

SISTEMA NACIONAL DE ELECCIONES

National Elections System

YURISHA ANDRADE-MORALES.¹

SUMARIO I. Reflexiones introductorias; II. Nuevo federalismo electoral; III. El diseño legal; IV. Deliberación permanente para desaparecer a los OPL; V. Reflexiones y propuestas específicas sobre el sistema nacional de elecciones; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

KEYWORDS

Elections
Electoral reform
Democracy
National electoral system
Local electoral public organizations (OPL)

ABSTRACT

To strengthen the impartiality of local arbitrators and to standardize electoral quality of Mexican electoral national system was the main purpose of the 2014 electoral reform. INE's experience was transferred to each State OPL, while exercising functions of coordination, appointment of local councils, regulating and standardizing system's operation as well as exercising special powers to organize local processes according to specific rules. Our purpose in this paper is to analyze some components of the electoral system, and to discuss improvement proposals highlighting the importance of the OPL to deal effectively and neatly with local conflicts in electoral processes. The main thesis here is that for the system to fulfill its functions, the local electoral authorities are essential, and therefore they should not be suppressed.

PALABRAS

CLAVE

Elecciones
Reforma electoral
Democracia
Sistema nacional de elecciones
Organismos públicos locales electorales (OPL)

RESUMEN

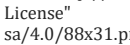
El principal objetivo de la reforma de 2014 y del actual sistema nacional de elecciones, consistió en fortalecer la imparcialidad de los árbitros locales y estandarizar la calidad de las elecciones en México, trasladando la experiencia del INE a los OPL, donde el INE ejerce atribuciones de coordinación, designación de consejeras y consejeros locales, emite normas para homogeneizar el funcionamiento del sistema y ejerce atribuciones especiales para organizar procesos locales conforme a reglas específicas. El propósito de este artículo es analizar algunos de sus principales componentes y aportar propuestas que lo pudieran mejorar, destacando la importancia de los OPL para atender con eficacia y pulcritud la conflictividad de los procesos electorales local. La tesis principal que sostengo consiste en que las autoridades electorales locales son indispensables para el funcionamiento del sistema, por lo que no deben suprimirse.

Recibido: 21/06/2023

Aceptado:
22/09/2023

Como citar este artículo: ANDRADE MORALES Yurisha, "Sistema Nacional de Elecciones," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, vol. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 59-85.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>  <https://i.creativecommons.org/1/by-nc-sa/4.0/88x31.png> This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Doctora en Derecho mención Sobresaliente Cum Laude por la Complutense de Madrid. Doctora en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Maestra y Licenciada en Derecho por la UMSNH. Investigadora y Titular de la Comisión Editorial del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la FDCS de la UMSNH. Fungió como Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán 2020-2021 y 2023-2024. Registro ORCID: 0009-0000-6507-2054 yurishaa@hotmail.com

1. Reflexiones introductorias.

La transformación política reciente de México que ha permitido transitar de un régimen no democrático a uno que sí lo es representa un caso de éxito, tanto en el ámbito nacional como internacional. La génesis del cambio se encuentra en la capacidad mostrada por los actores políticos que paulatinamente han construido los acuerdos necesarios para lograr diversas reformas de carácter electoral para edificar un sistema con autoridades autónomas y procedimientos técnicos especializados que se implementan con imparcialidad y legalidad en la organización las elecciones.

El andamiaje institucional logrado con las reformas que van de 1977 a 2014 transformó al régimen de partido hegemónico en un sistema de partidos plural y crecientemente competitivo, al menos hasta 2018, con matices y características específicas después de las elecciones de ese año. Al mismo tiempo, nuestro modelo electoral ha generado condiciones para ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, a partir de mecanismos de participación política directa por la vía de consultas populares, iniciativas ciudadanas y revocatorias del mandato.

Cada reforma electoral en este lapso ha mejorado procedimientos de la organización electoral y ha buscado fortalecer el carácter incluyente, plural y representativo de nuestra democracia. El nivel de desarrollo político que tenemos podría medirse, tanto por la fortaleza de los derechos y libertades como por la solidez de los mecanismos para la renovación del poder público. Por sí mismas, por sus alcances y características, las reformas siempre abren frentes para la deliberación política y para la reflexión académica buscando subsanar deficiencias en las normas electorales, eliminar antinomias legales y atender diversas oportunidades de mejora que se presentan cotidianamente en una materia esencialmente dinámica.

En febrero pasado se cumplieron nueve años de la reforma constitucional de 2014 que transformó al Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE) y apostó por darle un alcance nacional y modificar su

relación con los institutos electorales locales para fortalecer su profesionalización y la asunción de las buenas prácticas que han posicionado al INE como autoridad modelo en el planeta.

La reforma es relevante porque igual previó fortalecer la fiscalización de precampañas y campañas, volverla expedita en todo el país y crear una cultura nacional de transparencia y rendición de cuentas en los costos de la política electoral. Se establecieron nuevas causales para anular comicios si se comprueban gastos que rebasen los topes previamente calculados y ello resulte determinante para el resultado; y también cuando se detecten aportaciones indebidas o compra de tiempo aire en medios de comunicación; se determinó que el umbral de votos para conservar el registro como partido debía pasar del 2 al 3 por ciento, se ajustó la distribución de mensajes en radio y televisión durante los procesos electorales considerando a las novedosas candidaturas independientes. Esos, aunados a otros elementos, se convirtieron en centro de la polémica nacional, por lo cual, a inicios del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, en los órganos legislativos se ha buscado introducir ajustes por la vía de reformas electorales aisladas en leyes secundarias o de gran calado en la constitución.

La reforma 2014 decantó un sistema mixto en el que no desaparecieron institutos electorales locales y se perfiló la instalación de casillas únicas integradas por el INE para recibir la votación, tanto de elecciones locales como federales. Se establecieron nuevos mecanismos para la logística electoral y para impulsar la construcción de ciudadanía con una visión incluyente de los ámbitos subnacionales.

El panorama descrito por diversos actores políticos que sostenían que la competencia en las entidades federativas era imposible si los institutos locales seguían siendo árbitros, porque los veían controlados por los gobernadores en turno y por ello proponían nacionalizar todas las rutinas y contiendas electorales y desaparecer a esas instituciones, simplemente no se concretó. En cambio, se construyó un modelo que introdujo mecanismos de certeza y abonó en favor de la confianza, redujo el intervencionismo de

gobiernos en turno y los blindó frente a presiones de actores políticos locales.

Desde 2014 los y las consejeras electorales ya no se designan por los congresos locales sino por el INE mediante un abigarrado procedimiento, a partir de un concurso público y máxima publicidad en cada etapa. Coincidió en que las dudas sobre el funcionamiento de estas instituciones tenían evidencia empírica, como también lo es que el nuevo modelo no ha generado la confianza absoluta sobre estas autoridades, siguen los cuestionamientos de posibles vínculos con los gobiernos que han implementado nuevos mecanismos de presión, asociados a la autorización y entrega de los presupuestos necesarios para su funcionamiento.

En la deliberación pública nacional, los OPL se convirtieron en uno de los blancos predilectos de las iniciativas de reformas constitucionales y legales que han buscado afanosamente desaparecerlos bajo el argumento de la austeridad y de la reducción del uso de recursos públicos. Actores relevantes del momento, han señalado que estos organismos constituyen estructuras burocráticas onerosas para el Estado mexicano e innecesarias, porque en su opinión, sus atribuciones se duplican con las que tiene el INE.

Al amparo de estas reflexiones, de la revisión del modelo legal, de la literatura generada por diversos especialistas y de la revisión práctica que permite mi experiencia profesional, expongo en este ensayo, una aproximación al análisis sobre las características, diseño legal y problemáticas del actual sistema nacional de elecciones, en particular sobre los institutos locales electorales.

Sostengo, como hipótesis central del presente ensayo, que el modelo electoral desconcentrado que tenemos en la actualidad debe permanecer y fortalecerse, pues demuestra ser más eficaz para la organización de las elecciones locales y para atender su conflictividad. En contraste, no comparto la propuesta de concentrar todas las funciones en una institución nacional, lo cual se aparta de la esencia de nuestro federalismo, además de que

generaría un crecimiento exponencial de la estructura y costos de la autoridad central que iría en contra de la idea de austeridad en el uso de recursos públicos, a la par que complicaría la organización de procesos locales y el desahogo de elecciones que se rigen por el derecho indígena.

El ensayo se desarrolla a partir de un análisis empírico que abarca los principales componentes del sistema nacional de elecciones y se plantean propuestas de mejora sobre el modelo, que incluyen posibilidades de desconcentración de funciones por la vía de acuerdos reglamentarios del INE en favor de las instituciones locales o por reformas tanto a la Constitución o a la legislación vigente. El periodo de análisis comprende desde la emisión de las reformas constitucionales y legales de 2014 hasta las propuestas de reforma constitucional que presentó el presidente de la república en 2022 y su desenlace a inicios de este año.

Como método de investigación se utilizan herramientas bibliográficas, hemerográficas y documentales, se incluye la revisión de normas constitucionales y legales, así como los informes, acuerdos y resoluciones alusivas al tema emitidas por el INE o por TEPJF.

2. Nuevo federalismo electoral.

Las reformas constitucional y legal, fueron aprobadas por el Constituyente Permanente y por el Congreso de la Unión a finales de 2013 y principios de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero y 23 de mayo de 2014, respectivamente, iniciando una nueva etapa de nuestra institucionalidad democrática, denominada por diversos autores como el nuevo federalismo electoral, cuya principal característica consiste en la implementación de nuevos mecanismos de logística electoral estructurados entre el INE y los institutos electorales locales.¹

¹ Ver publicaciones del Diario Oficial de la Federación de los días 10 de febrero y 23 de mayo de 2014, en la segunda fecha están las diversas legislaciones electorales nuevas o reformadas:

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

Esta reforma se materializó a partir del Pacto por México, establecido como mecanismo de negociación política el 2 de diciembre de 2012, por el presidente Enrique Peña Nieto, para acordar con las dirigencias de los partidos nacionales con mayor representación en ese momento, PAN, PRI y PRD, las reformas que fueron llamadas como estructurales. En materia electoral cinco fueron los compromisos establecidos: el número 87, relativo a los gobiernos de coalición; el 88 concerniente a la fecha de la toma de protesta del presidente de la república; el 89 referido a la aprobación de una nueva Ley General de Partidos; el 90 sobre reformas a leyes electorales; y el 94 referente a la reelección de legisladores federales y locales.²

En esencia, el nuevo modelo debe interpretarse como un acuerdo de los actores políticos orientado a buscar mayores garantías de confianza y credibilidad en las elecciones locales, en un entorno caracterizado por la presencia de una sociedad más participativa, informada y activa frente a situaciones electorales que en otros momentos de nuestra historia no eran cuestionables.

Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345956&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

² Pacto por México, 2 de diciembre de 2012, https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

La reforma constitucional modificó 26 artículos, buscando corregir inequidad en la contienda y atender oportunidades de mejora, tanto a nivel federal como local.

Entre sus objetivos, como ya se mencionó, se estableció la necesidad de estructurar una nueva autoridad administrativa electoral y robustecer su independencia y autonomía frente a los poderes públicos y partidos políticos. A la par, como ha ocurrido desde 1990, en los 32 Estados de la federación se ajustaron los ordenamientos locales en la materia para conformar el sistema nacional de elecciones.

Otros compromisos de posibles ajustes en la materia listados en el Pacto por México siguieron rutas distintas, a manera de ejemplo, bastaría revisar que los objetivos planteados para fortalecer el modelo de comunicación política implantado desde la reforma de 2007, que prohíbe a todos la adquisición de espacios en señales de radio y televisión, porque los partidos y candidaturas independientes solo pueden difundir mensajes de propaganda política en los tiempos oficiales de radio y televisión administrados por el INE, no se remozó para impulsar una cultura de debate político y una racionalización de los anuncios publicitarios, como hubiera sido deseable.³

Ciertamente, la reforma incluyó adiciones para mandar la organización de debates durante las campañas en todos los procesos electorales de los diversos niveles, pero la racionalización o cambio de formato de spots de treinta segundos por spots de mayor duración no se incorporó; solo se modificó la distribución de segmentos cortos que se habían utilizado por los organismos electorales en la difusión de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Los ajustes solo propiciaron una distribución de 48 minutos diarios que en precampaña se dividían en 30 minutos para

³ ESTEINOU MADRID, Javier, *Propaganda encubierta y legitimación electoral. La manipulación de los comicios, Derechos Humanos y Democracia*, TEPJF, p. 24 y siguientes. Incluye una descripción genérica del modelo. Visible en http://bibliotecadigitalconeicc.iteso.mx/bitstream/handle/123456789/6959/2022_Propaganda%20encubierta%20y%20legitimidad%20electoral....pdf?sequence=1&isAllowed=y

autoridades y 18 minutos para partidos, a un canje de 30 para partidos y 18 para autoridades.⁴

En suma, la reforma de 2014 construyó un novedoso sistema nacional de elecciones que modificó la esencia del modelo electoral descentralizado que teníamos antes, con normas y autoridades para la organización de elecciones federales y normas e instituciones para la organización de comicios en cada entidad federativa. Subsistían 33 esquemas de ámbitos competenciales diferentes, los locales periódicamente ajustaban sus componentes, con matices propios, pero procurando asumir los cambios que se hacían al modelo federal con las reformas electorales sucesivas.

Al respecto, Leticia Catalina Soto Acosta nos propone utilizar, también, la expresión sistema nacional electoral, a fin de considerar tanto a las instituciones de carácter administrativo, como a los organismos jurisdiccionales, señalando que: “El sistema nacional electoral se integra por: el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; a nivel local, treinta y dos organismos públicos locales electorales y el mismo número de tribunales electorales locales, que ahora son independientes de los poderes judiciales de las entidades federativas”.⁵

Siendo interesante y correcta su perspectiva, la autora abre el abanico para incluir a los tribunales electorales en el concepto; de mi parte, al referirme al sistema nacional de elecciones aludiré a la interrelación que existe entre las estructuras electorales administrativas, el INE como autoridad

nacional que ahora tiene facultades expresas para la organización de elecciones locales y a los institutos estatales electorales que son coordinados por la autoridad central conservando facultades exclusivas para la organización de los procesos electorales locales, como lo describen Pamela San Martín y Salvador Hernández “la reforma electoral de 2014 estableció un nuevo modelo de elecciones que, reconociendo las carencias y deficiencias democráticas que persisten en México, particularmente en el plano de las elecciones locales, con el objeto de homologar los procedimientos técnicos desarrollados en el antiguo IFE, ahora a nivel nacional, otorgó nuevas atribuciones a la autoridad electoral, para convertirlo en el INE, órgano rector del sistema nacional de elecciones, con la composición de 32 OPL, uno en cada estado”.⁶

En suma, se integró un sistema nacional electoral que conserva características del modelo anterior descentralizado, sustituyéndolo por otro que mantiene la autonomía constitucional de los organismos locales y desarrolla una relación funcional estrecha con el INE. El sistema les otorga ámbitos específicos de competencias y determina la coordinación única del órgano nacional.

3. El diseño legal.

III.1. *Ámbito constitucional.*

En su artículo 41 fracciones V nuestra Carta Magna determinó la conversión del IFE en INE y agregó una referencia a las autoridades electorales locales, señalando que “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales...”. Mientras que el apartado A de la misma fracción, segundo párrafo, indica que “...la ley determinará las reglas para la

⁴ El actual modelo de comunicación política que data de 2007 centró la difusión de propaganda política en spots de 30 segundos. Nadie puede comprar espacios en radio o televisión para estos efectos, ni partidos ni personas. El resultado ha sido la spotización masiva de mensajes partidarios durante los procesos electorales, por ello, se propuso acumular los tiempos para poder difundir mensajes más largos, aspecto que no ha prosperado.

⁵ SOTO ACOSTA, Leticia Catalina, “Sistema nacional electoral, el gran reto”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio - diciembre de 2014, p. 323. Visible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/39-sist-nacional-electoral.pdf>

⁶ SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, A. Pamela y HERNÁNDEZ CUEVAS, Salvador R., “Sistema Nacional Electoral vs Sistema Federal Electoral,” *Elecciones, Justicia y Democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coord.), Tercera edición, México, TEPJF, 2020, ISBN 978-607-708-538-6, p. 122. Puede consultarse en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf

organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre estos, así como la relación con los organismos públicos locales”.

Las bases constitucionales establecieron una redistribución de competencias entre ambas instancias descrita en los apartados B y C de la fracción citada que no es necesario transcribir en este apartado, aunque sí debe destacarse la parte final del apartado B, dado que se definen las atribuciones especiales del INE para asumir la organización total o parcial de las elecciones locales. Veamos: “El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquellas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable...”.

También se centralizó la auditoría a los gastos partidarios y de las candidaturas locales dejando abierta la posibilidad de delegar en los llamados OPL esta actividad conforme a la redacción siguiente: “La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral... En caso de que... delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior (secretos bancario fiduciario y fiscal)”.

En forma correlativa, el artículo 116 de la propia Constitución, regula a los organismos públicos electorales y determina las normas a las que deberá sujetarse su integración y actuación. Para los efectos de la presente exposición cito los aspectos más relevantes. Así, en la fracción IV, inciso c), párrafo 2º se establece que: “El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley... deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra

una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley...”. Más adelante, en el inciso d), se determina que “Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”.⁷

Las normas constitucionales referidas prevén las facultades especiales de asunción, delegación y atracción del INE que explican su carácter nacional, además de caracterizar al sistema nacional de elecciones y establecer una sinergia de competencias entre autoridades nacionales y estatales, algunas de las cuales se analizan más adelante. La reforma mantiene el modelo descentralizado de organización electoral, no suprime a las instituciones locales y apuesta por mejorarlas técnicamente y por introducir mecanismos que fortalezcan su autonomía e independencia.

III.2. Ley secundaria.

La ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) retoma la redacción que determina las características esenciales del INE y las plasma como propias de los organismos públicos locales electorales (OPL), distribuye las competencias y señala que se trata de instituciones autónomas que serán profesionales en su desempeño. Al tiempo que regula el mecanismo de designación de las y los consejeros electorales locales, facultando al INE para ello.

Así, su artículo 98, numeral 1, señala que: “Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad”.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 06 de junio de 2023, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Mientras que el artículo 101 describe el procedimiento para la elección de consejeras y consejeros, dándole atribuciones al INE para desahogarlo, a partir de una convocatoria pública y con el cumplimiento de requisitos que garanticen la idoneidad, imparcialidad y profesionalismo de las personas que resulten electas.

También, en el artículo 101 de la ley citada, se incluye el catálogo de las atribuciones que son exclusivas de los organismos locales; mientras que el 102, numeral 2, determina las causales para activar el procedimiento de remoción de las y los consejeros electorales que, por su relevancia, vale citar aquí:

a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.⁸

La norma buscó homogeneizar características y rendimientos de las consejerías que integran los órganos de dirección de los OPL, privilegiando perfiles que garanticen independencia y autonomía frente a los actores políticos y gobiernos en turno de sus entidades federativas. Lograr imparcialidad

⁸ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalINE.pdf>

plena de árbitros locales fue uno de los principales objetivos de la reforma de 2014 y de la definición del actual sistema nacional de elecciones, por ello se trasladó la designación de estos funcionarios al INE y se incluyó un procedimiento para removerlos de la función, ya sea por incurrir en conductas que actualicen infracciones al régimen de responsabilidades administrativas que deben observar, por apartarse de los principios constitucionales que rigen la función electoral o por negligencia en su desempeño.

Como se ha mencionado, la designación de los y las consejeras electorales corresponde a una atribución del INE, instancia que implementó un método para comprobar el cumplimiento de requisitos legales, así como para asegurar condiciones de equidad, incluso de género, en la selección de participantes. Para ordenar y dar certeza a la integración de los OPL, su consejo general, como instancia superior de mando, también aprobó procedimientos para que los organismos locales designen a los titulares de sus áreas ejecutivas y de los correspondientes consejos distritales y/o municipales.

Los propósitos, varias veces aludidos por las y los consejeros electorales del INE,⁹ buscaron concretar la independencia y autonomía de las instituciones administrativas electorales locales que, si bien registró avances significativos, desde el inicio provocó que en varias entidades federativas los gobiernos en turno buscaran presionar su funcionamiento disminuyendo o cancelando unilateralmente las partidas presupuestales que les corresponden.

La problemática presupuestal que afecta el funcionamiento de diversos organismos públicos locales se analiza por el INE en informes que detallan las circunstancias que prevalecen en cada entidad federativa, en cuanto a la ministración de sus presupuestos

⁹ Bastaría revisar la deliberación en el pleno del INE del 30 de septiembre de 2014, a propósito de la designación del primer bloque de consejeras y consejeros de OPL, misma que quedó plasmada en el acta respectiva, visible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>

anuales, toda vez que en la práctica se acreditan injerencias indebidas de algunos titulares del poder ejecutivo o de los titulares de las haciendas estatales, tal y como veremos más adelante.

Para el ejercicio de sus atribuciones, pero también para lograr un diseño y funcionamiento más homogéneo de los OPL, el INE tiene conferidas tres facultades especiales: Asunción total, que bajo ciertas circunstancias le permite hacerse cargo de la implementación y operación total de un proceso electoral local, cuya organización originalmente corresponde al organismo público local del Estado de que se trate; la asunción también puede ser parcial, para desarrollar solo alguna actividad o cualquier fase de un proceso electoral local. Si el INE ejerce la asunción parcial, debe procurar el consenso del organismo público local, el cual podrá justificar la decisión por las limitaciones orgánicas, presupuestales y funcionales por las que atraviese.

