- Establecer “ley seca” desde un día antes de la elección y que nadie, con excepción de la policía uniformada, porte armas.
- Las autoridades municipales sólo cumplen el papel de auxiliares en las elecciones, la responsabilidad de todo el proceso es del IFE; exclusivamente a petición de las autoridades del Instituto, las fuerzas de seguridad municipal podrán intervenir para restablecer el orden en las sesiones del IFE, apoyar el resguardo de la papelería y documentación electoral, preservar el orden en las casillas electorales, auxiliar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de sus determinaciones y en el mantenimiento del orden y respeto.
- Los ayuntamientos deberán colaborar proporcionando la información necesaria sobre el registro civil, sobre todo en los datos de fallecimientos.

VOTO LIBRE Y SECRETO

El derecho a votar

El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; como derecho y obligación de los ciudadanos tiene una importancia crucial en el proceso democrático, pues a través de él se ejerce la voluntad ciudadana de elegir a las personas que integrarán el gobierno y representarán a la comunidad. Por ello es obligación de todos los ciudadanos informarse para poder elegir con responsabilidad al candidato o partido de su preferencia.

Delitos electorales

Entre los principales objetivos del IFE se encuentra el promover el voto libre y secreto, derecho definido en el artículo 4º del COFIPE, en donde se indica que el voto es un derecho y una obligación del ciudadano. En ese mismo artículo se establece la prohibición de los actos que generen presión y coacción a los electores para emitir su voto.

El Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia del fuero federal, define los delitos electorales y las sanciones correspondientes. Entre los delitos podemos destacar los siguientes:

- Solicitar votos en favor de algún partido político a cambio de pago, dádivas u otras recompensas.
- Llevar a los votantes a las casillas obligados y presionados para que voten por un partido en específico.
- Que un servidor público, funcionario partidista o electoral, ministro de culto o ciudadanos en general:
 - a) Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato.

- b) Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles o equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato.

Coacción y compra del voto²

La coacción se da cuando una persona, grupo o institución ejerce presiones de cualquier tipo sobre un ciudadano o grupo de ciudadanos para limitar u orientar la emisión de su voto, ya sea por amenazas, represalias o imposiciones de carácter laboral o asistencial. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) prohíbe en su artículo 4º, tercer párrafo, los actos que generan coacción o presión a los electores.

Por otro lado, lo que se llama “compra del voto” se da cuando hay ciudadanos dispuestos a intercambiar su voto en busca de un beneficio personal e inmediato, por ejemplo, dinero, dádivas o bienes en especie. El desvío de recursos públicos por parte de autoridades gubernamentales o partidos políticos para pagar la orientación del voto ya se tipifica como delito electoral, pero a diferencia de la coacción, se requiere de la voluntad ciudadana para que no intercambie su voto para cubrir sus necesidades materiales.

En este contexto se percibe un primer problema de cultura política: el ciudadano de forma libre y consciente ejerce su voto, pero quienes están en condiciones económicas de desventaja pueden llegar a aceptar la oferta de “compra”. La complejidad radica en que hay confianza en la efectividad del sufragio, pero también hay relaciones informales ofrecidas por los partidos políticos, que van desde las prácticas clientelares y el corporativismo hasta la compra del voto y demás delitos electorales (al grado de que en la sociedad misma se han establecido “redes clientelares” que ofrecen su capacidad de movilización social a cambio de la satisfacción de sus demandas).

Este problema no debe abordarse de manera superficial, no se puede calificar como “víctimas” y “culpables” a quienes participan en la compra (o venta) del voto, ya que ésta resulta de la complicidad mutua entre ambos, pues las dos partes están dispuestas a participar atendiendo a una misma lógica de intereses y valores que si bien tienen una orientación diferente, comparten el mismo origen.

² *Estudio para un programa de promoción de la participación ciudadana y el voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000*, México, IFE-FLACSO, 1999, p. 40.

