

## QUID IURIS 61

# Integración de las mesas directiva de casilla. Problemáticas y propuestas para hacer más eficaz su trabajo durante la jornada electoral.



Bulmaro Cruz Hernández

Licenciado y maestro en Derecho por la Universidad Veracruzana, licenciado en Pedagogía por la Universidad del Golfo de México, Especialista en justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y vocal Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral en el estado de Veracruz.

# Integración de las mesas directiva de casilla. Problemáticas y propuestas para hacer más eficaz su trabajo durante la jornada electoral.

Autor: Bulmaro **Cruz Hernández**<sup>1</sup>

## Resumen:

Una de las responsabilidades más complejas y relevantes que tiene el INE en las elecciones es la integración de las mesas directivas de casilla; para realizar esta actividad institucional la autoridad nacional electoral administrativa efectúa un sorteo del 13% de la ciudadanía que tiene su domicilio en cada sección electoral.

La mayoría de la ciudadanía insaculada reclama una retribución por sus servicios como funcionario de casilla, dada las horas que invierte para recibir, contar y registrar los votos. En este contexto, se propone dos acciones concretas: exentar el pago de derechos de algunos trámites para la obtención de algunos documentos oficiales, como el pasaporte, acta de nacimiento, licencia de manejo, certificados de estudios, título universitario, cédula profesional, entre otros, y la reducción de las horas de labores del funcionario de casilla durante la jornada electoral.

## Introducción

Uno de los grandes aciertos del sistema electoral mexicano es el involucramiento de la ciudadanía, como autoridad electoral, en la organización y desarrollo de la jornada electoral; la movilización de casi un millón de personas voluntarias en la última elección concurrente, para instalar las casillas, recibir la votación, contar los votos y anotar los resultados en las actas, es sin duda, una de las tareas más relevantes de los procesos electorales en México.

Quizá una de las actividades más significativas que realiza el Instituto Nacional Electoral (INE) en la etapa preparatoria de la elección es la integración de las mesas directivas de casilla, incluyendo la capacitación electoral a la ciudadanía que el día de la jornada electoral recibe, cuenta y registra el voto de sus vecinas y vecinos.

Para efectuar tan importante tarea, la autoridad administrativa electoral, se apoya en miles de mujeres y hombres con alto sentido cívico y comprometidos con la consolidación de la democracia de nuestro país; estas tareas implica visitar en sus domicilios a millones de ciudadanas y ciudadanos que salieron sorteados para integrar las mesas directivas de casilla, labor que se convierte en toda una odisea en la práctica, ya que se tiene que visitar el 100% de los domicilios de las personas sorteadas, en todos los rincones del país, además de convencer a la ciudadanía para que participe en la elección.

---

<sup>1</sup> Maestro en Derecho por la Universidad Veracruzana y Vocal Ejecutivo Distrital en el estado de Veracruz del Instituto Nacional Electoral.

## QUID IURIS 61

Desde la perspectiva de los órganos desconcentrados del INE, espacio donde se materializan las decisiones de los órganos directivos de la autoridad electoral administrativa, la responsabilidad de la integración de las mesas directivas de casilla denota un enorme esfuerzo por parte de las personas que se desempeñan como Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores-Asistentes Electorales (CAE), en gran medida, por la falta de credibilidad de la ciudadanía en las elecciones, en los partidos políticos, en las candidaturas, en el INE, y en general en la política.

En este contexto de adversidad para integrar las mesas directivas de casilla, dada la carencia de formación ciudadana en nuestro país<sup>2</sup> es indispensable explorar algunos incentivos cualitativos que nos permitan aminorar la actitud negativa de la ciudadanía al momento de recibir la invitación para formar parte de una casilla electoral.

Ante una ciudadanía acostumbrada a recibir dádivas, la gran mayoría cuestiona el monto que le debe **pagar** el INE para desempeñarse como funcionariado de casilla, y a la explicación de que solo se le otorgará apoyo económico para su alimentación durante la jornada electoral, es claro, que el SE o CAE se encuentra en una desventaja considerable, toda vez que solo trae consigo el discurso sobre la importancia de participar en las elecciones, como un componente legitimador de los procesos electorales y la integración de los órganos políticos.

Los incentivos podrían ser considerados como retribuciones en especie que el Estado puede otorgarles a la ciudadanía que decide voluntariamente ser parte de una elección, por ejemplo, exención en el pago del trámite para obtener documentos oficiales como el pasaporte, acta de nacimiento, derecho vehicular, predial, entre otros.

Otra propuesta es la reducción del tiempo para realizar sus actividades durante la jornada electoral, ya que la votación tiene una duración de 10 horas, sin embargo, durante el escrutinio y cómputo, que es el momento de mayor presión y tensión de la elección, se invierte mucho tiempo, por lo que, en 2021, hubo casillas que concluyeron sus actividades en la madrugada del siguiente día, y de acuerdo con los datos proporcionados por el INE, donde señala que el 60.53%<sup>3</sup> de las casillas fueron sujetas a nuevo escrutinio y cómputo en la sede de los consejos distritales, considero que la ciudadanía, podría, solo recibir la votación y trasladar toda la documentación a las oficinas del INE, y que éste se haga cargo del conteo de votos, evitando duplicar las actividades en casilla, como sucedió en las elecciones de 2021. Estas dos propuestas permitirían incrementar la participación de la ciudadanía en la integración de las mesas directivas de casilla.