Entonces, la asunción corresponde a una atribución que el INE ejerce respecto de las facultades y actividades que corresponden a los organismos electorales administrativos locales, al hacer suya alguna o todas las tareas organizativas de un proceso electoral local, debiendo revisar las condiciones o los elementos del entorno que impidan o pongan en riesgo su realización por las autoridades locales. Hablamos de situaciones políticas o sociales que alteren la paz e impliquen algunos peligros para la sociedad.

Las atribuciones especiales del INE han sido estudiadas con amplitud por Donaciano Muñoz Noyola, quien en su tesis de maestría describe el procedimiento que debe seguirse para el ejercicio de la facultad de asunción. Así, refiere que

se resolverá a través de procedimientos especiales que deberá desarrollar la Secretaría Ejecutiva del INE y cuyas solicitudes pueden estar en los siguientes supuestos: La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que puede solicitarse antes del comienzo de cada proceso electoral. No obstante, el Reglamento de Elecciones especifica que mientras que la solicitud de asunción total

se debe presentar, al menos cuarenta y cinco días previos al inicio del proceso electoral correspondiente, la solicitud de asunción parcial se podrá entregar una vez iniciado el proceso electoral que corresponda, al menos treinta días antes a aquel en que deba realizar la función solicitada... mientras que, el numeral 6 del artículo 41 del Reglamento de Elecciones contempla que en caso de que la solicitud sea presentada fuera del tiempo referido, el Instituto considerará la procedencia de manera excepcional, siempre que sea hasta quince días previos al inicio del proceso electoral en cuestión. Para la asunción parcial de la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, conteos rápidos u otra actividad que implique el desarrollo de sistemas informáticos, la solicitud podrá presentarse para análisis y resolución, cuando menos siete meses previos a la fecha de la jornada electoral...¹⁰

Por su relevancia, insisto en un aspecto fundamental para el ejercicio de esta atribución: el INE solo podrá ejercerla cuando se acredite la presencia de factores que imposibiliten el cumplimiento de las actividades correspondientes por la autoridad local. No se trata de una facultad de uso indiscriminado, sino excepcional y los elementos que la justifiquen podrían referirse, por ejemplo, a condiciones de inseguridad pública, problemas de crimen organizado e incluso en la intromisión indebida e ilegal de actores políticos locales o poderes públicos que presionen al organismo local e impidan su adecuado funcionamiento.¹¹

¹⁰ MUÑOZ NOYOLA, Donaciano, *La aplicación de las facultades de Atracción, Asunción y Delegación por parte del Instituto Nacional Electoral en el nuevo modelo político electoral durante los procesos electorales de 2014 a 2016 en México*, México, INE, 2017, pp. 45 en adelante. La tesis está visible en <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=71aebf646b6e8cdace6b765dd6deac1e>

¹¹ La asunción total ha sido ejercida por el INE en dos ocasiones, la primera para organizar la elección de gobernador de Colima en 2015 por mandato del TEPJF y para organizar la elección de Puebla por acuerdo con el OPL en 2019, la asunción parcial en múltiples ocasiones. Puede consultarse en INE/CG40/2019 RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE EJERCE ASUNCIÓN TOTAL, PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES EXTRAORDINARIOS 2019, EN EL ESTADO DE

La facultad de atracción se ejerce por el INE para la definición de criterios de interpretación que se traducen en la emisión de normas reglamentarias que homogeneizan la forma en la que los OPL atienden asuntos relevantes. La normativa aplicable también establece el procedimiento que debe seguirse para su ejercicio, así la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que la solicitud o petición podrá presentarse en todo momento, mientras que el Reglamento de Elecciones¹² indica que sería procedente antes o durante el desahogo del proceso electoral; si la solicitud se presenta antes del inicio, el plazo será de al menos treinta días antes al que deba atraerse el asunto específico a conocimiento del Instituto; si fuera durante el proceso, el plazo para su presentación y resolución se contabilizará en días naturales.¹³

La facultad de delegación, por su parte, significa que el INE podría conferirle a alguno de los OPL o a todos, la realización de funciones electorales que son de su competencia original. Dos ejemplos ampliamente discutidos: el primer tema es el relativo a la integración de las mesas directivas de casillas que, como vimos en la exposición de las bases constitucionales, corresponde en forma exclusiva a la autoridad nacional y se materializa con la implementación de la casilla única en los procesos electorales concurrentes.

De igual forma, cuando las elecciones locales no coinciden con las federales, el INE es la autoridad responsable de integrar las mesas directivas de casilla que solo recibirán votación en las entidades con elecciones, ejemplos recientes están en 2022 o en 2023, cuando solo hubo procesos comiciales locales y el INE

PUEBLA, EMITIDA EN EL EXPEDIENTE
INE/SE/AS02/2019 E INE/SE/AS-03/2019 ACUMULADO,
6 de febrero de 2019,
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>

¹² Ver artículo 47 y siguientes del Reglamento de Elecciones del INE <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>

¹³ Ejemplos significativos están en la homologación de fechas para la conclusión de actividades relevantes cuando los procesos electorales federales son concurrentes con los locales. La relación completa de las solicitudes de atracción recibidas por el INE y el sentido de la resolución emitida pueden consultarse en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/facultad-de-atraccion/>

integró las mesas directivas de casillas. En este caso se ha planteado la posibilidad de que el INE delegue la facultad en los organismos electorales de las entidades federativas, sin que hasta el momento haya ocurrido. La negativa se ha justificado en la postura de los actores políticos que sostienen que la autoridad nacional genera mayores garantías de eficacia y certeza.

El segundo tema se refiere a la posibilidad de que el INE delegue la fiscalización de las precandidaturas y candidaturas locales en los organismos locales que hoy se encuentra centralizada. Aquí, partidos y candidatos y las definiciones de la autoridad nacional han sido inflexibles para no delegar, sobre todo, porque las capacidades institucionales de los OPL son muy variables, porque las rutinas y la infraestructura de la autoridad nacional es superior, además de que los actores políticos confían en el desempeño de la autoridad nacional, pese a sus discursos que recurrentemente expresan inconformidad con las multas impuestas. Atentos a la historia reciente, desde los inicios en la implementación de la reforma de 2014, el INE ha ejercido constantemente la facultad de atracción, en algunas ocasiones la asunción parcial y solo en dos ocasiones la asunción total, pero nunca la facultad de delegación.

4. Deliberación permanente para desaparecer a los OPL.

IV.1. Iniciativa del diputado Sergio Gutiérrez Luna.

La LXIV legislatura se instaló el 1 de septiembre de 2018. Apenas seis meses después había diversas iniciativas de reformas, tanto constitucionales como legales, en materia electoral y si bien la historia reciente nos dice que no todas las iniciativas que se presentan en el Congreso se convierten en derecho positivo, también es cierto que varias de ellas condicionan la agenda de los trabajos legislativos, en particular de los partidos que integran las mayorías parlamentarias.

El jueves 7 de marzo de 2019 se publicó en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, una iniciativa del diputado morenista Sergio Gutiérrez Luna, que incluyó un paquete amplio de propuestas de reformas

constitucionales y legales en la materia,¹⁴ que se sumaron a otras que propusieron cambios al INE y a los OPL y a diversos aspectos de la materia. La iniciativa propuso nacionalizar los procesos comiciales suprimiendo a los órganos locales, bajo el argumento de la austeridad dado que dichos ajustes implicarían ahorros significativos de dinero público.

La iniciativa de Gutiérrez Luna planteó modificar seis artículos constitucionales: 40, 41, 99, 116, 122 y 134, siendo la propuesta que mayores cambios promovió, argumentando la necesidad de impulsar austeridad y racionalidad en el uso del dinero destinado a todas las actividades públicas.

Coincidiendo con el propósito de disminuir los costos de los procesos electorales, considero que, a partir de la presentación de esa iniciativa, se materializaron diversos riesgos al principio de autonomía y, en general, sobre la existencia y funcionamiento de las instituciones electorales. Se generaron diversos recortes presupuestales aprobados con absoluta discrecionalidad por la cámara de diputados y por los congresos estatales, sin considerar diagnósticos de especialistas y sin la opinión de los organismos electorales, federales y locales.

La iniciativa planteó suprimir a los OPL y en su lugar instalar organismos cuyos titulares serían designados directamente por la cámara de diputados y no por el INE. Dichas propuestas deben analizarse en el contexto que prevalece en el país desde entonces, donde las autoridades electorales no solo enfrentaron el reto de consolidar el modelo desarrollado a partir de 2014 y donde se tenían ya resultados de los procesos electorales organizados con el sistema nacional de elecciones, sino, también, las constantes presiones de los gobiernos federal y estatales por la vía presupuestal.

¹⁴ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5233-II, jueves 7 de marzo de 2019, Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, del Grupo Parlamentario de Morena <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190307-II.html#Iniciativa1>

Los avances logrados indicaban que el objetivo de implantar buenas prácticas electorales en las entidades federativas seguía una ruta correcta, pero también se evidenciaban oportunidades de mejora. La confianza en el modelo se reflejaba en una mayor aceptación ciudadana a las actividades de las estructuras electorales y en aplicaciones concretas de las normas aprobadas en 2014. Varios ejemplos dan cuenta de ello: la casilla única funcionó adecuadamente y evitó que la ciudadanía se formara dos veces para votar en elecciones locales y federales; la fiscalización centralizada se organizó bajo la administración del INE con el apoyo de los OPL, logrando disminuir los plazos de la auditoría de gastos de campaña de un año, conforme al modelo anterior a 2014, a 40 días posteriores a la jornada electoral y siempre con la posibilidad de analizar los rebases a los topes de gastos de campaña como probable causal de anulación de las elecciones.

No obstante, las iniciativas de reformas electorales fueron sustentadas por sus autores en argumentos que aludían a duplicidad de funciones entre los órganos electorales estatales y nacionales y, en consecuencia, proponían suprimir a las autoridades locales para propiciar ahorros. Los puntos más relevantes que se observaron en la discusión pública fueron los siguientes:

- La pretensión, se decía, de nacionalizar las elecciones, aunque en rigor se trataba de una centralización, suprimiendo a los OPL, para lo cual la iniciativa propuso modificar las partes conducentes del artículo 41 constitucional, para establecer que el INE tendría facultades totales para la organización de elecciones federales y locales. Conforme con el modelo que se propuso, los vocales ejecutivos o delegados del INE en cada estado, se desempeñarían, al mismo tiempo, como secretarios ejecutivos locales en un novedoso consejo local integrado por cinco consejeros locales que serían designados por votación de dos tercios de integrantes de la cámara

de diputados. Estos funcionarios seguirían ejerciendo atribuciones en materia de elecciones federales y las correspondientes a elecciones locales, señalándose: “La ley determinará las reglas para la coordinación, organización, funcionamiento de los órganos y las relaciones de mando entre éstos... Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones”.¹⁵ En síntesis, pasaríamos de OPL con 7 consejeros o consejeras locales nombrados por el INE a un modelo de “consejos locales” con 5 consejeros (as) designados por las y los diputados.