La participación ciudadana en el ámbito electoral posibilita un cambio importante en los marcos de relación entre autoridades y ciudadanía que podrían debilitar e incluso eliminar las condiciones en que se gesta la manipulación del voto. El nuevo fomento a la participación que se da en el ámbito municipal, si bien es insuficiente y necesita mejores condiciones económicas para disminuir la pobreza, permite a las organizaciones que antes sólo podían gestionar sus demandas a través de “la mediación informal ofrecida por los partidos, tengan nuevas oportunidades de acceso institucional a los recursos”.³

El voto secreto es “un mecanismo que puede desactivar la coacción o compra de sufragios al dejar sin elementos de control a quienes tengan la intención de recurrir a esas prácticas ilegales”.⁴

Es importante señalar que quien tenga conocimiento de la comisión de un delito electoral federal tiene la obligación de hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes, sobre todo en aquellos casos en que exista flagrancia y resulte posible la detención de los probables responsables. Las denuncias se pueden presentar ya sea en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y/o en cualquier agencia del Ministerio Público de la Federación o del fuero común.

³ *Ibid.*, p. 38.

⁴ Ciro Murayama y Fabrice Salamanca, “Compra y coacción del sufragio”, en *Nexus*, núm. 267, México, marzo de 2000, pp. 16-17.

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

El Estado federal mexicano se integra por 31 estados y un Distrito Federal (Ciudad de México), mismo que funge como sede de los poderes federales. Los 31 estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravenga las disposiciones establecidas en la Constitución General. La forma de gobierno del Estado mexicano tiene como base el principio de división de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución, los titulares de los poderes Ejecutivo (presidente de la República) y Legislativo (diputados y senadores) son designados por la vía electoral, única fuente jurídicamente válida, reconocida y legítima para la integración de dichos poderes. El Poder Judicial, por su parte, se conforma con la intervención de los otros dos poderes. De esta forma, los 11 ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a partir de las propuestas presentadas por el presidente de la República.

Conforme a lo dispuesto por la legislación electoral vigente, para la integración de los órganos de representación popular en la nación se utilizan los dos principios o fórmulas tradicionales: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, pero en el caso del Senado también se emplea el principio de primera minoría para asignar un escaño en cada entidad federativa.

Bajo el principio de mayoría relativa, el candidato o fórmula de candidatos que obtenga el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma directa al cargo de elección en juego. Por este principio se elige al presidente de la República, a 300 de los 500 diputados, y a 64 de los 128 senadores.

De acuerdo con el principio de representación proporcional, los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos en la elección correspondiente; por este principio se elige a 200 de los 500 miembros de la Cámara de Diputados y a 32 de los 128 senadores.

Por el principio de primera minoría se asigna una posición en el Senado por cada una de las 32 entidades federativas. Este principio hace referencia al hecho de que un cargo le es asignado al candidato o fórmula de candidatos de aquel partido político que ocupe el segundo lugar por el número de votos obtenidos en la demarcación territorial de que se trate.

Órganos electorales estatales y elecciones locales

Nuestro país está organizado como una República federal. Esto significa que se compone de estados libres y soberanos para decidir sobre los asuntos que tienen que ver con su vida interna en una Federación, que es todo México, y se ocupa de los temas que nos conciernen a todos. Al mismo tiempo, los estados se dividen en municipios. Por esta razón tenemos distintos niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

También en lo referente a la legislación hay particularidades. La Constitución y las demás leyes federales nos rigen a todos los mexicanos. Cada estado tiene su propia constitución y sus leyes y su cumplimiento es obligatorio para los municipios. Los municipios, tienen, además, reglamentos y bandos de buen gobierno.

En los niveles federal y estatal, para evitar que todo el poder se concentre en una sola persona, las distintas tareas de conducción de la vida pública se dividen en tres poderes: el Ejecutivo (es decir, el gobierno), el Legislativo (que hace las leyes) y el Judicial (que imparte la justicia).

Por esta misma razón, las elecciones federales y locales (de los estados y del Distrito Federal) tienen sus propias características:

- Las federales se rigen por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores (COFIDE) y son organizadas por el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Las locales se regulan por los códigos de cada entidad y son organizadas por los institutos electorales estatales respectivos.

- En las elecciones federales se elige al presidente de la República y a los senadores, cada seis años, y a los diputados federales, cada tres años.
- En las elecciones locales se elige a los gobernadores de los estados, cada seis años, y a los diputados locales y a los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos), cada tres años.