### ¿Quiénes reciben, cuentan y registran los votos en la jornada electoral?

El órgano electoral más antiguo es la mesa de casilla, desde las primeras elecciones esta autoridad electoral se convirtió en una pieza fundamental y necesaria dada sus atribuciones de recibir **la votación; y desde el lejano 1812, con la Constitución de Cádiz, el número de integrantes de la**

<sup>2</sup> CONDE, Silvia. "Formación Ciudadana en México", México, Instituto Nacional Electoral, 2016, pp. 37-42

<sup>3</sup> Informe sobre los Cómputos Distritales y de Circunscripción Plurinominal Proceso Electoral 2020-2021, [En línea: 19 de enero de 2022] disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123456/coe-19se-2-08-2021-p10.11-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## QUID IURIS 61

mesa de votación perdura hasta la actualidad; en aquella época, después de realizada la misa (García Orozco, Antonio 1988, 4) el párroco del lugar, y acompañado de la ciudadanía designaba a un presidente, un secretario y dos escrutadores para integrar la Junta de Parroquia, para elegir a un elector parroquial.<sup>4</sup> Estas reglas se mantuvieron con ligeras modificaciones a través de los años, desde el México independiente, la etapa centralista, la liberal republicana y el porfirismo, hasta que, en 1911, hubo cambios sustanciales en el sistema electoral mexicano, entre otros, se reconoció la personalidad jurídica a los partidos políticos, se estableció la elección directa, además del inicio de la organización en el registro de electores.

En 1946, se federalizaron las elecciones, se diseñó una autoridad electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación, con sus subalternos en las entidades federativas y distritos electorales, éste último encargado de conformar las mesas directivas de casilla. Las elecciones de 1988, y el cuestionamiento de la parcialidad de las autoridades electorales desembocó en la creación, con la reforma electoral de 1989-1990, del Instituto Federal Electoral (IFE), y del procedimiento aleatorio de la integración de las mesas directiva de casilla, disposiciones que rigen hasta la última elección 2021.

La fracción V del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), relacionada con las obligaciones de la ciudadanía señala lo siguiente: “V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, **las funciones electorales** y las de jurado”. Por su parte, la fracción V, apartado A del artículo 41 constitucional, en la parte final del segundo párrafo, mandata que “Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos”.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), establece en su artículo 8: “Es obligación de los ciudadanos integrar las mesas directivas de casilla en los términos de esta Ley”. El artículo 81 define a las mesas directivas de casilla, sus atribuciones y responsabilidades; mientras que el artículo 82 indica su integración, la posibilidad de integrar la casilla única en las elecciones concurrentes, así como el procedimiento establecido para la integración de las mesas directivas de casilla, y el artículo 83 señala los requisitos que deben reunir la ciudadanía que desea ser parte de una casilla electoral.

En este contexto, la ciudadanía tiene la delicada responsabilidad de integrar las mesas directivas de casillas, y el día de la jornada electoral son los facultados por la ley para recibir, contar y registrar los votos de sus conciudadanos, es decir, tienen la misión de respetar la voluntad ciudadana en cada una de las casillas instaladas y:

- a) “Garantizar el ejercicio del sufragio a aquellos ciudadanos facultados y habilitados para ello.
- b) Garantizar las condiciones de procedimiento en la emisión del sufragio (secreto, libre, directo).
- c) Garantizar la corrección, transparencia y autenticidad del primer cómputo y escrutinio de votos emitidos.

<sup>4</sup> GARCÍA Orozco, Antonio. “Legislación Electoral mexicana 1812-1988”, México, Secretaría de Gobernación, 1988, pp. 37-42.

## QUID IURIS 61

- d) Garantizar el orden público dentro del recinto electoral, ya sea desempeñando el mando directo de la autoridad policial o militar, o simplemente de manera auxiliar".<sup>5</sup>

De acuerdo con la legislación electoral, las mesas directivas de casilla,<sup>6</sup> por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos y las demarcaciones electorales de las entidades de la República.

Las mesas directivas de casilla al ser órganos ciudadanos y dada su delicada responsabilidad tienen una fisonomía singular: están integrados por varias personas que tienen la calidad de ciudadanía; funcionan y asumen sus atribuciones solamente durante la jornada electoral; los servicios que prestan son honoríficos, ya que no reciben una remuneración económica; y la participación ciudadana tiene una connotación obligatoria.

Una primera característica que destacar de las mesas directivas de casilla es la integración plural, en efecto, es un órgano colegiado que se conforma con una presidencia, una secretaria y dos figuras escrutadoras, y tres suplencias generales;<sup>7</sup> en una elección concurrente son nueve personas que componen la mesa directiva de casilla; sin embargo, el día de la jornada electoral, solo desempeñan sus funciones seis personas.

Es importante destacar el trabajo de equipo que implica el cumplimiento de las actividades y atribuciones de las mesas directivas de casilla durante la jornada electoral; cada integrante cumple una función relevante en la instalación de casilla, durante el desarrollo de la votación y en el transcurso del escrutinio y cómputo; por lo que se requiere un trabajo coordinado y colaborativo de sus integrantes para cumplir con su responsabilidad el día de las elecciones.

La temporalidad de las mesas directivas de casilla es otro de los rasgos significativos, es cierto, la integración inicia desde unos meses antes de las elecciones, no obstante, en la jornada electoral, a las 7:30 horas, empieza el trabajo colegiado de este órgano con la instalación de la casilla y concluye con la entrega del paquete electoral al Consejo Distrital, al Centro de Recepción y Traslado fijo y/o itinerante, o al Dispositivo de Apoyo y Traslados, en la práctica y muchas veces, esto significa en la madrugada del siguiente día.

Otro dato *sui géneris* se refiere a la gratuidad de las labores de las personas que integran las mesas directivas de casilla; la mayoría de las personas ciudadanas sorteadas cuestionan la falta de una remuneración por las horas invertidas en las funciones electorales, no solo el día de la jornada electoral sino también durante el proceso de capacitación:

<sup>5</sup> SOTTOLI, Susan y MATEOS Duran, Arnulfo Daniel. "Las mesas electorales". En: NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (Comps.) Derecho electoral latinoamericano, México, Fondo de Cultura Económica, 2019, pp. 949-987.

<sup>6</sup> "Las mesas electorales, no existe una denominación única para este órgano, los términos más frecuentes en la legislación electoral de lo diferentes países son: mesas electorales, mesas receptoras de votos, juntas receptoras de votos, mesas de votación, mesas de sufragio y comisiones receptoras". Curiosamente, no se hace mención de las mesas directivas de casilla. SOTTOLI, Susan y Mateos Duran, Arnulfo Daniel, op. cit., p. 949.

<sup>7</sup> La reforma constitucional y legal de 2014, en materia electoral, reguló la casilla única que tiene como finalidad la recepción de la votación, de la elección federal como local, en un solo acto; y esto trajo como consecuencia el incremento de las personas integrantes de las mesas directivas de casilla: una persona segunda secretaria y una persona tercera escrutadora.

## QUID IURIS 61

“La capacitación de estas personas implica varias sesiones de trabajo antes de la jornada electoral, la cual siempre se lleva a cabo en domingo: inicia con la instalación de las casillas antes de las ocho de la mañana, sigue hasta las seis de la tarde, después del cierre de la votación, y continúa con el conteo de votos hasta la madrugada, con la entrega del paquete electoral a las instancias competentes: más de dieciséis horas continuas de trabajo voluntario”.<sup>8</sup>

El funcionariado de casilla recibe un apoyo económico,<sup>9</sup> para sus alimentos durante las horas de trabajo que dura la jornada electoral, además de un reconocimiento del INE, y la satisfacción de haber cumplido con un deber cívico, no obstante, la complejidad que implica la integración de las mesas directivas de casilla, el INE no tiene contemplado algún incentivo económico como retribución a la ciudadanía.

Es cierto, los datos numéricos señalan que, durante la jornada electoral, más del 93%<sup>10</sup> del funcionariado de casilla, sorteado y capacitado por el INE, asiste a desempeñar la función que se le asignó,<sup>11</sup> sin embargo, detrás de los datos cuantitativos existen un enorme esfuerzo del personal eventual, SE y CAE, y las personas integrantes de los órganos desconcentrados: JDE y CD para integrar las mesas directivas de casilla.

Cómo se ha apuntado, es una obligación de la ciudadanía participar en las funciones electorales, no obstante, no existe ningún tipo de sanción para las personas ciudadanas sorteadas que declinan la invitación del INE; existen muchas circunstancias fácticas<sup>12</sup> que impiden que la ciudadanía sorteada tenga la posibilidad de acudir a desempeñar su función el día de la jornada electoral.

De un estudio de 19 países latinoamericanos, solo México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, no contemplan una sanción específica para la ciudadanía que no cumple con su obligación cívica de participar como integrante de una casilla el día de la jornada electoral, sin causa justificada:

“En la mayoría de los países se verifica que el cargo sea obligatorio, de aceptación forzosa y susceptible de sanciones por renuncia o ausencia injustificada, es decir, reviste el carácter de carga pública. Estas disposiciones pueden entenderse como mecanismos destinados a garantizar la presencia de los miembros de la mesa el día

8 CARDIEL Soto, Roberto Heycher y MORALES Noble, Víctor. “Integración de mesas directivas de casilla en México: reto futuro de la gobernanza electoral” Revista Mexicana de Derecho Electoral. (10): 3-20, 2016.

9 El 13 de mayo de 2021, la Junta General Ejecutiva del INE (JGE-INE), aprobó el acuerdo INE/JGE88/2021, cuyo punto tercero señala: “Se aprueba entregar un monto de \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.), en una única ocasión, como apoyo de alimentación al funcionariado que integre las casillas únicas, así como de las mesas de escrutinio y cómputo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y de las personas en prisión preventiva, el día de la Jornada Electoral del Proceso Electoral Concurrente 2020- 2021”. [En línea: 31 de enero de 2022] disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119911/JGEx202105-13-ap-6-1-Gaceta.pdf>

10 CARDIEL Soto, Roberto Heycher y MORALES Noble, Víctor, op. cit., p. 10.

11 En 2006, fueron tomados de la fila 19,554 personas ciudadanas, equivalente al 3.89 %; en 2009, 25 078, esto es el 4.79%; en 2012, 17 176, es decir, 3.01%; en 2015, 57 394, igual al 7.70%; y en 2018, 61 784, un total del 6.86%. Ibid.

12 De acuerdo con el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, documento que forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2020-2021, aprobado por el Consejo General del INE, el 7 de agosto de 2020, mediante acuerdo INE/CG189/2020. En dicho Programa se contemplan siete razones (razones por las que un ciudadano o ciudadana es imposible de localizar, impedimentos legales por los que un ciudadano o ciudadana no participa, impedimentos normativos derivados de los procesos electorales, de salud, por discapacidad, laborales y sociales, y rechazos) por las que un ciudadano o ciudadana no participa, desglosados en 52 causas específicas. [En línea: 31 de enero de 2022] disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3-Gaceta.pdf>

## QUID IURIS 61

de las elecciones para su efectiva integración, asegurando así el normal desarrollo del acto electoral”.<sup>13</sup>

Las personas ciudadanas que integran una casilla el día de la jornada electoral reciben del Estado la potestad de convertirse en autoridad electoral, la ley comicial, las faculta para tomar decisiones en torno a garantizar la autenticidad y secrecía del voto, incluso para mantener el orden en la casilla, la presidencia puede llamar el auxilio de la fuerza pública, y solicitar el retiro de una persona electora, observadora electoral, o representante partidista.

En suma, este órgano colegiado cumple una función primordial en las elecciones, primero, porque el Estado les reconoce la calidad de autoridad electoral durante la jornada comicial, así la ciudadanía investida de potestad toma una serie de decisiones respecto del correcto desarrollo de la votación, incluso puede acordar la suspensión, temporal o definitiva, de la votación en la casilla, este es un buen ejemplo, del ejercicio de su autoridad; y segundo, es un órgano integrado por la propia ciudadanía, vecinas y vecinos, que les reconoce su compromiso cívico al observarlos e identificarlos en la casilla:

Un aspecto que damos por descontado en nuestro país es la investidura de la ciudadanía como autoridad en los procesos electorales por los cuales se asignan los puestos de representación en todos los niveles de gobierno (municipal, gubernaturas, congresos locales, Congreso de la Unión y Presidencia de la República).<sup>14</sup>

Gracias a la participación de la ciudadanía en la jornada electoral como funcionariado de casilla, es posible la transmisión pacífica del poder político en nuestro país, al recibir la votación, contar y registrar la voluntad ciudadana.

### **El papel de las personas Supervisoras Electorales y Capacitadoras-Asistentes Electorales en la integración de las mesas directivas de casilla**

En la organización de un proceso electoral, intervienen muchas personas en su preparación y desarrollo, además de la ciudadanía que funge como autoridad electoral el día de los comicios, uno de los grupos que tiene un papel fundamental en la integración de las mesas directivas de

<sup>13</sup> SOTTOLI, Susan y Mateos Duran, Arnulfo Daniel, op. cit., p. 959.

<sup>14</sup> CARDIEL Soto, Roberto Heycher y MORALES Noble, Victor, op. cit., p. 6.

## QUID IURIS 61

casilla, son las personas Supervisoras Electorales (SE)<sup>15</sup> y Capacitadoras-Asistentes Electorales (CAE),<sup>16</sup> personal eventual que contrata el INE durante casi cinco meses para convencer a la ciudadanía de participar con el funcionariado de casilla.

Al término del proceso electoral, y desde 2006, el entonces IFE, inició con la organización de un concurso nacional de testimonios ciudadanos, y desde 2015, el INE retomó la iniciativa, evento donde el funcionariado de casilla, SE y CAE, participan escribiendo y compartiendo la experiencia que vivieron antes, durante y después de la jornada electoral, es muy enriquecedor la lectura de las vivencias e historias que ahí se narran.

En el proceso electoral federal 2005-2006, Alma Rosa Chi Cupul, CAE del estado de Yucatán, comparte su experiencia vivida durante la etapa de visita a la ciudadanía para sensibilizarlas respecto de su participación en la jornada electoral:

“La mayoría de la gente que no quiere participar ya sabe, por las experiencias de otros años y procesos electorales, que con solo decir que no sabe leer ni escribir ya no participa. Me tocaron muchos casos así, y en algunos de ellos encontré que el ciudadano mentía, ya que con pequeñas entrevistas se lograba hacer que el ciudadano reconociera que sí sabía leer y escribir. Aunque se lograron detectar algunos casos en los que el ciudadano mentía, no siempre se consiguió hacer que participara. Por lo tanto, hay que ver la forma de hacer más participativa a la gente, quizá con más inserciones en los medios de comunicación como televisión, radio, prensa, carteles informativos, dando a conocer lo que es un funcionario de casilla, y hacer entender a la gente que el IFE organiza elecciones federales y que las de regidores las organiza el organismo electoral estatal”.<sup>17</sup>

La apatía de la ciudadanía es real, no esperan con júbilo la invitación del INE para participar en una casilla, las personas CAE hacen un esfuerzo para integrar las casillas bajo su responsabilidad.

Julio Cesar Martínez Ordóñez, CAE en el proceso electoral federal 2008-2009, relata con mucha envidia su experiencia que vivió al visitar a la ciudadanía sorteada:

<sup>15</sup> “La o el SE es la persona encargada de coordinar, apoyar y verificar (en gabinete y campo) las actividades de capacitación y asistencia electoral realizadas por las y los CAE que están bajo su responsabilidad, con la finalidad de dar cumplimiento en tiempo y forma a las actividades encomendadas para la ubicación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla y la operación del Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), los mecanismos de recolección y traslado del paquete electoral, además de auxiliar en el cómputo distrital”. Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de SE y CAE, documento que forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2020-2021, [En línea: 31 de enero de 2022] disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3.pdf>

<sup>16</sup> “La o el CAE es la persona encargada de visitar, sensibilizar, notificar y capacitar a las y los ciudadanos sorteados; entregar el nombramiento y proporcionar a la ciudadanía designada como FMDC los conocimientos y habilidades necesarias para realizar sus actividades en la Jornada Electoral; desarrollar las actividades de asistencia electoral; garantizar el día de la elección la integración, instalación y funcionamiento de las casillas electorales e informar sobre el desarrollo de la Jornada Electoral a través del SIJE 2021, así como apoyar en la operación y funcionamiento de los mecanismos de recolección y traslado de los paquetes electorales, además de auxiliar el cómputo distrital”. Ibid.

<sup>17</sup> Instituto Federal Electoral. Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2005-2006, México, IFE, 2007, p. 355.

## QUID IURIS 61

“Oí un comentario fuera de serie, como se dice, un compañero sea a mí con otro compañero, diciendo: a él, seguro le ha ido bien, por su discapacidad, la gente le habrá recibido bien; no sabe este compañero que a mí también me cerraron la puerta, me dijeron groserías, e inclusive me mentaron la madre, pero ese no fue motivo para claudicar, sino que me dieron fuerzas para seguir adelante”.<sup>18</sup>

Estas ideas son un ejemplo de la complejidad que implica la interacción con la ciudadanía cuando se les visita en sus domicilios, las personas CAE se enfrentan con situaciones difíciles en campo.

Otra de las anécdotas que da cuenta de los desafíos que se enfrentan las y los CAE cuando abordan a la ciudadanía; Iván Delhumeau Guerrero, CAE que participó en el proceso electoral federal 2011-2012, nos cuenta las problemáticas que enfrentó en la integración de una sección y casilla electoral:

“... Por lo tanto, uno se enfrenta a todo tipo de gente, con diferente mentalidad y modo de ver un proceso electoral. Pero lo más difícil de todo fue que de los 168 ciudadanos que buscaba, a 83 (49%) los tuve que descartar inmediatamente, a la inmensa mayoría (sic), porque ya no vivía en ese domicilio; y a los restantes porque se negaron rotundamente a participar por algunas de las causales que aparecerían en las hojas de datos que debíamos llenar”.<sup>19</sup>

Un último testimonio de Karen Lizbeth Carranza Perdomo, CAE del estado Veracruz, y que participó en el proceso electoral 2014-2015, y que narra la complejidad que implica convencer a la ciudadanía para participar como funcionariado de casilla:

“No tenía conocimiento de los estándares de negación ante la participación democrática, sin embargo, puedo testificar que no fue nada sencillo obtener personas que aceptaran de primera instancia ser parte de una lista de selección para el personal que desempeñaría los cargos dentro de la mesa directiva de casilla, sin embargo, hubo varios que parecían muy interesados en formar parte de una de las funciones más importantes de nuestro país, poder presenciar de primera mano la ejecución de la democracia y palpar frente a frente si la falsedad de la corrupción era más que una fábula solventada por muchos opositores”.<sup>20</sup>

18 Instituto Federal Electoral. Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2008-2009, México, IFE, 2011, p. 134.  
19 Instituto Federal Electoral. Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2011-2012, México, IFE, 2013, p. 139.  
20 Instituto Nacional Electoral. Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2014-2015, México, INE, 2016, p. 137.

## QUID IURIS 61

Estas cuatro historias solo confirman la complejidad de un proceso electoral y particularmente el procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla. Las elecciones 2018 y 2021 no fueron la excepción, es cierto, apenas se encuentra en proceso el mecanismo para documentar las experiencias de los SE y CAE mediante un concurso nacional, sin embargo, las circunstancias fueron las mismas o incluso más extremas como la instrumentación de la casilla única en 2018, y la pandemia del COVID-19 en 2021.<sup>21</sup>

### ¿Cómo se integra una mesa directiva de casilla?

El artículo 254 de la LEGIPE establece el procedimiento a seguir tanto el Consejo General como los Consejos Distritales (CD) y Juntas Distritales Ejecutivas (JDE) del INE para integrar las mesas directivas de casilla, destacando las dos variables que intervienen como elementos aleatorios para integrar las casillas: mes de nacimiento y primera letra del apellido paterno, y el sorteo del 13% de la ciudadanía residente en la sección electoral correspondiente.

Este procedimiento aleatorio establecido en la reforma electoral de 1989-1990<sup>22</sup> vino a matizar cierta dosis de desconfianza en las elecciones, al introducir un elemento de azar que permite que cualquier persona con la calidad ciudadana pueda, eventualmente, integrar una casilla electoral. La reforma electoral de 2014, al contemplar la casilla única,<sup>23</sup> incrementó a seis personas funcionarias propietarias por cada casilla, este asunto no es menor, ya que las complicaciones para convencer a la ciudadanía de su participación aumentan en cada elección.

La integración de las mesas directivas de casilla representa un verdadero desafío para las JDE y los CD del INE; el sorteo del 13% de los electores por sección electoral, la visita en sus domicilios de la ciudadanía insaculada para entregarles la invitación del INE para ser parte de la casilla y la habilidad para convencer a las personas ciudadanas sorteadas sobre la importancia de su participación en las elecciones, se ha convertido en una hazaña para la autoridad administrativa electoral.

La integración de las mesas directivas de casilla es un procedimiento engorroso, complejo y desgastante,<sup>24</sup> principalmente para las y los SE y CAE<sup>25</sup> que visitan la totalidad de los domicilios de la ciudadanía sorteada, con factores adversos: inseguridad, inclemencias de tiempo, presión por la premura del tiempo en el cumplimiento de las metas cuantitativas, hostilidad y rechazo por

<sup>21</sup> Para las elecciones 2021, el INE aprobó más de 15 protocolos de atención sanitaria, destacando el Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas únicas el día de la Jornada Electoral, entre otras medidas, estableció lo siguiente: desinfección de los lugares de ubicación de casillas, antes y después de la jornada electoral; uso obligatorio de cubrebocas al acudir a la casilla; mantener la sana distancia (1.5 metros); colocar gel antibacterial antes de ingresar y salida de la casilla, facilitarles toallas sanitizantes; la posibilidad de llevar su propio bolígrafo para marcar las boletas; uso de careta para el funcionamiento de casilla; cero contacto físico con el elector; estornudo o tos de

etiqueta; no acudir a la casilla con menores de edad; etcétera.

<sup>22</sup> NÚÑEZ Jiménez, Arturo. La Reforma Electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 117.

<sup>23</sup> RUVALCABA García, Gabriela Dolores. 2020. "La casilla única y las complejidades del cómputo inmediato de votos". En: DE LA MATA, Felipe y COELLO, Clicerio (Coords.) Perspectivas del Derecho Electoral, México, UBIJUS, 2020, pp.31-45.

<sup>24</sup> El Lineamiento para la determinación de la ruta a seguir para las tareas de visita a las y los ciudadanos sorteados, es un buen ejemplo. Véase el acuerdo INE/CG1469/2021.

<sup>25</sup> Conforme al Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de SE y CAE, en las elecciones 2021, las y los SE realizaron 71 actividades, mientras que las y los CAES desarrollaron 62 actividades, antes, durante y después de la jornada electoral.

## QUID IURIS 61

parte de la ciudadanía. Bajo estas circunstancias desfavorables, los SE y CAE se encuentran en franca desventaja cuando abordan a la ciudadanía para concientizarlos de participar en la elección; si bien es cierto, la CPEUM y la LEGIPE establecen que es una obligación de la ciudadanía **desempeñar las funciones electorales**, lo cierto es, que al ser una norma imperfecta,<sup>26</sup> no señala la sanción correspondiente, en caso de su incumplimiento.

A la ciudadanía no se le puede convencer con el argumento de que es su deber cívico y, por lo tanto, se encuentra obligada a contribuir con su participación en las elecciones, el argumento retórico no es suficiente; a la ciudadanía se le tiene que incentivar con acciones concretas que se traduzcan en un beneficio tangible, no necesariamente monetaria. Incluso en muchas visitas domiciliarias ni siquiera le abren la puerta al CAE, es decir, ni siquiera proporcionan su tiempo y la oportunidad de entablar una conversación, de escuchar la información de las elecciones.

La actitud que adopta la ciudadanía al mostrarse apática<sup>27</sup> desinteresada por la **cosa pública**, molesta con las instituciones, incluida el INE, pero principalmente por los resultados tan pobres en materia de justicia social; en esta situación compleja, convencer a la ciudadanía para lograr su participación como funcionariado de casilla se vuelve un reto mayúsculo.

En este contexto de complejidad, las y los CAE realizan una labor titánica para integrar las mesas directivas de casilla, los recorridos, las visitas y el dialogo que se establece con la ciudadanía es un **bien público** que debe valorarse en justa dimensión.

### Propuestas para incentivar la participación ciudadana en una mesa directiva de casilla

La ciudadanía espera y exige que su participación se vea recompensada con una retribución, fundamentalmente económica, reclama el pago de sus horas de inversión durante la capacitación y el día de la jornada electoral, mientras que el INE solo destina recursos financieros para alimentación el día de la elección, de ahí que muchos CAE, la gran mayoría negocia y acuerda con los que aceptan participar que la alimentación corra a cargo del CAE no del INE, y con esta decisión, el recurso económico destinado para su alimentación se les queda de manera íntegra.

¿Es necesario realizar un replanteamiento del procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla, debido a su complejidad en cuanto a contar con la ciudadanía suficiente para integrar la casilla? ¿Existen elementos objetivos que nos permitan afirmar la dificultad que se presenta para integrar las mesas directivas de casilla? ¿Es pertinente motivar la participación de la ciudadanía como autoridad electoral en las elecciones al proponer una serie de incentivos cualitativos? ¿Es viable disminuir las horas de trabajo en las casillas, proponiendo que la clasificación, conteo y registro de la votación lo realice por el CD?

<sup>26</sup> GARCÍA Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 2000, p. 145.

<sup>27</sup> WOLDENBERG, José. Cartas a una joven desencantada con la democracia. México, Sextopiso, 2017, pp. 49-60.

## QUID IURIS 61

En cada elección millones de mujeres y hombres que mostraban incredulidad en la organización de las elecciones, al desempeñarse como funcionariado de casilla, cambiaron su percepción; éste es uno de los grandes aportes que trae aparejada la intervención de la ciudadanía en las elecciones, es un elemento que se debe fortalecer, la propuesta que formulamos va en este sentido.

El estudio de la participación de la ciudadanía en la organización de las elecciones se explica a raíz del ejercicio de los derechos políticos, es cierto, en una sociedad heterogénea como la mexicana, con un listado nominal de electores que alcanza casi los 94 millones<sup>28</sup> y una extensión territorial de 1,960,189 millones de kilómetros cuadrados de superficie continental las elecciones se vuelven complejas en su organización, y si le agregamos la participación de la ciudadanía como autoridad electoral el día de la jornada electoral, la operación de la elección, instalación e integración de las casilla, recepción de la votación, escrutinio y cómputo, traslado de los paquetes electorales a los CD del INE o del Organismo Público Electoral Local (OPLE), se convierten en tareas de enormes desafíos para los órganos desconcentrados de las autoridades electorales.

Desde la óptica de los operadores de la integración de las mesas directivas de casilla es necesario instrumentar acciones que permitan facilitar el procedimiento de integración de las casillas y hacer más eficiente el trabajo de la ciudadanía durante la jornada electoral al responsabilizarse solo de la instalación de la casilla, votación, cierre y traslado del paquete electoral a la sede del consejo distrital del INE.

Ante la complejidad en el procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla es indispensable realizar una serie de propuestas concretas para incrementar la participación de la ciudadanía como autoridad electoral el día de la jornada electoral, se proponen dos aspectos puntuales:

Uno, al momento de realizar la visita domiciliaria a la ciudadanía sorteada e intercambiar la información relacionada con las elecciones, comúnmente se recibe una negativa de la ciudadanía para participar como funcionariado de casilla. El CAE al no poder persuadir a la ciudadanía sorteada mediante una explicación convincente sobre la importancia de su participación en la elección,<sup>29</sup> se encuentra en una desventaja al no tener mucho que ofrecer institucionalmente. En esta tesitura, se propone hacer un intercambio con la ciudadanía al ofrecerle una serie de opciones, a guisa de ejemplo, si tiene la necesidad de tramitar su pasaporte, si requiere una copia certificada de su acta de nacimiento, si tiene un inmueble o un vehículo, se le puede condonar el pago de estas diligencias y/o trámites ante la autoridad competente.

Dos, la otra propuesta se refiere a la disminución del horario que la ciudadanía le dedica a la jornada electoral, en la elección 2021 fueron muchas horas que se desempeñaron como funcionariado de casilla; en algunos casos hasta 16 horas, de ahí que se pretende que solo se hagan cargo

<sup>28</sup> La Lista Nominal de Electores que se utilizó en la jornada electoral del domingo 6 de junio de 2021 fue de 93,528,473 de personas votantes mexicanas. Véase el acuerdo INE/CG419/2021.

<sup>29</sup> De acuerdo con la medición de Latinobarómetro, en nuestro país solo 43% de la población apoya el régimen democrático, en 2020. Informe 2021 [En línea: 3 de febrero de 2022] disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

## QUID IURIS 61

de la instalación de la casilla y la recepción de la votación, tomando en cuenta que el 60.53%<sup>30</sup> de las casillas electorales que se instalaron en la elección 2021 fueron nuevamente recontadas.<sup>31</sup> en los CD del INE, esto significa que se duplicaron las actividades.

A raíz de la crisis de la elección presidencial de 2006, y la reforma electoral de 2007, donde se introdujo causales adiciones para realizar el nuevo escrutinio y cómputo de las casillas, en cada elección el número de casillas sujetas a recuento se ha incrementado paulatinamente.

Considerando que las presidencias de las mesas directivas de casilla tienen la responsabilidad de hacer llegar el paquete electoral a las oficinas del INE, garantizando la cadena de custodia<sup>32</sup> y la certeza sobre la inviolabilidad del contenido del paquete electoral, la idea de que sea el CD quien realice el conteo de los votos de cada una de las casillas no es descabellada.

### Conclusiones

La movilización de la ciudadanía el día de la jornada electoral para desempeñarse como autoridad electoral, al instalar la casilla, recibir la votación y contar los votos, es un suceso que debe ser explorado y resaltado, ya que no existe otro país en el mundo que tenga contemplado un método de designación del funcionariado de casilla, con un solo fin: recibir, desentrañar y hacer respetar la voluntad ciudadana en cada elección.

Una de las tareas más complejas que le corresponde al INE, en una elección, es la integración de las mesas directivas de casilla, desde el mirador de los órganos desconcentrados, JDE y CD, y con una realidad compleja que se vive en cada elección, es necesario realizar un replanteamiento para aligerar el procedimiento de integración de casillas. Más allá, si es una obligación de la ciudadanía participar en las funciones electorales, es necesario impulsar acciones que coadyuven a reducir la complejidad y el esfuerzo institucional en la integración de las casillas, incentivando la participación ciudadana en las tareas electorales.

Las y los SE y CAE son el personal eventual que el INE contrata en el proceso electoral, y es el contacto directo de la ciudadanía insaculada con la institución; son las personas encargadas de visitar, notificar, convencer y capacitar a la ciudadanía sorteada, por lo tanto, son los que directamente reciben las inconformidades, reclamos y solicitudes de las personas que se topan en sus recorridos en campo.

Una primera propuesta es la condonación de algunos trámites que requiere realizar la ciudadanía en su vida cotidiana, verbigracia, la exención del pago de los derechos para el trámite del pasaporte ante la Secretaría de Relaciones Exteriores; o el trámite de la copia certificada del acta de nacimiento ante el Registro Civil; incluso la licencia de manejo ante la Dirección General del Transporte, entre otros trámites.

30 El sistema de cómputos distritales operado por el INE arroja los siguientes datos: de un total de 163,666 casillas aprobadas su instalación por los CD, no se pudieron instalar solo 32 casillas, 261 paquetes electorales no se recibieron en las oficinas del INE, y durante el cómputo distrital, 64,990 casillas fueron cotejadas en el pleno del CD y 98, 383 casillas fueron objeto de nuevo escrutinio y cómputo. Sistema de Cómputos Distritales 2021, op cit., nota 2.

31 En las elecciones 2006, se recontaron el 2.2% de las casillas; en 2009, 30.63%; en 2012, 56.31%; en 2015, 62.14%, en 2018, 75.29% y el 2021, 60.53%. Cfr. ZAVALA Arredondo, Marco Antonio. 2020. "De la utilidad e inutilidad de los recuentos de votos a nivel federal". En DE LA MATA, Felipe y COELLO, Clicerio, op. cit., pp. 47-80.

32 La cadena de custodia es una serie de acciones eslabonadas que generan confianza a las y los electores y a los partidos políticos de que el voto en las urnas es respetado. Cfr. ZORRILLA, Francisco. Caso elección de Puebla: ¿por qué importa la cadena de custodia en los comicios? [En línea: 3 de febrero de 2022] disponible en <https://eljugodelacorte.nexos.com.mx/caso-eleccion-de-puebla-por-que-importa-la-cadena-de-custodia-en-los-comicios/>

## QUID IURIS 61

Otra idea, un tanto polémica, es la reducción de las horas de trabajo del funcionariado de casilla el día de la jornada electoral, haciéndose cargo solamente de la recepción de la votación, y al cierre de la casilla, inmediatamente trasladarían la paquetería electoral a las oficinas del INE, y éstos, JDE y CD, se hagan cargo del conteo de los votos. Sabedores que los CD están integrados por consejeras y consejeros electorales, ciudadanía con prestigio e imparcial, además de representantes de los partidos políticos.

### Bibliografía

- CONDE, Silvia. **Formación Ciudadana en México**, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- DE LA MATA Pizaña, Felipe y CLICERIO Coello Garcés, (coords.), **Perspectivas del Derecho Electoral**, México, UBIJUS, 2020.
- GARCÍA Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**, México, Porrúa, 2000.
- GARCÍA Orozco, Antonio. **Legislación Electoral mexicana 1812-1988**, México, Secretaría de Gobernación, 1988.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. **Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2005-2006**, México, Instituto Federal Electoral, 2007.
- Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2005-2006**, México, Instituto Federal Electoral, 2011.
- Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2008-2009**, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2011-2012**, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. **Testimonios ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2014-2015**, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y Daniel ZOVATTO, (coords.) **Derecho electoral latinoamericano**, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.
- NÚÑEZ Jiménez, Arturo. **La Reforma Electoral de 1989-1990, Una visión de la modernización de México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado**, México, Secretaría de Gobernación, 1991.
- WOLDENBERG, José. **Cartas a una joven desencantada con la democracia**, México, Sextopiso, 2017.

## Revistas especializadas

CARDIEL Soto, Roberto Heycher y Víctor MORALES Noble. 2016. “Integración de mesas directivas de casilla en México: reto futuro de la gobernanza electoral” Revista **Mexicana de Derecho Electoral** 10: 3-20.

## Acuerdos

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. INE/CG189/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2020-2021 y sus respectivos anexos. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3.pdf>

INE/JGE88/2021. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para el uso del sistema de contratación, pago y -comprobación de recursos “SICOPAC”, para órganos delegacionales y subdelegacionales del INE durante el proceso electoral concurrente 2020-2021 y, en su caso, los procesos electorales locales extraordinarios que deriven del mismo; así como los Lineamientos para el ejercicio y comprobación del fondo emergente para la jornada electoral y para las sesiones de cómputo del proceso electoral concurrente 2020-2021. [En línea: 31 de enero de 2022] disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119911/JGEex202105-13-ap-6-1-Gaceta.pdf>

INE/CG419/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores que serán utilizados en las elecciones federales y locales del 6 de junio de 2021, son válidos y definitivos <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119628/CGor202104-28-ap-16-Gaceta.pdf>

## Sitios electrónicos

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. Cómputos Distritales 2021. [En línea: 3 de febrero de 2022] disponible en <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de SE y CAE, documento que forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2020-2021, [En línea: 31 de enero de 2022] disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3.pdf>

## QUID IURIS 61

Informe sobre los Cómputos Distritales y de Circunscripción Plurinominal Proceso Electoral 2020-2021, [En línea: 19 de enero de 2022] disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123456/ccoe-19se-2-08-2021-p10.11-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

LATINOBARÓMETRO. Informe 2021 [En línea: 3 de febrero de 2022] disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

ZORRILLA, Francisco. Caso elección de Puebla: ¿por qué importa la cadena de custodia en los comicios? [En línea: 3 de febrero de 2022] disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/caso-eleccion-de-puebla-por-que-importa-la-cadena-de-custodia-en-los-comicios/>