- En relación con las restricciones para ocupar cargos públicos. El artículo 116 constitucional vigente establece una veda de 2 años para consejeros electorales locales, es decir, que una vez que concluyen el cargo no pueden ser postulados ni ocupar un cargo de elección popular o dirigencia partidista. La iniciativa comentada sostenía que se debía incrementar el plazo a tres años.
- En su caso, realizar la fiscalización desde las entidades federativas en lo referente a las elecciones locales, dado que la iniciativa contempló la posibilidad de desconcentrar la revisión de ingresos y gastos de precandidatos y candidatos, regresando la atribución a los novedosos consejos locales, cuyos consejeros y consejeras serían designados por la cámara de diputados.
- En lo referente al uso y aplicación de recursos públicos, se propuso que el cumplimiento a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, a los que están obligados todos los servidores

públicos, se revisara por los organismos locales y no por las instancias centrales del nuevo INE.

IV.2. Iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral del presidente Andrés Manuel López obrador.

El 28 de abril de 2022, el presidente de la república presentó una iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral que no logró la mayoría calificada en la cámara baja. No fue aprobada, pero generó una intensa deliberación pública porque surgió en el momento de mayor confrontación entre el INE y el gobierno federal y los grupos parlamentarios de la alianza gobernante que consideraron necesario modificar diversos componentes del sistema electoral mexicano.

La iniciativa presidencial fue polémica desde su origen porque fue presentada por el gobierno, a diferencia de las seis reformas anteriores que fueron promovidas por partidos políticos de oposición buscando mejores esquemas regulatorios para garantizar la equidad en la contienda. Además, el presidente decidió presentarla en el último tramo de su mandato y fue leída como una reacción en contra de las autoridades electorales con las que escenificó diversos desencuentros a propósito de la organización de la consulta popular de 2021, la revocatoria de mandato de 2022 y los severos recortes presupuestales al INE.

La iniciativa presidencial no fue apoyada en la cámara de diputados porque los partidos de oposición se sintieron excluidos y en diversos espacios señalaron que la mayoría morenista no buscó construir los acuerdos parlamentarios que en las últimas tres décadas han sido la base para modificar las reglas del juego político. Sabemos que una reforma electoral, por su relevancia, exige ser incluyente de las propuestas de todos los actores, además de exigir los diagnósticos técnicos y propuestas de los organismos especializados que las aplican. Es claro que una reforma a las reglas del juego político, sin el consenso de todas las fuerzas políticas genera profundas diferencias y deslegitima la organización de los procesos electorales.

¹⁵ Propuestas de modificación incorporadas en el apartado A, fracción V del artículo 41 constitucional, visibles en la iniciativa del Diputado Sergio Gutiérrez Luna, ya citada.

En la materia que nos ocupa, la iniciativa propuso la conversión del actual INE por el INEC, Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, aunado a la desaparición de los OPL y tribunales electorales locales, con lo cual la nueva institución asumiría todas las tareas electorales en los ámbitos federal, estatal y municipal, además de la organización de los mecanismos de participación democrática directa y apoyar los ejercicios electorales regulados por el derecho indígena.¹⁶

La opinión de diversos especialistas coincidió en que la reforma propuesta por el presidente era atentatoria de nuestra institucionalidad democrática.¹⁷ Por su parte, diversas organizaciones ciudadanas lograron una intensa movilización social que generó la llamada marea rosa del 13 de noviembre de 2022, en la cual cientos de miles de personas marcharon pacíficamente por las avenidas de las principales ciudades del país. Algunos líderes de los partidos opositores concurrieron a las marchas y comprometieron detener la reforma constitucional, como finalmente ocurrió.

La iniciativa también tocaba un instrumento fundamental para la organización de las elecciones y para la identidad de las y los mexicanos, pues retiraba de las atribuciones del nuevo INEC, la facultad para integrar el padrón electoral, pasándola a alguna de las dependencias del gobierno federal sin que se señalara a cuál de ellas. La autoridad electoral solo hubiese conservado competencia para integrar los listados nominales de electores, a partir de un padrón administrado por alguna dependencia del gobierno federal. La opinión generalizada sobre este tema defendía el argumento relativo a que la base de electores en manos de un organismo autónomo e imparcial ha sido una de las claves para la transición política mexicana.

¹⁶ Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral, 28 de abril de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>

¹⁷ WOLDENBERG, José, "¿Construir democracia o debilitarla?", *EL UNIVERSAL*, México, 23 de agosto de 2022, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/construir-democracia-o-debilitarla/>

Recordemos que la reforma fundante del actual sistema electoral, la de 1989-1990, retiró al gobierno el control del padrón y estableció que su integración y actualización estaría en manos del entonces Instituto Federal Electoral.

Finalmente, la iniciativa proponía la elección por voto popular de consejeros y magistrados electorales. Los aspirantes tendrían que hacer una especie de campañas y buscar el voto ciudadano, la cual también generó debate público considerando las complicaciones técnicas para la implementación de la propuesta y la eventualidad de que los aspirantes hicieran una especie de campaña para obtener el voto ciudadano.

Al centralizar todo el trabajo electoral en el INEC, desaparecían las instituciones electorales locales de corte administrativo, cuyas atribuciones pasarían a la autoridad nacional y, por consecuencia, no hubiera sido necesario mantener funcionando a los tribunales electorales locales que, esencialmente, se encargan del control de la legalidad de los actos de los OPL, conforme con el sistema de medios de impugnación vigente.

La propuesta presidencial defendió un modelo centralizador de la función electoral que se sustentó en el argumento no comprobado de que se generarían ahorros por 24 mil millones de pesos, cifra que nunca se contrastó con los costos de inversión inicial y los recursos anuales que permanentemente se requerirían para la adaptación del INE al nuevo diseño y a la asunción de todas las actividades de elecciones locales. Tampoco se revisó el funcionamiento y resultados de los OPL ni se consideró su desempeño en la atención de la natural conflictualidad que imponen los procesos locales en cada entidad federativa.

La evidencia empírica demuestra la hipótesis central de este ensayo e indica que los rendimientos de los organismos electorales locales son satisfactorios en los nueve años de implementación del modelo actual. No se han presentado conflictos postelectorales y las decisiones que han tomado han sido ratificadas en más de un noventa por ciento por los tribunales electorales, además de que la opinión pública, esencialmente expresada en la

marcha del 13 de noviembre de 2022 y las concentraciones del 26 de febrero de este año, así lo indican.

La viabilidad del modelo que se materializa en el sistema nacional de elecciones también encuentra sustento en la experiencia institucional acumulada que tienen para atender las particularidades que se presentan en cada Estado por la regulación de las elecciones de cuarto nivel, como en los casos de Chihuahua, Michoacán, Nayarit y Tlaxcala, entre otros y los que regulan elecciones a partir de sistemas normativos de los pueblos históricos. Trasladar estas responsabilidades a una entidad centralizada sería complejo, pues se tendrían que crear áreas especializadas y unidades administrativas específicas en las delegaciones estatales. La complejidad se multiplica si los cambios se pretenden con la proximidad del inicio de procesos electorales, como fue el caso de esta reforma

IV.3. El Plan B en materia electoral.

Al no lograr los consensos para aprobar la iniciativa de reformas constitucionales, el gobierno y Morena optaron por impulsar ajustes a seis legislaciones electorales secundarias, que se conocen como el Plan B en materia electoral. Dichas leyes son: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Comunicación Social, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley General de Partidos Políticos, emisión de una nueva Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que abrogaría a la actual y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁸

Modificar leyes secundarias para disminuir a los organismos electorales tiene como antecedente los ajustes hechos en 2022 a la ley electoral de la CDMX, donde el poder legislativo local suprimió cinco unidades técnicas, lo cual generó una reducción de más del 30% del presupuesto del OPL.¹⁹ Al final de la cadena

¹⁸ Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-A.pdf#page=2>

¹⁹ Podrá revisarse la parte sustantiva de este tema en Congreso de la Ciudad de México, Aprueba el Congreso

impugnativa las autoridades jurisdiccionales validaron estos ajustes al considerar que no se afectó la funcionalidad del órgano.

En el Plan B, el tema de mayor deliberación pública correspondió a los ajustes propuestos en la LGIPE para modificar las características y atribuciones del INE. Recordemos que, por mandato constitucional, artículo 41- V- Apartado A, esta institución dispone en su estructura de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano directivo de mayor relevancia es el consejo general donde participan las y los consejeros electorales; mientras que el órgano de carácter administrativo que lleva el seguimiento de los programas de la institución se denomina Junta General Ejecutiva con la participación de las y los directores ejecutivos y la persona titular de la secretaría ejecutiva.

Conforme con los principales cambios impulsados en el Plan B, se suprimía a la Junta General Ejecutiva que, entre otras funciones, tiene la supervisión de todas las áreas ejecutivas, centrales y desconcentradas, así como el seguimiento de los programas institucionales.

En el Plan B, esta instancia se sustituiría por una comisión integrada por 5 consejerías, que administraría al INE, con la presencia del titular del órgano interno de control (OIC), quien actualmente es designado por la cámara de diputados. Esto implicaría, que todas las decisiones administrativas del INE tendrían que ser validadas por el OIC, dado que su titular participaría en la comisión de administración, la cual ahora sería responsable de elaborar y proponer el proyecto de presupuesto, políticas administrativas internas y todos los programas institucionales; el OIC intervendría, también, en la aprobación de la estructura de vocalías, direcciones ejecutivas y unidades técnicas; tendría a su cargo la auditoría de todos los ingresos y egresos del Instituto, pero las nuevas funciones que se le asignan lo convertiría en juez y parte en las actividades administrativas.

local reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX, 27 de mayo de 2022, <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueba-congreso-local-reformas-al-codigo-instituciones-y-procedimientos-electorales-cdmx-3458-1.html>

En cuanto a la estructura desconcentrada, el Plan B disminuye a las juntas ejecutivas locales que hoy funcionan en las capitales de las entidades federativas. De cinco vocalías que las componen, quedarían solo tres: Vocal Ejecutivo, Vocalía del Registro Federal de Electores y Vocalía de Organización y Capacitación Electoral. Al suprimir dos vocalías de cinco se eliminarían 64 a nivel nacional.

Las modificaciones legales también determinaron subsumir las direcciones ejecutivas de organización y capacitación electoral y educación cívica; la del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) con la de administración; así como crear una dirección ejecutiva nueva fusionando las unidades de lo contencioso electoral y la dirección jurídica; suprimir la unidad de vinculación y agregar sus funciones a la nueva dirección de organización y capacitación; la unidad de fiscalización se elevaría a rango de dirección ejecutiva, pero se cancelaría la autonomía de gestión que le señala la Constitución.

En el ámbito distrital, desaparecerían las 300 juntas ejecutivas distritales sustituyéndose por oficinas auxiliares que podrían ser temporales o permanentes. Se eliminarían las cinco vocalías y las nuevas instancias se integrarían solo con un "vocal operativo", con lo cual se suprimiría al 80% de los miembros del servicio profesional electoral distrital, 1200 vocalías en total, quedando solo una plaza de personal profesional para todas las tareas de estos órganos.

Veamos un ejemplo de lo que contiene la LGIPE conforme con la redacción del Plan B: "Artículo 61.4: a) En los municipios o demarcaciones territoriales que contengan dos o más distritos electorales en su ámbito territorial, habrá una Oficina Auxiliar; b) En las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito, habrá una Oficina Auxiliar; c) En casos distintos a los dos anteriores, se instalará una Oficina Auxiliar por cada distrito electoral federal".

Para explicar los cambios habrá que decir que, si la reforma hubiese entrado en vigor,²⁰

²⁰ He analizado la suspensión sobre los efectos del Plan B, en diversas columnas. Aquí podrá revisarse una de ellas:

dado que sus efectos fueron suspendidos por diversas determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, veríamos casos como el mexiquense, donde todo el Valle de México, que corresponde a una zona metropolitana con la CDMX y que actualmente tiene, en conjunto, 52 juntas distritales ahora tendrían solo una oficina auxiliar.

Otros casos están en las zonas metropolitanas de Guadalajara donde hay 12 juntas distritales, en Monterrey 13 y en Puebla 7. Cada una de ellas, en términos del Plan B, solo tendría una oficina auxiliar. La pregunta es: ¿cómo se organizaría y se cumpliría el trabajo operativo con una reducción tan severa de áreas y personal?

En el Informe presentado en sesión pública del 25 de enero de 2023²¹ sobre los impactos de la reforma electoral, el INE señaló que, entre otras actividades que se ponen en riesgo, están las siguientes: recorridos por las secciones electorales para determinar los lugares donde se instalan las mesas de casilla; reconocimiento del entorno geográfico, cultural y social que permite definir programas para fortalecer derechos políticos y mejorar la logística electoral; implementación de programas de reclutamiento de capacitadores y supervisores electorales; notificación y capacitación de funcionarios de casilla; entrega a funcionarios de casilla de documentación y materiales electorales; y, diseño y ejecución de programas

ANDRADE MORALES, Yurisha, "Control constitucional de la reforma electoral. el análisis de hoy de la Dra. Yurisha Andrade Morales", *Víctor Americano Noticias*, Morelia, Michoacán, 3 de abril de 2023, <https://americanovictor.com/control-constitucional-de-la-reforma-electoral-el-analisis-de-hoy-de-la-dra-yurisha-andrade-morales/>

²¹ El informe completo puede verse en: Instituto Nacional Electoral, Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rinde la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

de recolección y traslado de paquetes electorales.

Otras actividades que estarían en riesgo, conforme con lo que analizó el INE, serían: operación de los programas de resultados electorales y de sus cómputos definitivos; ejecución de programas de educación cívica; coordinación de diversos programas durante la jornada electoral y realización de conteos rápidos, entre otros.

El Plan B también modificó las características de la secretaría ejecutiva del INE, órgano unipersonal que, conforme con la normativa vigente, ejerce atribuciones en tres grandes rubros: actúa como secretaría del consejo general; coordina la estructura ejecutiva, central y desconcentrada; y ostenta la representación jurídica de la institución, incluida la oficialía electoral. La reforma limita sus atribuciones, la convierte en órgano auxiliar del consejo general, ya no sería la instancia responsable de brindar la función de oficialía electoral, atribución que se trasladaría a la dirección ejecutiva jurídica y de lo contencioso electoral. En un hecho inédito, conforme con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto por el que se emitieron los cambios legislativos, fue separado de su encargo el secretario ejecutivo del INE, aunque fue restituido por diversas ejecutorias de instancias judiciales.

Por lo que se refiere al Registro Federal de Electores, el Plan B tuvo los impactos siguientes: primero consideremos que el padrón electoral se actualiza permanentemente a través de la estructura desconcentrada del INE, es decir, de las juntas ejecutivas locales y distritales, para lo cual se tienen instalados 900 módulos que dan de alta a las y los nuevos electores, registran los cambios de domicilio y entregan la credencial de elector. Como efecto de la reforma, de 792 funcionarios del INE que laboran en los módulos se despediría a 760.²²

Además, la reforma ordenaba que los módulos de atención ciudadana se instalaran en inmuebles de dominio público, es decir, que están administrados por instituciones públicas y por los gobiernos en sus diversos niveles, que

²² *Ídem*.

son de su propiedad o se encuentran arrendados o conforme con otras figuras legales como el comodato, ante lo cual la autoridad electoral señaló que ello vulnera el principio de autonomía del INE y pondría en riesgo la confidencialidad del padrón y la protección de los datos personales.

En lo referente a los OPL, el Plan B, conforme con el artículo 99, numerales 3 al 5, de la propia LGIPE, suprimía la posibilidad de que tuviesen estructuras desconcentradas permanentes y establecía reglas estrictas para la instalación de éstas, solo durante el desahogo del proceso electoral. Racionalidad y austeridad en sus estructuras fueron los argumentos para sustentar la reforma electoral.

Estas modificaciones resultaron inoperantes debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las invalidó.²³ De cualquier manera, significaban la posibilidad de generar daños al sistema nacional de elecciones que pudieron ser irreversibles, pues no solo afectaba la funcionalidad del órgano coordinador, sino que lo volvía inoperante para la organización de los procesos electorales. La reforma se dio con procesamiento deficiente que llevó a su invalidación, pero dejó lecciones sobre los riesgos que se corren en esta materia.²⁴

De acuerdo con nuestra línea argumental, no se justifica la centralización electoral como tampoco una modificación estructural al INE como la descrita, dado que las iniciativas no presentaron evidencias empíricas que demostraran la necesidad de los ajustes y menos aún argumentan sobre las ventajas que redituaría al sistema. Frente a la falta de diagnósticos contundentes para impulsar las reformas, las instituciones electorales y la opinión especializada presentaron una argumentación amplia en contra que avalan la viabilidad del modelo actual.

²³ RAMOS, Rolando, "Invalida la SCJN el "plan B" electoral de AMLO", *El Economista*, México, 22 de junio de 2023, <https://www.economista.com.mx/politica/La-Suprema-Corte-declara-la-invalidez-del-plan-B-electoral-de-AMLO-20230622-0047.html>

²⁴ BAÑOS, Marco, "El plan B no es válido", *El Financiero*, México, 26 de junio de 2023, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marco-banos/2023/06/26/el-plan-b-no-es-valido/>

5. Reflexiones y propuestas específicas sobre el sistema nacional de elecciones.

En los apartados anteriores la exposición analiza el entorno de la reforma constitucional y la emisión de la nueva ley electoral secundaria que dio origen al sistema nacional de elecciones y sus principales características. Considerando que el periodo de estudio abarca desde 2014, se revisó la implementación del modelo y sus principales resultados hasta 2022, pasando por las propuestas de modificación legislativa que la cuarta transformación impulsó para cambiar de raíz a dicho sistema, por lo cual, a continuación, plantearé propuestas específicas que podrían tomarse en cuenta en reformas posteriores a las elecciones de 2024 para fortalecer al modelo en sus componentes esenciales.

Así, hemos revisado que uno de los objetivos centrales de la reforma electoral de 2014 consistió en estandarizar la calidad organizativa de las elecciones en México, trasladando las buenas prácticas reconocidas al INE a la estructura y funcionamiento de los organismos electorales de los Estados, lo cual, se demuestra, al menos, con los aspectos siguientes: el primero tiene que ver con la puesta en marcha del servicio profesional electoral de los OPL, es decir, con el inicio de la profesionalización del personal que tendrá a su cargo las actividades electorales; el segundo, radica en la implementación de diversos mecanismos que garantizan el mejor funcionamiento de dichas instituciones, como la emisión de manuales para los procedimientos que atienden; la integración de comisiones internas presididas por las consejerías para desarrollar los trabajos; y el hecho de que no se registran problemas postelectorales desde la entrada en vigor del modelo, así como la adecuada coordinación establecida con el INE.

La sinergia construida también ha generado algunas tensiones que son naturales a la puesta en marcha de un novedoso modelo, donde el INE es la instancia de mayor relevancia y ejerce atribuciones de coordinación, designación de consejeras y consejeros y emite normas reglamentarias que buscan homogeneizar el

funcionamiento del sistema. Así que el propósito para este apartado consiste en analizar algunos de sus principales componentes y exponer propuestas que lo pudieran mejorar. Utilizo información oficial presentada por el INE y observaciones derivadas de mi experiencia en la integración de estos órganos.

V.1. Remoción de consejeros.

Como ya se expuso, la designación de los y las consejeras electorales constituye una de las atribuciones más relevantes del INE. En paralelo, le corresponde desahogar el procedimiento de remoción cuando alguna o alguno de ellos se ubican en las causales de remoción previstas en el artículo 102.2 de la LGIPE. El problema medular consiste en que la ley no establece una gradación de las sanciones, no hay sanciones intermedias, así que al demostrarse la infracción cometida solo puede removerse a la persona, con independencia de la gravedad de la falta.

El INE, al desahogar las denuncias que conoce en contra de las consejerías de OPL, solo podría sancionar con remoción o absolver, así de simple y de injusto a la vez. La propuesta consiste en modificar el ya citado artículo 102.2 de la LGIPE para ampliar el catálogo de faltas y adicionar la gradación correspondiente, a efecto de que las sanciones que se impongan sean proporcionales a las faltas cometidas, pues los extremos previstos complican sancionar infracciones con criterios de racionalidad y, antes que inhibir o prevenir, provoca posibles injusticias que podría cometer la autoridad, en un sentido o en otro.

Veamos algunos datos. Con corte al 17 de marzo de 2023, a partir de la reforma de 2014, “...se han instaurado 191 procedimientos, con motivo de la presentación de vistas o denuncias contra las y los Consejeros Electorales de los OPL. De estos, 6 fueron presentados en dos mil catorce, 24 en dos mil quince, 33 correspondientes a dos mil dieciséis, 22 del dos mil diecisiete, 36 en dos mil dieciocho, 15 en dos mil diecinueve, 17 respecto al dos mil veinte, 23 en dos mil veintiuno, 12 en dos mil veintidós y, a la fecha, 3 en dos mil veintitrés”... se han resuelto 185 procedimientos de remoción, de los que: 69 se

desecharon (por incompetencia o improcedencia) (3 acumulados), 11 fueron sobreseídos; 2 de ellos en virtud de que los actores se desistieron de la acción y 9 toda vez que el Consejero denunciado renunció o fue removido de su cargo (2 de ellos acumulados), 29 se tuvieron por no presentados, en virtud de que los actores no desahogaron la prevención o bien fue insuficiente; 2 fueron dados de baja administrativa; 58 fueron declarados infundados y 16 fueron declarados fundados (8 de ellos estaban acumulados).²⁵

Este Informe da cuenta de los procedimientos de remoción desahogados por el INE desde la entrada en vigor de la reforma 2014 y la forma en la que el Tribunal resolvió las impugnaciones que recibió. Solo en el caso de Morelos, referido en el numeral 36 que aparece en el cuadro de la página 14 del documento citado, se reinstalaron a las personas removidas por el INE. El gran tema sigue siendo la falta de gradación de sanciones.

Al respecto, el TEPJF ha resuelto que ello solo sería posible si hubiese modificaciones a la ley, dado que no podría hacerse a través de normas reglamentarias emitidas por la autoridad nacional. Los antecedentes en esta materia registran que en 2017 el INE modificó su Reglamento para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPL, en términos del Acuerdo INE/CG/28/2017 del 24 de febrero de ese año,²⁶ cuya versión original data

²⁵ Instituto Nacional Electoral, Informe que presenta la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de Consejeras y/o Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150891/InformeRemocion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, pp. 3 a 14.

²⁶ El acuerdo puede consultarse en: INE/CG28/2017 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADO MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015, 24 de febrero de 2017, https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/02_Febrero/CGor201702-24/CGor201702-24-ap7.pdf

del 11 de marzo de 2015. Las modificaciones pretendieron ampliar el catálogo de sanciones.

Dicho Acuerdo argumenta que gradar permitiría establecer sanciones intermedias, distintas a la remoción del servidor público o a declarar infundado el procedimiento, conforme con distintos criterios previos del propio Tribunal, emitidos en ejecutorias sobre medios de impugnación relacionados con procedimientos de remoción.

En efecto, el Tribunal en la sentencia SUP-JDC-1573/2016²⁷ y acumulados, SUP-RAP-118/2016 y acumulados, SUP-RAP-485/2016 y acumulados y SUP-RAP-502/2016, razonó que la remoción no era la única sanción susceptible de imponerse a las y los consejeros electorales locales con motivo de la comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones, y que el INE podría aplicar sanciones distintas conforme con su gravedad, a fin de cumplir con los principios de legalidad y proporcionalidad.

Queda de manifiesto que, en un primer momento, el Tribunal resolvió a favor de que las conductas irregulares en las que pudieran incurrir las y los consejeros de OPL, de acuerdo con su gravedad, podrían sancionarse de manera distinta a la remoción. Pero en junio de 2017, al resolver los recursos con número de expediente SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017²⁸ promovidos por el PRD, Morena, el entonces PES y el PRI, en contra del citado Acuerdo del INE, determinó, modificando sus criterios iniciales, que el Instituto creó, en ejercicio de su facultad reglamentaria, un régimen de responsabilidades y sanciones para los integrantes de los OPL no previsto ni en la Constitución ni en la ley.

En sus ejecutorias, el Tribunal consideró excesivo que el INE estableciera en el

²⁷ Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales SUP-JDC-1573/2016 Y ACUMULADOS, 25 de mayo de 2016, https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1573/SUP_2016_JDC_1573-573098.pdf

²⁸ Recursos de Apelación SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 Y SUP-RAP-97/2017 ACUMULADOS. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Magistrada Ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso, 22 de junio de 2017, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0089-2017.pdf

Reglamento una gradación de sanciones, en caso de que la comisión de las faltas no sea de tal gravedad como para determinar la remoción; concluyó, también, que dichos ajustes solo son posibles en la ley suprema o en la ley secundaria.

Como podrá observarse, la previsión legal vigente es insuficiente para revisar las conductas infractoras de consejeras y consejeros locales, más si consideramos que la naturaleza del derecho administrativo sancionador exige una delimitación clara de la conducta infractora y una sanción proporcional a su gravedad, por esa razón sostengo que es pertinente que en la próxima reforma se establezca un catálogo de sanciones, pudiendo ajustarse los contenidos del artículo 102 de la LGIPE. Así, atendiendo a los criterios de proporcionalidad, el INE debe calificar la falta para determinar la sanción que resulte más pertinente y si ésta tiene un rango de mínimos y máximos, imponerla dentro de esos márgenes.

La propuesta para modificar el artículo mencionado y demás normas correlativas podría incluir los elementos siguientes para que el INE establezca la sanción: a) calificación de la falta cometida, que podría ser leve o grave con sus matices; b) antecedentes de la persona infractora; c) característica de la falta, es decir, si fue intencional o culposa; d) primera vez que se incurre en la conducta o si hay reincidencia; y, e) Si la falta generó beneficios económicos indebidos.

En relación con el tipo de faltas, considerando precedentes y materias que guardan cercanía con el procedimiento de remoción, éstas podrían ser las siguientes: a) amonestación pública; b) multa; c) suspensión temporal del cargo, sin goce de sueldo. El INE definiría por cuántos días se actualiza la suspensión; y, d) remoción como sanción extrema por conductas graves, que pongan el riesgo la función electoral.

Respecto al uso indebido de recursos públicos y algunas faltas en materia de responsabilidades administrativas, las instancias competentes para desahogar el procedimiento y sancionar, serían los órganos internos de control. Este tema no debe dejarse

en el ámbito de congresos locales o del federal, a efecto de evitar esquemas de presión para las consejerías de los OPL. La posibilidad de remoción por faltas administrativas debería turnarse al INE para que, con la resolución correspondiente, ejerza su facultad exclusiva de remoción, sin que ello implique la posibilidad de modificar el sentido.

V.2. Atribuciones de OPL en materia de fiscalización.

En cuanto a las atribuciones de OPL, en específico en materia de fiscalización de precandidaturas y candidaturas locales, en diversos espacios se ha planteado que el INE se las delegue, considero que no es pertinente. Básicamente porque la fiscalización se ejercería con mecanismos heterogéneos, criterios distintos y capacidades operativas diversas, asociadas a las condiciones prevalecientes en cada entidad federativa.

Las iniciativas que han incluido este tema son contradictorias entre lo que se señala en el discurso público y las redacciones propuestas porque, si bien plantean nacionalizar elecciones y desaparecer a los OPL, por otro lado, pretenden devolverles atribuciones como la fiscalización electoral. La realidad es que, pese al volumen de operaciones auditables en precampañas, campañas y gastos ordinarios, la autoridad nacional ha logrado consolidar la metodología y los instrumentos para cumplir con esta tarea. Si se regresara a los OPL, no habría estructura ni recursos que garanticen resultados adecuados ni cumplir con los plazos previstos en la ley.

Además de que el INE ha implementado con éxito, tanto el sistema nacional de registro de precandidatos y candidatos como el sistema integral de fiscalización, herramientas informáticas indispensables, sin las cuales no sería posible atender la auditoría electoral. Además de que ha desarrollado los esquemas de coordinación necesarios con las autoridades competentes para salvar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, ello con independencia de que, si la ley se reformara para pasar esta función a los OPL, o el INE la delegara, podría apoyarlos con las gestiones correspondientes, a fin de que dichos secretos no sean un obstáculo en la tarea fiscalizadora.

De esta manera, mi propuesta concreta consiste en señalar en la ley facultades de coadyuvancia de los OPL con el INE, para realizar diversas diligencias y verificaciones en campo, lo cual podría generar un mejor aprovechamiento del personal temporal que los organismos electorales contratan durante los procesos electorales.

V.3. Restricciones a personas que concluyen el encargo en consejerías.

Otra discusión surgida a propósito de las iniciativas que buscan modificar diversos aspectos de la legislación electoral está en el plazo señalado en la legislación vigente para que consejeros electorales locales no ocupen responsabilidades públicas después de que concluyan su encargo.

La iniciativa de Morena presentada el 7 de marzo de 2018, misma que hemos analizado, plantea ajustar el artículo 116 constitucional para que las y los consejeros de órganos electorales locales tengan una restricción de tres años, en lugar de dos, antes de ser postulados a cargos de elección popular.

Sabemos que la legislación vigente establece una restricción en el artículo 41 constitucional para que consejeras y consejeros del INE, al concluir su encargo, no ocupen responsabilidades en poderes públicos o en dirigencias partidistas, misma regulación que se incluyó en el 116 respecto de consejeros y consejeras locales, que no pueden sumarse a gobiernos en cuya elección hayan participado en calidad de árbitros, tampoco pueden ser postulados a un cargo electivo dentro de los dos años siguientes; además, debe considerarse que el artículo 55 constitucional, al establecer requisitos para ser diputado federal, amplía el plazo, indicando que para ocupar esta responsabilidad deberá separarse del cargo de consejero o consejera, al menos tres años antes de la elección, por lo cual también es pertinente armonizar estas disposiciones.

Más allá del ajuste legal, debe reflexionarse sobre el efecto que dichas restricciones tienen en cuanto al derecho de toda persona para dedicarse con libertad a las actividades que consideren pertinentes, en términos de las garantías que nos brinda el artículo 5

constitucional, más aún al concluir un encargo donde las deliberaciones públicas y los ajustes legales recientes han estandarizado el salario y casi anulado las prestaciones de estos servidores públicos, que son heterogéneas en las entidades federativas.

V.4. Autonomía presupuestal de los OPL.

Este es el gran tema para las autoridades electorales locales administrativas e incluso jurisdiccionales. Garantizar su autonomía presupuestal para el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus programas, es uno de los temas más controvertidos de los últimos años que podría superarse con algunos ajustes a la legislación. El mecanismo que se propone incluye una regla constitucional que ordene a los congresos y gobiernos estatales aprobar y entregar con puntualidad, sus recursos, incluyendo las modalidades de supervisión y rendición de cuentas.

Una obligación constitucional y la incorporación del procedimiento correspondiente en la ley secundaria contribuiría a superar la presión constante que distintos gobiernos ejercen por esta vía en contra de los OPL. Entre 2015 y 2023, se han deliberado públicamente casos extremos donde los congresos y gobiernos estatales han disminuido unilateralmente presupuestos, han negado la ministración de éstos o han administrado plazos de entrega con criterios políticos, incluso en pleno desahogo de los procesos electorales. En muchas ocasiones el presupuesto autorizado ha sido insuficiente para cubrir recursos materiales y nóminas del personal, como fue el caso de Morelos, donde el monto asignado por el congreso y gobierno estatales para la organización del proceso electoral 2018 fue tan limitado que resultó imposible pagar la impresión de papelería como boletas electorales, cubrir los costos del conteo rápido para la elección de gobernador o financiar la capacitación de consejeros y consejeras distritales y municipales.

El gobierno argumentó que los recursos solicitados por el OPL eran excesivos, a pesar de que el monto fue explicado por las y los consejeros de esa institución. El caso se judicializó y la Sala Superior del TEPJF, a finales de junio de 2018, resolvió en favor del Instituto

local ordenando al gobierno del Estado la entrega de veinte millones de pesos.²⁹

Por su parte, el INE en sus sesiones públicas, periódicamente informa sobre la situación financiera de los OPL. El informe más reciente, con corte al 22 de mayo del presente año, incluye datos que reflejan con nitidez la problemática financiera que viven estas instituciones, al referir que: “De manera específica, en el cuadro 3 se aprecian los montos de las reducciones que se aplicaron a los recursos destinados al gasto operativo de cada Organismo, donde resaltan afectaciones superiores al 50% del presupuesto solicitado por los OPL de Colima, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Mientras que, en los casos de Jalisco, Nuevo León, Tabasco y Yucatán, también se detectan afectaciones relevantes”.³⁰

El cuadro 3 al que alude la cita anterior, presenta las cifras de los montos solicitados y aprobados por los 32 OPL, además de indicar los porcentajes de disminución. Más adelante, a partir de la página 20, el informe detalla los casos de OPL con las problemáticas más fuertes que los colocan en situación de riesgo para su funcionamiento: Campeche, Colima, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas, donde Colima registra 70% de recorte, Oaxaca de casi el 60% y Guerrero, donde sin haber un recorte formal, simplemente no se les ha entregado dinero ni de prerrogativas partidarias ni de gasto operativo del Instituto.

El informe también alude a los medios de impugnación interpuestos ante los tribunales y algunas de las determinaciones que ya se han tomado. En suma, se trata de una problemática presente en casi todos los OPL, derivada de circunstancias políticas y financieras distintas,

²⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ordena el TEPJF al Gobierno de Morelos entregar al Instituto Electoral de Morelos los veinte millones de pesos autorizados por el congreso local, 25 de junio de 2018,

<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3319/0>

³⁰ El informe es muy detallado y analiza las problemáticas específicas. Puede verse completo en Instituto Nacional Electoral, Informe sobre la situación presupuestal de los OPL 2023, 22 de mayo de 2023, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151890/CGor202305-31-ip-26.pdf>, p. 3.

pero que genera problemas de inmovilidad e inanición de estas estructuras.

De lo anterior surge la propuesta para ajustar el contenido del artículo 116 constitucional, pues la autonomía presupuestal de los OPL es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral, ya que permite salvaguardar la independencia, eficacia e imparcialidad en su actuación. Establecer un mecanismo para las determinaciones presupuestales de los OPL podría constituir una solución que inhiba presiones políticas que impidan el funcionamiento de estas instituciones.

Otra posibilidad consistiría en federalizar estos presupuestos, estableciendo que los congresos locales los aprueben, pero que su entrega corresponda a la hacienda federal, con cargo a las partidas federales que se entregan a los gobiernos estatales, ello evitaría la ministración discrecional que hoy se hace en varias entidades federativas. Al final de cuentas se trata de uno de los temas más urgentes a resolver en el sistema nacional de elecciones.

V.5. Designación de consejeros y consejeras electorales.

Otro de los aspectos a revisar en el modelo consiste en los mecanismos de designación de las y los consejeros de los OPL, en particular la generación de vacantes que se presentan cotidianamente y que han obligado al INE a organizar múltiples concursos para cubrirlos, lo cual resulta oneroso e ineficaz para mantener la integración total de sus consejos generales.

La propuesta sería generar una lista mínima de reserva derivada de los propios concursos públicos, que tendría una vigencia y estaría sujeta a que, en caso de generarse una vacante pudiera cubrirse con la lista, verificando el cumplimiento de requisitos legales de la persona, lo cual llevaría a ajustar o adicionar disposiciones como las del artículo 101 de la LGIPE regulando la integración y uso de la lista.

El actual procedimiento para la designación de las y los consejeros electorales de OPL considera etapas de examen, valoración curricular, ensayo y entrevistas, que requieren

una programación temporal y presupuestal específica por parte del INE. A partir de las primeras designaciones que realizó el 30 de septiembre de 2014 y hasta el 2022, la institución reporta la organización de 15 procesos de selección.³¹ Cabe agregar, que las convocatorias se publican por entidad federativa cuando las personas designadas concluyen encargos o se separan anticipadamente.

Derivado de los costos, de las problemáticas operativas y políticas, que las vacantes provocan, es que se considera viable que la legislación contemple un mecanismo que garantice cubrir las vacantes en forma expedita, sobre todo cuando se está desarrollando algún proceso electoral, donde resulta necesaria la integración total de los consejos generales de estos órganos.

Al no haber suplentes de las personas designadas, la solución posible sería una lista de reserva que se integraría con los aspirantes a consejeras y consejeros electorales que participen en el concurso y que lleguen a las entrevistas y que no fueron designados. Se sugiere que la lista no tenga orden de prelación para garantizar la igualdad de oportunidades entre las personas y facilitar las designaciones con perspectiva de género.

Como antecedente, podemos citar que el INE intentó agregar esta modalidad en su Reglamento para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPL, a través del Acuerdo INE/CG/28/2017 de fecha 24 de febrero de ese año,³² sin embargo, la Sala Superior del TEPJF en junio de 2017, resolvió los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017, ya citados con antelación, por lo que determinó que el Instituto se excedió en sus facultades

³¹ Las estadísticas presentan datos sobre los concursos, participación de aspirantes, distribución por género y convocatorias emitidas y se pueden consultar en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/convocatorias/estadistica/>

³² Puede consultarse en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/02_Febrero/CGor201702-24/CGor201702-24-ap7.pdf

reglamentarias al generar el esquema de lista de reserva.

Los argumentos centrales del Tribunal consisten en que ni la Constitución ni la Ley prevén una lista de reserva de consejeras o consejeros para los OPL, pero su funcionalidad práctica está a la vista.

V.6. Servicio civil de carrera en el sistema nacional de elecciones.

La reforma electoral de 2014 ordenó establecer un Servicio Profesional Electoral Nacional, separando dos ramas: la que corresponde al INE y la específica de los OPL. Para su implementación, el INE ajustó los contenidos de su Estatuto el 30 de octubre de 2015³³ y, posteriormente, lo modificó el 8 de julio de 2020.³⁴ En ese instrumento, estableció el procedimiento para ajustar la rama INE y para implementar lo relativo a cada entidad federativa.

La historia reciente registra que desde el surgimiento del IFE-INE se ha avanzado en la integración y actualización de uno de los mejores servicios civiles de carrera del país y del mejor en materia electoral en América Latina. Justo por ello, la reforma lo extendió al ámbito de las autoridades electorales locales; hoy existen las bases técnicas y normativas para hacerlo crecer, pero su implementación es lenta por las problemáticas presupuestales que se enfrentan.

Los OPL disponen de un mismo marco de criterios para reclutar y sostener perfiles técnicos de servidores públicos que

³³ INE/CG909/2015 ACUERDO QUE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PARA LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, 30 de octubre de 2015, https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87372/CGex201510-30_ap_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁴ INE/CG162/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REFORMA AL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, 8 de julio de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114224/CGor202007-08-ap-10-Gaceta.pdf>

paulatinamente crecen y se responsabilizan de la operación sustantiva de actividades vinculadas a las elecciones o quienes aspiren a serlo, tienen estándares homogéneos y transparentes para ganarse un puesto o para conservarlo, tanto en el ámbito local como en el federal y, en consecuencia, integran un Servicio Profesional Electoral Nacional.

La profesionalización de los trabajadores exige concursos públicos de oposición o de certificación como únicas llaves para ocupar cargos en el SPEN y garantías de doble vía, por un lado, la ciudadanía puede corroborar que las personas que organizan los comicios de su entidad son las más calificadas, porque obtuvieron el cargo con méritos propios y, por el otro, los trabajadores saben que su permanencia e incorporación al cargo, depende de sus méritos, conocimientos y capacidad que demuestren.

En esas plazas ya no se ingresa por suerte o amistades, tampoco los despidos son discrecionales por renovación de los cuadros directivos o por el estado de ánimo de los superiores jerárquicos.

El servicio civil es una herramienta probada en las mejores prácticas y diseños legales de todo el mundo, precisamente porque permite reclutar personal por méritos acreditados, capacitación permanente y evaluación de su desempeño con criterios objetivos.

Se trata de un modelo que garantiza la neutralidad de las instituciones públicas, porque construye una columna vertebral de funcionarios que provienen del concurso público y permanecen en los cargos por su desempeño.

En los órganos electorales locales de la Ciudad de México, del Estado de México, Guanajuato y Nuevo León, ya funcionaba un servicio profesional, por lo que en esas entidades hubo un procedimiento de certificación aplicado por el INE entre 2016-2017, para incorporar a esos y otros funcionarios al nuevo esquema nacional.

Sobre esta materia, la posterior reforma a la ley debe ser enfática en la profesionalización de los OPL, para ello, deben asegurarse los

recursos necesarios para su total implementación pues, aunque se registran avances importantes, todavía son asistemáticos y diversos en las entidades federativas.

A mayor claridad, los resultados actuales han dependido de los recursos financieros que en cada institución han podido asignar, siendo que en algunas entidades han sido casi inexistentes.

6. Conclusiones.

La historia reciente demuestra que el sistema nacional de elecciones avanza hacia su nacionalización total, proceso que para mucho significa una modalidad de centralización, que se inició con el establecimiento de componentes administrados por el IFE-INE, pero de uso nacional, como el Registro Federal de Electores y sus instrumentos: el padrón, las listas nominales de electores y la credencial para votar con fotografía.

Posteriormente, con la reforma electoral de 2007, se estableció la administración centralizada en el entonces IFE de los tiempos de radio y televisión para la propaganda política de los partidos y candidaturas independientes, así como los mensajes promocionales de los derechos ciudadanos a cargo de las autoridades electorales.

Más adelante, la reforma de 2014 centralizó la fiscalización y la definición de la geografía electoral y erigió al sistema nacional de elecciones, con una autoridad que coordina y regula a nivel nacional, pero que coexiste e interactúa con los OPL.

La centralización de las funciones descritas camina en la ruta de crear una sola autoridad de cobertura nacional, así lo avalan también los intentos legislativos; sin embargo, sostengo que es necesario formular diagnósticos precisos sobre los resultados que las instituciones locales reportan en la organización de las elecciones que tienen a su cargo; verificar la legitimidad de su actuación a través de encuestas que miden su aceptación por la ciudadanía; y, considerar las condiciones específicas de cada entidad federativa que son atendidas por los OPL por áreas especializadas. En este contexto, nacionalización significa

centralización sin evaluar los impactos subnacionales.

Frente a la tendencia centralizadora están las evidencias, varias de las cuales se abordan en este ensayo, sobre el adecuado funcionamiento del modelo actual que indican que ha sido posible alcanzar estándares de calidad y efectividad en la organización de los procesos electorales desde el nivel municipal hasta la presidencia de la república.

El modelo puede conservarse y mejorarse, lo cual exige una perspectiva que garantice y amplíe progresivamente los derechos políticos de todos, en especial de los grupos que históricamente han padecido desigualdad y exclusión.

La demostración fáctica está en los ajustes legales para lograr la paridad de género, erradicar la violencia en contra de las mujeres y las acciones afirmativas que, en 2021, con un énfasis estatal, lograron impulsar la representación política de jóvenes, personas con discapacidad, grupos de la diversidad sexual e indígenas.

También está la incorporación y puesta en marcha de los mecanismos de participación política ciudadana directa que ya registran su primera consulta popular federal y un ejercicio de revocación del mandato, mismos que conforme con su diseño, implementación y resultados nos dicen qué ajustes se deben realizar en el futuro y la ruta a seguir para su aplicación en las entidades federativas.

El modelo también logró, que la fiscalización electoral se cumpla en plazos extremadamente cortos, para concluirla antes de la calificación y declaración de validez de las elecciones.

Hoy se revisan y dictaminan informes de precandidatos y candidatos con metodologías y apoyos tecnológicos que se actualizan permanentemente para mejorarlos y que son propiedad del INE.

La garantía de eficacia operativa y técnica del INE está en sus trabajadores profesionalizados, sin los cuales el cumplimiento de las atribuciones que tiene conferidas sería casi imposible.

En el ámbito de los OPL, la profesionalización registra avances mínimos, pero ya se tienen los cimientos necesarios. Cumplir los objetivos en este rubro depende de un impulso presupuestal definitivo y de acciones más intensas entre las autoridades que intervienen en este proceso.

La mayor complejidad para asentar el modelo está en ajustar las calidades y marcos normativos, asimilar con mayor precisión el contexto social, político y cultural de cada entidad con las exigencias impuestas por el INE a nivel nacional. Ello dará mayor viabilidad a la organización de elecciones en situaciones adversas como las que se presentaron en 2015 con los movimientos magisteriales en Estados como Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Michoacán.

La concentración del quehacer electoral, tanto federal como local, en una sola autoridad generaría condiciones poco propicias para atender con oportunidad y certeza jornadas electorales generales.

La relevancia de los OPL radica en su capacidad para atender la especificidad de la entidad a la que pertenecen, en su comprensión de las normas locales y los entornos en los que se aplican; permiten ofrecer resultados con oportunidad, operan diferentes calendarios electorales con eficacia; y atienden con pulcritud la conflictividad de sus procesos electorales locales.

Reducir costos es una tarea posible, pero sin afectar negativamente al sistema nacional de elecciones. Las premisas colocadas en el debate colocaron este tema entre dos extremos: por un lado, quienes defienden la austeridad casi de manera dogmática y, por el otro, los que fueron señalados como partidarios de dispendios y de los lujos.

En medio quedaron los organismos electorales locales y el propio INE, que sufrieron los estragos del discurso de la austeridad llevado al extremo, con severos recortes que en algunos casos los colocó en situación de inanición.

Podemos encontrar mecanismos racionales de ajuste, sustentados en diagnósticos técnicos para deliberar integralmente la austeridad, que incluya disminución de diversos candados de

confianza que son onerosos para la democracia, como parte de una reforma profunda de orden electoral y administrativa de los órganos que componen al sistema nacional de elecciones.

El costo de la democracia y de la política en general incluye el financiamiento público que se asigna a los partidos tanto en el ámbito federal como en el de los estados y se ha colocado en la agenda la posibilidad de disminuirlo, porque, además, existe la percepción social de que forma parte de los recursos de las instituciones electorales.

Un aspecto que podría reducir costos, pero que sería materia de otro ensayo, consiste en transitar gradualmente hacia el voto electrónico, sobre todo si consideramos que las autoridades electorales igual tienen la responsabilidad de organizar los mecanismos de participación política ciudadana y hasta elecciones internas de partidos políticos. Coincido con diversos analistas, el impulso definitivo en favor del voto electrónico en sus diversas modalidades pasa por incorporarlo en la Constitución y en la ley.

Las autoridades electorales tendrían que aprovechar las experiencias logradas y trabajar con un cronograma específico.

La conclusión del presente estudio radica en que el modelo es susceptible de mejoras, incluida una reducción de costos que podría lograrse con una mayor automatización de sus estructuras y la aplicación de tecnologías para la implementación de sus procesos.

El diseño actual del INE podría ajustarse en sus dimensiones y estructura, mientras que los OPL requieren, para su perfeccionamiento, que se atiendan, los temas abordados en el apartado anterior, sobre los que se plantean propuestas específicas.

En México deben erradicarse las tendencias centralizadoras y potencializarse las experiencias y las buenas prácticas que igual se construyen en las entidades federativas. Así, en lo sucesivo, los cambios legislativos sobre el sistema electoral mexicano no pueden surgir de las condiciones políticas de moda, al contrario, deben forjarse en el análisis de los

problemas que surgen cotidianamente y exigen que las normas se actualicen, con el consenso de los actores políticos, pero también atendiendo los matices en los ámbitos locales del país.

7. Fuentes de consulta.

VII.1. BIBLIOGRÁFICAS.

ESTEINOU MADRID, Javier, "Propaganda encubierta y legitimación electoral. La manipulación de los comicios", *Derechos Humanos y Democracia*, TEPJF, p. 24 y siguientes. Incluye una descripción genérica del modelo, http://bibliotecadigitalconeicc.iteso.mx/bitstream/handle/123456789/6959/2022_Propaganda%20encubierta%20y%20legitimidad%20electoral....pdf?sequence=1&isAllowed=y

MUÑOZ NOYOLA, Donaciano, *La aplicación de las facultades de Atracción, Asunción y Delegación por parte del Instituto Nacional Electoral en el nuevo modelo político electoral durante los procesos electorales de 2014 a 2016 en México*, México, INE, 2017, pp. 45 en adelante. La tesis está visible en <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=71aebf646b6e8cdace6b765dd6deac1e>

SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, A. Pamela y HERNÁNDEZ CUEVAS, Salvador R., "Sistema Nacional Electoral vs Sistema Federal Electoral," *Elecciones, Justicia y Democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coord.), Tercera edición, México, TEPJF, 2020, ISBN 978-607-708-538-6, p. 122, https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf

SOTO ACOSTA, Leticia Catalina, "Sistema nacional electoral. El gran reto," *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio - diciembre de 2014, <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/39-sist-nacional-electoral.pdf>

VII.2. LEGISLATIVAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 06 de junio de 2023, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345956&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalINE.pdf>

Reglamento de Elecciones del INE, 2016, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>

VII.3. HEMEROGRÁFICAS.

ANDRADE MORALES, Yurisha, "Control constitucional de la reforma electoral. el análisis de hoy de la Dra. Yurisha Andrade Morales", *Víctor Americano Noticias*, Morelia, Michoacán, 3 de abril de 2023, <https://americanovictor.com/control-constitucional-de-la-reforma-electoral-el-analisis-de-hoy-de-la-dra-yurisha-andrade-morales/>

BAÑOS, Marco, "El plan B no es válido", *El Financiero*, México, 26 de junio de 2023, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marco-banos/2023/06/26/el-plan-b-no-es-valido/>

RAMOS, Rolando, "Invalida la SCJN el "plan B" electoral de AMLO", *El Economista*, México, 22 de junio de 2023, <https://www.economista.com.mx/politica/La-Suprema-Corte-declara-la-invalidez-del-plan-B-electoral-de-AMLO-20230622-0047.html>

WOLDENBERG, José, "¿Construir democracia o debilitarla?", *EL UNIVERSAL*, México, 23 de agosto de 2022, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/construir-democracia-o-debilitarla/>

VII.4. ELECTRÓNICAS.

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5233-II, jueves 7 de marzo de 2019, Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, del Grupo Parlamentario de Morena <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190307-II.html#Iniciativa1>

Congreso de la Ciudad de México, Aprueba el Congreso local reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX, 27 de mayo de 2022, <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueba-congreso-local-reformas-al-codigo-instituciones-y-procedimientos-electorales-cdmx-3458-1.html>

INE/CG909/2015 ACUERDO QUE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PARA LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, 30 de octubre de 2015, https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87372/CGex201510-30_ap_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

INE/CG28/2017 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADO MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015, 24 de febrero de 2017, https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/02_Febrero/CGor201702-24/CGor201702-24-ap7.pdf

INE/CG40/2019 RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE EJERCE ASUNCIÓN TOTAL, PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES EXTRAORDINARIOS 2019, EN EL ESTADO DE PUEBLA, EMITIDA EN EL EXPEDIENTE INE/SE/AS02/2019 E INE/SE/AS-03/2019 ACUMULADO, 6 de febrero de 2019, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>

INE/CG162/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REFORMA AL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, 8 de julio de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114224/CGor202007-08-ap-10-Gaceta.pdf>

- Instituto Nacional Electoral, Deliberación en el pleno del INE del 30 de septiembre de 2014, a propósito de la designación del primer bloque de consejeras y consejeros de OPL, misma que quedó plasmada en el acta respectiva, visible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>
- Instituto Nacional Electoral, Estadísticas Vinculación con los Organismos Públicos Locales, <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/convocatorias/estadistica/>
- Instituto Nacional Electoral, Facultad de Atracción, <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/facultad-de-atraccion/>
- Instituto Nacional Electoral, Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rinde la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>
- Instituto Nacional Electoral, Informe que presenta la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de Consejeras y/o Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150891/InformeRemocion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional Electoral, Informe sobre la situación presupuestal de los OPL 2023, 22 de mayo de 2023, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151890/CGor202305-31-ip-26.pdf>
- Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales SUP-JDC-1573/2016 Y ACUMULADOS, 25 de mayo de 2016, https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1573/SUP_2016_JDC_1573-573098.pdf
- Pacto por México, 2 de diciembre de 2012, https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral, 28 de abril de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>
- Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-A.pdf#page=2>
- Recursos de Apelación SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 Y SUP-RAP-97/2017 ACUMULADOS. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Magistrada Ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso, 22 de junio de 2017, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0089-2017.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ordena el TEPJF al Gobierno de Morelos entregar al Instituto Electoral de Morelos los veinte millones de pesos autorizados por el congreso local, 25 de junio de 2018, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3319/0>