En el COFIPE se establece que las elecciones se celebrarán el primer domingo de julio del año que corresponda al tipo de elección. En cada uno de los códigos locales se señalan diferentes fechas para los comicios. A veces coinciden los días en que se elegirán funcionarios federales y locales: son lo que se llama elecciones concurrentes.

Si se establecen acuerdos entre el IFE y el instituto electoral local respectivo, puede suceder que se organicen conjuntamente las elecciones concurrentes, es decir, que los ciudadanos tengan que ir a una sola casilla para votar por los funcionarios de nivel federal y de nivel local. También puede ser que el mismo día sea necesario votar en dos casillas, una para cada tipo de elección.

Elección de autoridades federales

Con el ejercicio del voto en la jornada electoral se eligen dos tipos de autoridades: las del Poder Ejecutivo y las del Poder Legislativo. Sin embargo, no es en un solo nivel ni en una misma fecha. Por ejemplo, en el mes de julio del año 2000, los ciudadanos al emitir su voto eligieron al presidente de la República; también se votó para renovar los 500 diputados que conforman la Cámara de Diputados y los 128 senadores que integran la Cámara de Senadores. En algunos estados se eligió también a gobernador y diputados locales, y en algunos municipios a las autoridades que conforman el ayuntamiento.

Presidente de la República

El ejercicio del Poder Ejecutivo federal es unipersonal, esto es, se deposita en un solo individuo: el presidente de la República. Su elección se realiza en forma directa y por sufragio universal. Por mandato constitucional, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe ser electo cada seis años por el principio de mayoría relativa; esto significa que obtendrá el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total emitido,

independientemente del porcentaje que éste represente de dicho total. Los requisitos que deben acreditar los candidatos a la Presidencia de la República son:

- Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
- Tener 35 años cumplidos al día de la elección;
- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

La Constitución Política también establece dos impedimentos temporales o relativos:

- Estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército;
- Ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, Procurador General de la República, o gobernador de alguna entidad federativa.

Estos impedimentos dejan de surtir efecto si el interesado se separa del cargo seis meses antes del día de la elección. Finalmente, para acceder a la Presidencia de la República se establecen como impedimentos absolutos o permanentes:

- La pertenencia al Estado eclesiástico o el ministerio de algún culto.
- La ocupación previa del cargo, ya sea por elección popular o en carácter de interino, provisional o sustituto.

Diputados federales

La Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, electos en su totalidad cada tres años. De los 500 diputados, 300 son electos por el principio de mayoría relativa, en tanto que los otros 200 lo son por el principio de representación proporcional. Entre los requisitos establecidos por la Constitución mexicana y el ordenamiento jurídico en materia electoral, para ser electo diputado federal en cualesquiera de sus dos modalidades, destacan los siguientes:

- Ser originario de la entidad federativa a la que se quiere representar (mayoría relativa) o de alguna de las comprendidas en la circunscripción correspondiente (representación proporcional) o vecino con residencia efectiva de más de seis meses previos al día de la elección (ambos casos).

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener un mínimo de 21 años cumplidos el día de la elección.
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.

Por otra parte, existe un impedimento absoluto (cuando se es ministro de algún culto religioso) y varios impedimentos temporales. Estos últimos pueden ser de dos tipos:

- a) Aquellos que se superan cuando el candidato se retira del ejercicio de un cargo público en un lapso previo preestablecido al del día de la elección, por lo general de 90 días. En este caso se encuentran, entre otros, los secretarios o subsecretarios de Estado, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales o estatales, los presidentes municipales, los delegados políticos en el Distrito Federal, los diputados locales, los miembros en activo en el ejército y quienes tengan mando en la policía. Es pertinente destacar que en ciertos casos la separación del cargo que se desempeña debe ser definitiva.
- b) Los impedimentos que requieren que transcurra un mínimo de tres años para poder aspirar al cargo. En primer término, está el caso de los diputados federales propietarios en funciones que no pueden ser reelectos, ni como propietarios ni como suplentes, para un periodo inmediato posterior. Deben esperar al menos tres años para poder aspirar nuevamente al cargo. Esta disposición no es aplicable a los diputados suplentes, quienes sí pueden convertirse en diputados propietarios en el periodo inmediato posterior. Esta disposición también se aplica a los gobernadores de las entidades federativas, quienes no pueden ser elegidos como diputados en la misma entidad para el periodo inmediato posterior, aun cuando se separen definitivamente de sus cargos. En este caso, deben esperar que transcurran tres años a partir de la conclusión de su mandato.

Diputados de mayoría relativa

La elección de los 300 diputados federales por el principio de mayoría relativa se realiza en igual número de distritos uninominales. La distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo

cual se deben considerar los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realiza cada diez años.

Es importante mencionar que el último censo de población se llevó a cabo en 1990 y que sobre esta base se procedió durante 1996 a realizar el proceso de redistribución (reasignación de los 300 distritos uninominales entre las 32 entidades federativas).

También es importante destacar que, tal como se ha indicado, de conformidad con una disposición constitucional, bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podrá ser menor de dos diputados de mayoría, esto es, deberá comprender cuando menos dos distritos uninominales. El criterio para la asignación de curules por el principio de mayoría relativa se fundamenta en el mayor número de votos obtenido por una fórmula de candidatos (titular y suplente) en la elección por el distrito correspondiente.

Diputados por representación proporcional

Para la elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional se divide el territorio nacional en circunscripciones plurinominales. En la actualidad existen cinco, y en cada una de ellas se elige por igual a 40 diputados.

Para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, debe acreditar previamente que ha registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. Si cumple con este requisito, el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales. Estas listas regionales son cerradas y bloqueadas, esto es, el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidatos o alterar su orden de presentación.

La legislación electoral vigente permite a los partidos políticos registrar simultáneamente un máximo de 60 candidatos a diputados federales por ambos principios de elección. En otros términos, hasta 60 candidatos del mismo partido podrán ser registrados tanto en forma individual (distrito uninominal) como en las listas regionales (circunscripción plurinomial). Una vez realizados los comicios, los partidos políticos contendientes tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional únicamente si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales.

Lo mismo sucede con la elección de diputados en el ámbito estatal y con la elección de los regidores en el nivel municipal, con las particularidades de la legislación local. Con ello se garantiza que la conformación de estas instancias de gobierno sea plural y equitativa.

Senadores

Al igual que ocurrió en 1993, el procedimiento de integración del Senado de la República volvió a ser objeto de importantes modificaciones durante el proceso de reforma constitucional concluido en 1996. Aunque se mantuvo en 128 el número total de representantes que lo conforman (disposición incorporada en 1993), se alteraron significativamente los principios para su elección, especialmente por el hecho de que por vez primera se introdujo el principio de representación proporcional para estos efectos.

Una primera consecuencia es que el principio de representación paritaria de las 32 entidades federativas, que tradicionalmente había caracterizado la conformación del Senado, deja de aplicarse en todo su rigor y extensión, pues ahora sólo 96 de los 128 senadores responden plenamente a esta lógica, en tanto que los 32 restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional.

En segundo término, además de que la representación paritaria de las entidades federativas se aplica sólo a 96 de los 128 senadores, al corresponderle a cada una de ellas la elección de tres senadores, tenemos ahora que dos de ellos serán elegidos en cada entidad federativa según el principio de votación mayoritaria relativa, en tanto que el tercero será asignado a la primera minoría, es decir, a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate (se conserva esta fórmula que fue incorporada por la reforma constitucional de 1993). Los requisitos e impedimentos para ser candidato a Senador son los mismos que para ser diputado federal, salvo que debe tener 25 años cumplidos el día de la elección (Art. 58 constitucional).

En suma, el presidente de la República se elige cada seis años, la Cámara de Senadores se renueva en su totalidad también cada seis años, y la Cámara de Diputados se elige en su totalidad cada tres años. Todo esto en el nivel federal.

Elección de autoridades locales

En un sistema federal de gobierno como el nuestro, existen organismos electorales para cada nivel de gobierno: uno para el gobierno federal y uno para cada una de las entidades federativas. El Instituto Federal Electoral organiza los procesos electorales para elegir al Poder Ejecutivo Federal, es decir, al presidente de la República, así como para integrar el Poder Legislativo Federal, esto es, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

En cambio, los organismos electorales locales se responsabilizan de organizar las elecciones en sus jurisdicciones estatales, tanto para elegir al Poder Ejecutivo estatal o gobernador del estado como al Congreso estatal y a los ayuntamientos municipales que constituyen a la entidad federativa correspondiente.

En el nivel estatal, el gobernador se elige también cada seis años y los diputados cada tres. En el caso del Distrito Federal, a partir del año 2000 el periodo para el cual fue electo el jefe de gobierno es de seis años y no de tres, como sucedió en su primera elección de 1997. En el nivel municipal, los integrantes del ayuntamiento –presidente municipal, síndicos y regidores– se eligen cada tres años.

Generalmente, la expresión municipio se concibe como sinónimo de gobierno local. En sentido estricto, un municipio está formado por tres elementos: territorio, población y gobierno (llamado ayuntamiento); sin embargo, en una acepción amplia, es algo más que el territorio porque comprende la naturaleza y la infraestructura creada por el hombre, y es algo más que la población registrada en un censo, porque abarca también las tradiciones, costumbres y formas de vida de una comunidad. Desde esta perspectiva, el ayuntamiento, en su carácter de autoridad formal del municipio electa democráticamente por la voluntad popular, tiene la función de organizar la vida comunitaria, articulando el conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales e incluso religiosas, que se establecen entre los diferentes miembros que la integran, así como entre éstos y las autoridades de los tres niveles de gobierno.⁵

⁵ "...el municipio ha sido contemplado como una organización social y política que reúne las características de sentido de comunidad y cooperación antepuestas a los intereses individuales. Siendo el municipio el organismo político y administrativo más directo con el cual está relacionado el individuo en su vida diaria, lo cual es todavía más palpable en los centros rurales, es posible que sea en éste donde los individuos se organicen para resolver sus problemas comunes y en donde seguramente estarán más dispuestos a hacerles frente. El municipio es el lugar idóneo para despertar en los individuos una acción cívica positiva, cuyo resultado sería el desarrollo. El

El ayuntamiento es una instancia colegiada integrada por un presidente municipal, uno o más síndicos y un número determinado de regidores que se define según el número de habitantes del municipio. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y pueden manejar su patrimonio conforme a la ley. Cada municipio es administrado por un ayuntamiento, el cual se relaciona directamente con el gobierno del estado. La mayoría de los ayuntamientos están integrados por las siguientes figuras: presidente municipal, síndico y regidor. El número de síndicos y regidores varía de una legislación local a otra en función de las características de cada municipio; en la mayoría de los casos para la elección de ambas figuras se aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Estas tres autoridades son electas de manera directa y no pueden reelegirse para el periodo inmediato ni como suplentes cuando hayan tenido el carácter de propietarios. Los funcionarios que hayan sido suplentes y no hayan estado en ejercicio pueden ser electos como propietarios. El síndico es el representante legal del ayuntamiento, mientras que los regidores se encargan de la administración de los servicios públicos que son competencia del municipio (alumbrado, limpia, mercados, registro civil, cementerios, etc.). El número de regidores depende de la capacidad económica y las necesidades del municipio.

Las funciones y facultades de las autoridades municipales se encuentran reglamentadas en la Ley Orgánica Municipal de cada estado. En este sentido, el artículo 115 constitucional establece las siguientes facultades generales para todos los municipios:

- Aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas en los términos del artículo 27 constitucional.

ayuntamiento debe actuar como organizador de los procesos de cooperación y distinguir entre dos clases de intereses: a) el desarrollo material que interesa mucho a la gente, y b) el desarrollo de las personas para el liderato, el juicio amplio y la acción cooperativa". Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, México, SEGOB, 1985, pp. 240-241.

Asimismo, los ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Las legislaturas de los estados son las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas; los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos.

En su carácter de representantes de la comunidad en el ayuntamiento, los regidores y las regidoras tienen las siguientes facultades y obligaciones:

- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos tomados.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad requerida sobre las gestiones realizadas.
- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos.
- Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Sujetarse a los acuerdos que tomó el ayuntamiento y vigilar su debido cumplimiento.
- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones, aportar información sobre los temas y asuntos a tratar.
- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento.
- Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.
- Informar a la comunidad sobre la administración municipal, a fin de que esté en condiciones de opinar y decidir sobre sus intereses.

⁶ Tomado del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, "Derechos y obligaciones de los regidores", en *Enlace Ciudadano*, año 5, núm. 3, México, junio-julio de 1998, pp. 23-24.

- Suplir al presidente municipal en sus ausencias temporales, cuando sean menores de treinta días, correspondiéndole esto al primer regidor o al síndico según lo determine la ley.

Consejos municipales

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para defenderse. Cuando por declararse desaparecido un ayuntamiento o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, procede conforme a la ley que entren en funciones los suplentes o se celebren nuevas elecciones para concluir con los periodos respectivos.

En el supuesto de la declaratoria de suspensión o desaparición del ayuntamiento en pleno, en términos generales las leyes orgánicas municipales disponen lo siguiente:

- a) Si se tratare de una suspensión provisional del ayuntamiento, la legislatura designará un Consejo Municipal de igual número de miembros que el ayuntamiento suspendido, a fin de que atienda las funciones del ayuntamiento. El Consejo Municipal así designado actuará durante el tiempo que dure la suspensión.
- b) Si la resolución que se dicte es la desaparición del ayuntamiento y ésta ocurre dentro del primer año del ejercicio del mismo, la legislatura designará un consejo provisional de igual número de miembros del ayuntamiento desaparecido, el que deberá convocar a elecciones extraordinarias dentro de los 90 días siguientes a la instalación del propio consejo.
- c) Si la desaparición del ayuntamiento se declara dentro de los últimos dos años del periodo en que debió regir el ayuntamiento, la legislatura del estado designará de entre los ciudadanos del municipio que cubra los requisitos, a un Consejo Municipal con igual número de miembros, el cual deberá concluir el periodo respectivo. De entre los miembros del propio Consejo Municipal se designará al que deba fungir como presidente municipal.

Para ser válidas, las resoluciones anteriores deberán ser tomadas siempre cuando menos por las dos terceras partes de la legislatura del estado.

Sistemas electorales municipales

Como resultado de la reforma electoral de 1977, se reformó el artículo 115 de la Constitución a fin de incorporar el principio de representación proporcional en aquellos municipios que contaran con 300 mil o más habitantes (sólo 36 en todo el país alcanzaban esa población).

En las reformas constitucionales no quedó establecido el mecanismo de aplicación del principio de representación proporcional, por lo que correspondió a las legislaturas de los estados determinar la fórmula para la asignación de estas figuras, de ahí que los métodos que se adoptaron hayan sido diversos. En doce estados se aplicó la reforma sólo en los municipios señalados en la Constitución, mientras que en otros esta disposición se extendió a municipios con menor población. En 1983 se aprobó una nueva iniciativa para reformar el artículo 115 que eliminó la cifra de 300 mil habitantes que se señalaban en la reforma de 1977, e incorporó el principio de representación proporcional en todos los municipios del país.

Actualmente sólo en algunos estados se tiene contemplada la figura de síndico de representación proporcional; en cuanto a los regidores, en algunos estados los modelos para la asignación de figuras de representación proporcional en el ayuntamiento son más equitativos respecto de la proporción entre los votos obtenidos por los partidos y los puestos que ocupan en el cabildo.

ANEXO

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA INTEGRACIÓN DE LOS
AYUNTAMIENTOS*

- | | |
|---|--|
| A) Estados en los que las regidurías que integran los ayuntamientos son de representación proporcional. | Durango
Guanajuato
Morelos
Tlaxcala
Veracruz |
| B) Estados que integran las regidurías de sus ayuntamientos con la fórmula de cociente natural y resto mayor. | Campeche
Colima
Chiapas
Hidalgo
Jalisco
México
Nayarit
Oaxaca
Puebla
San Luis Potosí
Zacatecas |
| C) Fórmula de cociente natural y resto mayor precedida de una primera ronda de asignación de regidores a todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos estipulados en la ley. | Baja California
Coahuila
Nuevo León
Querétaro
Quintana Roo
Sinaloa
Sonora |
| D) Rondas sucesivas de asignación en orden decreciente de la votación. | Aguascalientes
Chihuahua
Michoacán
Tamaulipas |
| E) Formas atípicas. | Baja California Sur
Guerrero
Tabasco
Yucatán |

* Información tomada de Blanca Acedo y Mariana Saiz, "Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional", s.p.i. mimeo.

*La participación ciudadana
en la integración de la autoridad*
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2000.
La edición consta de 12,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de
Capacitación Electoral y Educación Cívica
del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL