

REFORMA 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

Presentación	3
Siglas y acrónimos	8
I. Reformas relativas a la estructura y capacidad operativa del INE	9
1. Reestructura organizacional del INE en órganos desconcentrados	10
a) Juntas locales ejecutivas y juntas distritales ejecutivas.....	10
b) Consejos locales y distritales	39
2. Reestructura organizacional del INE en órganos de dirección y de oficinas centrales	41
a) Fusión de direcciones ejecutivas, unidades técnicas y otros órganos del INE.....	41
b) Compactación de estructuras orgánicas	61
c) Modificación de la Unidad Técnica de Fiscalización	63
d) Modificaciones a la naturaleza constitucional de los órganos directivos, ejecutivos y técnicos del INE (CG, Comisión de Administración, Secretaría Ejecutiva).	63
e) Modificaciones a la naturaleza constitucional del Órgano Interno de Control.....	65
3. Servicio Profesional Electoral Nacional	67
a) Estructura orgánica del Servicio	67
b) Desarrollo de carrera.....	71
c) Profesionalización	71
4. Aspectos laborales y presupuestales	72
a) Régimen laboral de las personas servidoras públicas del INE.....	72
b) Remuneraciones de las personas servidoras públicas del INE	73
c) Aspectos presupuestales.....	74
5. Estructura de los Organismos Públicos Locales Electorales	78
II. Reformas relativas a procedimientos electorales	82
1. Plazos en las etapas del Proceso Electoral Federal	84
a) Inicio del Proceso Electoral Federal.....	84
b) Precampañas.....	85
c) Asignación de representación proporcional.....	86
2. Implementación del acta única de casilla	87
3. Procedimiento de integración de MDC	88
4. Traslado de paquetes electorales	91
5. Voto electrónico	91

6. Voto de las y los mexicanos en prisión preventiva oficiosa y de las personas con discapacidad permanente o en estado de postración.....	93
7. Registro de las representaciones de los partidos políticos y candidaturas independientes generales ante MDC y sustituciones	95
8. Resultados electorales	97
9. Conformación de la sección del Padrón Electoral de las y los mexicanos residentes en el extranjero e integración de la Lista Nominal de las y los Electores Residentes en el Extranjero	99
10. Fecha del corte del padrón para apoyo ciudadano de candidaturas independientes federales.....	105
11. Afectaciones al modelo de fiscalización electoral.....	105
a) Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos	105
b) Sanciones en materia de fiscalización.....	106
c) Interpretación de normas	108
d) Fiscalización de los ingresos y egresos	108
e) Delegación de la facultad de fiscalización a los Organismos Públicos Locales .	109
f) Transferencias de recursos locales y federales sin límites.....	109
g) Renuncia al financiamiento público y remanentes	111
h) Generación de ahorros	112
i) No se podrán emitir disposiciones una vez iniciados los procesos electorales..	112
j) Notificaciones de fallas o interrupciones en el sistema de contabilidad en línea	112
k) Transgresión al modelo de fiscalización oportuno, ágil, expedito y accesible de los recursos de los partidos políticos	113
12. Flujo de información institucional	115
13. Modificaciones a los documentos básicos de los partidos políticos	117
14. Obligaciones de los partidos políticos.....	118
15. Facultad reglamentaria del INE	119
III Reformas a las condiciones de la contienda.....	119
1. Acciones afirmativas y paridad	121
2. Propaganda gubernamental.....	141
3. Sanciones.....	148
IV Disposiciones transitorias	149
Consideraciones finales.....	162

Presentación

El martes seis de diciembre de 2022, fueron presentadas ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el Ejecutivo federal, un par de iniciativas con proyectos de decreto de reformas a diversos ordenamientos legales cuyas disposiciones tienen incidencia en la materia electoral. En una de las iniciativas se propuso reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En la otra, fue propuesta la reforma, derogación y la adición de diversas disposiciones de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de una Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A fin de lograr la exención de trámites parlamentarios, la fracción parlamentaria de Morena asumió como propias ambas iniciativas, de tal suerte que unas pocas horas después de su presentación fueron aprobadas en lo general y en lo particular. Las minutas fueron remitidas al Senado, en el cual, una vez efectuados los trámites atinentes como colegisladora, se aprobaron los dictámenes correspondientes el jueves 15 de diciembre de 2022, y fueron devueltos a la Cámara de Diputados, al haber sido objeto de modificación lo aprobado inicialmente en la cámara de origen. En la propia fecha, después de varias horas de negociaciones por parte de los partidos que apoyaban las iniciativas, se aprobaron los dictámenes. La minuta con proyecto de decreto que fue referida en primer término se remitió al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación. Por el contrario, la segunda de las minutas con proyecto de reforma se devolvió a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, apartado e), *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el martes 27 de diciembre de 2022. La minuta con proyecto de decreto restante se encuentra pendiente a que el Senado de la República se pronuncie sobre la modificación que efectuó la Cámara de Diputados respecto de una de las disposiciones involucradas y, en función de ello, se determine la promulgación y publicación parcial o total del documento.

El contenido normativo que es objeto de modificación se encuentra, conforme lo explicado, definido prácticamente en su totalidad e, incluso, una parte de las reformas entraron en vigor desde el 28 de diciembre pasado. Existen, por tanto, condiciones para la realización de un análisis sobre aquellos aspectos materia de actualización normativa, especialmente de aquellas que puedan tener un impacto de mayor calado en la forma en la cual se viene realizando la función estatal de organizar elecciones y el ejercicio de los derechos de participación política.

El presente informe tiene como propósito ofrecer, de manera ordenada y clara, a las y los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como a la ciudadanía en su conjunto, las directrices fundamentales de lo que es materia de reforma y, establecidas las mismas, las probables consecuencias jurídicas y operativas que derivan de las disposiciones. Se pretende, en suma, ofrecer un texto que pueda brindar, a quien lo lea, un insumo necesario para entender los alcances de la reforma electoral legal que ha sido mencionada, con la experiencia de quienes organizan las elecciones, es decir, desde el mirador calificado que proporciona la experiencia ejecutiva y técnica electorales. En efecto, el presente documento se nutre, fundamentalmente, con los elementos de información proporcionados por las áreas ejecutivas y técnicas a nivel central, así como aquellos provenientes de los órganos delegacionales y subdelegacionales del Institución Nacional Electoral.

Conviene puntualizar desde esta introducción, que las reformas electorales legales —tanto las que motivan el presente informe como cualquier otra que pueda venir en el futuro—deben en cualquier caso ser apreciadas, como no puede ser de otra forma, desde la regularidad del fenómeno democrático, esto es, como expresión de los mecanismos dispuestos por el propio entramado normativo vigente para renovarse y hacer frente a los nuevos fenómenos sociales que siempre aparecen o para atender nuevas amenazas.

Efectivamente, un rápido vistazo a los antecedentes legislativos de nuestro país, los más remotos y los más próximos, pondrá de relieve la naturalidad con la que, en principio, deben apreciarse las reformas a los distintos ordenamientos legales como la vía democráticamente legítima para la actualización de las reglas mediante las cuales se definen las condiciones de la competencia política, es decir, para acceder al ejercicio de los cargos públicos representativos mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, si a lo largo del siglo XIX se fueron sucediendo nuevas ordenaciones legislativas cada vez que se producía un movimiento político fundacional o, al menos, trascendente en la ordenación de los factores reales de poder en el país, según fueron definiendo los planes, proclamas y batallas del

momento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 formalizaría el orden político fundamental resultante de la Revolución Mexicana, que con el paso de los años consolidaría un sistema de partido hegemónico, que ofreció, durante la mayor parte del siglo XX, un sistema estable de sucesión en los cargos públicos, comenzando por la presidencia de la República.

No deja de ser ciertamente paradójico que incluso en aquellos años en los cuales el sistema electoral formal funcionaba como instrumento legitimador de decisiones adoptadas mediante reglas no escritas, fue constante la revisión de las reglas electorales contenidas en las leyes electorales que fueron sucediéndose para desarrollar las bases constitucionales que, igualmente, se actualizaban con cierta frecuencia en esta materia.

En los últimos 25 años del siglo XX habría de incrementarse no sólo la frecuencia de las reformas electorales, sino también su intensidad y complejidad: la construcción de un sistema de partidos que recogiera la diversidad ideológica de las distintas corrientes políticas existentes al seno de la sociedad; la confección de un padrón electoral que, como piedra angular de los comicios, permitiera que todas las ciudadanas y ciudadanos con derecho —pero solamente ellos—, ejercieran su derecho al sufragio; el diseño e implementación de una autoridad electoral independiente y confiable, que garantizara la integridad del proceso de emisión del sufragio y de su traducción en resultados electorales, de acuerdo con el sistema electoral aplicable; y la generación de condiciones de equidad en las contiendas electorales, mediante el establecimiento de garantías para la libertad del sufragio y de controles para hacerlas efectivas.

La transición democrática trajo consigo la normalización en la alternancia de quienes alcanzan los triunfos en comicios libres, auténticos y competitivos. Empero, ello no supuso que se hubiere alcanzado una especie de reforma electoral definitiva, sino que en 2007-2008 fue necesario revisar las bases construidas en 1996 para fortalecer, después de un resultado en la elección presidencial rodeado de cuestionamientos, los mecanismos de recuento durante los cómputos, revisar el modelo de comunicación política, particularmente las reglas de acceso de partidos políticos a los espacios titularidad del Estado y la formalización de procedimientos administrativos expeditos para interrumpir y corregir las desviaciones en los procesos electorales que pudieran llevar a su ineficacia. Unos años después, en 2013-2014 la tendencia a federalizar aspectos importantes del sistema electoral mexicano se consolidaría, mediante la creación de una autoridad electoral nacional y la redistribución de competencias con las instancias electorales estatales.

No existe, pues, en propiedad la reforma electoral definitiva, pues siempre será pertinente la revisión de las reglas del juego democrático. Se imponen, pese a todo, ciertos condicionamientos propios de todo Estado constitucional de Derecho. Uno de ellos —muy importante— es que las modificaciones que al efecto se propongan sean el resultado de un amplio consenso por parte de las fuerzas políticas que cuenten con representación en los órganos constitucionales que participan en la elaboración de la ley. Solo la aquiescencia de quienes compiten por la obtención del sufragio como mecanismo de acceso al ejercicio del poder público ofrece la legitimidad suficiente para cuando las reglas electorales suelen ponderarse en función de sus efectos y de cómo inciden en los distintos actores políticos.

También es necesario que las nuevas reglas de organización de las elecciones, sean conocidas por la autoridad electoral que tendrá a su cargo la aplicación de nuevas reglas, con el propósito de valorar su viabilidad y tiempos de implementación desde una perspectiva eminentemente técnica. En última instancia, recabar el parecer de los destinatarios de las disposiciones se ha traducido en un componente indispensable de cualquier toma de decisión que decida calificarse como democrática. En efecto, una de las principales virtudes de la democracia es el procedimiento deliberativo para la adopción de las decisiones públicas relevantes, que exige, ante todo, escuchar y tratar de entender la postura ajena, lo cual, a su vez, exige el reconocimiento de la igual dignidad del otro y, por ende, de la tolerancia hacia lo diferente. La construcción de diagnósticos técnicos, que tomen en cuenta la experiencia y conocimiento institucional acumulados de las instancias técnicas electorales es condición esencial para un mejor diseño de los cambios necesarios y pertinentes a las reglas del juego democrático. Si esta premisa se toma en serio, entonces se generan las bases para que el resultado de la discusión pública, y aquella generada en el ámbito de las instituciones representativa, recoja, de una u otra forma, los intereses e inquietudes de todos aquellos que tienen algo valioso que aportar.

Desafortunadamente, no ha sido el caso en esta ocasión. Aun cuando un segmento considerable de las disposiciones objeto de modificación se encuentran relacionadas con la estructura organizativa del Instituto Nacional Electoral y con diversos procedimientos vinculados con la preparación y desarrollo de un proceso electoral, las propuestas de modificaciones legales han sido confeccionadas sin tomar en consideración la experiencia y conocimiento técnico de la autoridad electoral, pese a que, el Instituto ha mantenido siempre una posición colaborativa con todas las instituciones del Estado mexicano.

De tal suerte, en aras de facilitar la generación de una opinión pública informada, el presente informe pretende poner a disposición de la ciudadanía la opinión

especializada de órgano del Estado mexicano encargado, junto con los organismos públicos locales electorales, de la función estatal de organizar los comicios para la renovación de las instancias públicas mediante el sufragio, sobre los riesgos que podrían ocasionarse con algunas de las reformas, los peligros que con ello se generarían para la función electoral y, especialmente, para el ejercicio, garantía y defensa de derechos político electorales fundamentales de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos, enlistados en la normativa aplicable y en la jurisprudencia de la materia, como el derecho a la renovación de los poderes por medio de elecciones libres y auténticas, a la identidad, de asociación política, a la información y la transparencia en las elecciones, a la igualdad y secrecía del voto, a elegir libremente a sus representantes y gobernantes, derecho de participar en condiciones de equidad y de ser electo, a la justicia en materia electoral, a la participación política y a la discusión de la agenda pública, entre otros.

En este sentido, el presente informe no pretende ser un resumen puntual del contenido normativo de los dos decretos de reforma que han sido precisados, ni en consecuencia se encontrará mención de todos aquellos aspectos que son considerados en tales decretos, sino exclusivamente aquellos apartados que, por las razones que se expresan, representan inconvenientes para su implementación o puesta en marcha. Ello explica la reiterada invocación de algunas leyes, en tanto que otras, como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley General de Responsabilidades de Servidores Públicos, son acaso mencionadas.

Siglas y acrónimos

CAE	Capacitadoras y capacitadores asistentes electorales
CAI	Coordinación de Asuntos Internacionales
CEVEM	Centro de Verificación y Monitoreo
CG	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CNCS	Coordinación Nacional de Comunicación Social
CPEUM/Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEA	Dirección Ejecutiva de Administración
DECEyEC	Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica
DEOE	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
DJ	Dirección Jurídica
DS	Dirección del Secretariado
INE/ Instituto	Instituto Nacional Electoral
JDE	Juntas Distritales Ejecutivas
JLE	Juntas Locales Ejecutivas
LGCS	Ley General de Comunicación Social
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPDPPO	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LNRE	Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero
MAC	Módulo de Atención Ciudadana
MDC	Mesa directiva de casilla
OPL	Organismo Público Local Electoral
PEF	Proceso Electoral Federal
PEL	Proceso Electoral Local
PPN	Partidos Políticos Nacionales
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
RFE	Registro Federal de Electores
SE	Supervisoras y supervisores electorales
SNR	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos
SPEN/Servicio	Servicio Profesional Electoral Nacional
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTSI	Unidad Técnica de Servicios Informáticos
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización
UTIGyND	Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación
UTTyPDP	Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales
UTVOPL	Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales

I. Reformas relativas a la estructura y capacidad operativa del INE

El proyecto del decreto por el que se reforma, entre otras, la LGIPE, propone en una gran parte de sus planteamientos, diversas modificaciones relacionadas de manera directa con el diseño y naturaleza constitucional de la estructura organizacional del INE, que vulneran su autonomía e independencia, condiciones constitucionales indispensables para cumplir adecuadamente con el mandato constitucional de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas, entendida como una función de Estado.

Lo anterior, porque la reforma electoral modifica sustancialmente la naturaleza constitucional de los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del INE, que tergiversa y confunde su carácter, al asignarles atribuciones y funciones que no tienen correspondencia con la Constitución. Esto incluye también al Órgano Interno de Control del INE, al que se le adicionan funciones que rebasan de manera excesiva su función constitucional de fiscalizar los ingresos y egresos de la autoridad electoral nacional.

Asimismo, el proyecto de decreto propone una profunda reestructura orgánica del INE, tanto de órganos y áreas centrales como de sus órganos desconcentrados que, en aras del ahorro y la austeridad, y sin previo análisis que lo confirme, reducen sus conformaciones de manera muy significativa y, por ende, desnaturaliza sus funciones constitucionales.

Esto a su vez, que pone en riesgo severo la organización de elecciones y de mecanismos de participación ciudadanas, bajo los principios y estándares establecidos, así como de otras actividades sustantivas de carácter permanente que afectan el ejercicio efectivo de derechos fundamentales de naturaleza política, a la identidad y, a la información, entre otros.

Este conjunto de planteamientos repercutiría en un debilitamiento de las estructuras centrales y desconcentradas del INE y, de manera muy significativa, en el SPEN, pues la mayoría de sus puestos y cargos se concentran en los órganos delegacionales y subdelegacionales, en virtud de que mediante ellos se hace posible la implementación de todos los programas y actividades del Instituto a nivel nacional, tanto los que corresponden a los procesos electorales, a los procesos de participación ciudadana directa como los que corresponden a las actividades permanentes.

1. Reestructura organizacional del INE en órganos desconcentrados

a) Juntas locales ejecutivas y juntas distritales ejecutivas

Los artículos 33, párrafo 1, 61, 62, 71, 72, del proyecto del decreto por el que se reforma, entre otras, la LGIPE, elimina las JLE y las JDE, e introduce un diseño organizacional diverso a lo establecido en el artículo 41 de la CPEUM: se crean los órganos locales para sustituir a las JLE y, las oficinas auxiliares, para sustituir a las JDE, que además, reduce en gran magnitud la estructura actual de las JLE y JDE, y una consecuente y muy significativa reducción de personal profesional, que desnaturaliza el carácter constitucional de órganos ejecutivos de los órganos desconcentrados

En el caso de las JLE se propone su eliminación para ser sustituidas por un órgano local integrado por tres vocalías, en lugar de las cinco que actualmente las integran. Es decir, se elimina la figura de Vocalía Secretarial y se fusionan en una sola las vocalías de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Bajo este escenario, en las JLE se suprimirían 262 plazas y quedarían vigentes únicamente 96 plazas del SPEN.

Sobre la fusión de la Vocalía de Organización Electoral y Capacitación Electoral, se advierte que en forma previa y simultánea, tendría que estar coordinando actividades relacionadas a la logística electoral, tales como acondicionamiento de bodegas electorales; ubicación e instalación de casillas; conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; integración de paquetes electorales; entrega de documentación y materiales electorales a las presidencias de MDC; equipamiento de casillas; pruebas y simulacros de sistemas informáticos; comunicación del desarrollo de la jornada electoral desde las casillas; reporte de conteo rápido; mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde las casillas a las sedes de los consejos distritales; modelo operativo de recepción de paquetes electorales al término de la jornada electoral; cómputo distrital, entre otras; con las actividades orientadas a la capacitación electoral, tales como: definición de la estrategia de capacitación electoral a utilizar en el proceso electoral federal y locales, en su caso; selección y contratación de SE y CAE, insaculación de ciudadanas y ciudadanos que integrarán las MDC; capacitación de funcionarios; realización de simulacros, entrega de notificaciones a los funcionarios que serán integrantes de las MDC; supervisar la instalación de casillas y el seguimiento a los cómputos de las casillas.

En el caso de las JDE, se propone su eliminación para ser sustituidas por oficinas auxiliares, a cargo de una sola persona denominada Vocal Operativo, dicha figura

sustituye a las vocalías ejecutiva, de Capacitación y Educación Cívica; de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y la Vocalía Secretarial. Bajo este escenario, en las JDE se suprimirían 1,500 plazas correspondientes a dichas vocalías, así como aquellas (300) que corresponden a las jefaturas de oficinas de seguimiento y análisis, por lo que eventualmente quedarían 300 plazas del SPEN que corresponderían al nuevo cargo que se pretende crear (vocalía operativa).

La desaparición de las JDE representa prescindir de un órgano de deliberación colegiada que permite la toma de decisiones de forma colaborativa, haciendo que las acciones ordinarias y de proceso se vean fortalecidas por la experiencia de cinco personas profesionales especialistas en cada una de las áreas y programas sustantivos de la institución, es decir, se deja en poder de una sola persona por una supuesta economía presupuestal.

En suma, la reducción del personal del SPEN planteada equivale al 84.6%.

Ante la complejidad de la concurrencia de las elecciones federales y locales (con concurrencia de legislaciones y competencias federales y locales), así como procesos de participación ciudadana, la modificación de las JLE y las JDE, y la eliminación de las cinco vocalías que integran a estas últimas compromete de forma crítica el desarrollo de los procesos sustantivos del INE, toda vez que este funcionariado forma parte del servicio civil de carrera que ha dotado de certeza y credibilidad a la organización de las elecciones. No sólo se pierde la experiencia profesional, el conocimiento del entorno social, político y cultural y la capacidad de respuesta ante las exigencias y retos que se presentan en cada proceso electoral, sino que también habría un impacto directo en la calidad del trabajo institucional.

Es preciso anotar que, de acuerdo a la estructura conformada desde la Constitución y a nivel leyes secundarias, los órganos distritales son el vínculo más directo entre la ciudadanía y el Estado mexicano (representado por el INE) en materia electoral, y es donde se llevan a cabo las principales actividades en la organización de los comicios y en otras actividades descritas previamente.

Bajo estas consideraciones, debe advertirse que en caso de que se reduzca drásticamente la estructura profesional a tres personas responsables de las actividades en los “órganos locales” y a una en los “órganos auxiliares”, ocasionaría inobservar la estructura profesional a la que hace referencia el artículo 41 constitucional en cuanto al personal del Instituto Nacional Electoral. Esto implica que, contrariamente a lo que establece el citado precepto de la Constitución, los

órganos ejecutivos y técnicos de este Instituto no contarían con el personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

Esto es relevante porque el SPEN que conforma los órganos ejecutivos desconcentrados del INE, es la estructura profesional e imparcial que asegura la celebración de elecciones libres y auténticas y que garantiza el ejercicio de derechos fundamentales de la ciudadanía mexicana, tales como:

- El **Derecho a la Identidad** ya que prestan el servicio de credencialización y actualización del Padrón Electoral,
- El **Derecho de Asociación Política**, al verificar y certificar la celebración de asambleas constitutivas de los partidos políticos.
- El **Derecho a la Igualdad y secrecía del voto**, ya que se encargan de la instalación de las casillas en cada colonia, comunidad, pueblo, municipio y de proveer los materiales electorales el día de la jornada electoral, además de coordinar su recuperación, mantenimiento y reutilización, que generan cuantiosos ahorros al país. Asimismo, el principio de igualdad del voto se ve afectado pues no sólo debe cumplirse al ser emitido y contado, sino al traducirse en escaños y curules.

La desaparición de las estructuras distritales tendrá un impacto negativo en la actualización de las secciones electorales y los trabajos de distritación, lo que afectará la representación política de la ciudadanía.

- El **Derecho de elegir libremente a sus representantes y gobernantes**, ya que realizan todos los procedimientos para dar certeza en la emisión y cómputo del voto, desde la integración de las MDC con la ciudadanía de cada lugar, sorteada y capacitada para recibir y contar los votos de sus vecinos, llenar las actas e integrar las constancias de lo ocurrido durante la elección en cada casilla; hasta la integración de resultados, verificación y recuento de votos en cada distrito electoral.
- El **Derecho a la renovación de los poderes por medio de elecciones libres y auténticas**, este análisis revela la inviabilidad de que el INE esté en condiciones de realizar, con los plazos establecidos y bajo los parámetros de calidad y eficiencia conocidos, las actividades vinculadas con la preparación y organización de los procesos electorales y, con ello, garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas.

Lo anterior, estrechamente vinculado a que la función electoral debe desempeñarse conforme a los principios rectores constitucionales, incluido, el de imparcialidad, es decir, brindar el mismo trato, sin tomar partido, sin conceder preferencias personales, ni a partidos políticos o Candidatos Independientes, ni permitir influencias o intereses que afecten la toma de decisiones en la organización de los procesos electorales.

- El **Derecho a la información y la transparencia en las elecciones**, ya que las juntas distritales operan el PREP y coordinan la obtención de información del Conteo Rápido, instrumentos que han permitido dar a conocer la misma noche de la elección a la ciudadanía y actores políticos, las tendencias precisas de los resultados con transparencia y certeza.
- El **Derecho de participar en condiciones de equidad y de ser electo**, ya que las juntas ejecutivas realizan el monitoreo de todas las estaciones de radio y televisión del país, verifican el cumplimiento de las reglas de propaganda de campaña y recaban la evidencia de los gastos de los partidos políticos para su fiscalización.
- El **Derecho a la justicia en materia electoral**, ya que las juntas ejecutivas ejercen la función de la Oficialía Electoral y Secretaría de los Consejos Electorales, y documentan y certifican cada actividad, cada decisión y cada etapa del proceso electoral, lo cual permite que los tribunales puedan resolver las controversias de los actores políticos, determinar la legalidad y validez de las elecciones o bien declarar las nulidades correspondientes.
- El **Derecho a la participación política y a la discusión de la agenda pública**, al implementar en todo el territorio nacional los programas de educación cívica, cultura democrática, promoción del voto y construcción de ciudadanía.

De manera particular, entre las actividades sustantivas que estarían comprometidas y que ponen en riesgo el ejercicio efectivo de los derechos arriba mencionados ante la falta de personal de carrera en los distritos, tanto de manera permanente como durante procesos electorales, así como en los ejercicios de participación ciudadana directa, según apliquen, se encuentran, entre otras:

Actualización del Padrón Electoral y la cartografía electoral

Se afectan actividades sustantivas del RFE que resultan fundamentales para tener un Padrón Electoral actualizado, preciso, oportunamente depurado, con cobertura suficiente y de calidad, base para la celebración de procesos electorales confiables.

Lo anterior, porque ante el escenario de reducción de la conformación de las actuales JLE y JDE, se afectarían en su dimensión y calidad, actividades de actualización cartográfica, así como tareas de depuración y actualización del Padrón Electoral a nivel distrital, sobre todo en los distritos metropolitanos que ahora se prevé sean atendidos por una sola oficina auxiliar. Así, por ejemplo, en las oficinas auxiliares, la o el Vocal Operativo sería el símil de la o el Vocal Ejecutivo, que sería responsable, además de otras actividades, de las tareas registrales sin el auxilio del vocal experto del SPEN.

De manera particular, algunos de los procedimientos y actividades en materia del RFE que se verían seriamente debilitados o en riesgo por las reducciones a las estructuras de los órganos desconcentrados, así como del SPEN, son:

- La **actualización al Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores**, que se encuentra directamente relacionada con la inscripción o actualización de los datos de la ciudadanía (inscripción y/o actualización —inscripciones, correcciones de datos, cambio de domicilio, reposiciones por extravío o deterioro grave, corrección de datos en dirección y reincorporación) y, en consecuencia, con la expedición de la Credencial para Votar.
- La **depuración del Padrón Electoral**, que se encuentra directamente relacionada con actividades técnicas y operativas, como, la cancelación de trámites; registros duplicados; registros con datos personales y domicilios irregulares o falsos; suspensión de derechos político-electorales; reincorporación de las ciudadanas y los ciudadanos por suspensión de derechos; ciudadanas y ciudadanos fallecidos; pérdida de vigencia de la Credencial para Votar.

Además, desaparecer la estructura distrital y las consecuencias descritas, se pondría fin a las actividades de acompañamiento que realiza la Comisión Distrital de Vigilancia en la supervisión y verificación del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.

Adicionalmente, se afectarían las actividades de supervisión y seguimiento que se realizan en los MAC, las cuales se realizan simultáneamente con otras tareas.

En cuanto a la cartografía electoral, se verían afectadas los siguientes procesos y actividades: actualización de la cartografía electoral distrital, incluidos los trabajos de reseccionamiento que permiten buscar un equilibrio para que cada sección cuente con las y los ciudadanos en el rango de 1,000 a 3,000 electores; aquellos necesarios para cumplir con la distritación electoral a nivel nacional y local; los trabajos de operación en campo; análisis de gabinete; digitalización de la cartografía electoral; generación de archivos de impresión de los diversos productos cartográficos; asignación de datos geoelectorales y casilla electoral; aplicativos cartográficos; infraestructura cartográfica, así como los asociados a los MAC, como son, la Remesa Cartográfica Nacional para su distribución en los MAC de cada distrito electoral federal, entre otras. Además, se afectarían los procesos asociados a la ubicación de casillas y capacitación electoral, pues estos dependen de una correcta geo-referenciación de la ciudadanía y de una cartografía actualizada.

Estas actividades que se verían mermadas perjudicarían los trabajos para que la ciudadanía esté correctamente identificada y georreferenciada, a fin de garantizar su derecho al voto y de participación política.

No puede soslayarse que la Credencial para Votar es también un medio que garantiza el derecho de identidad que, para su expedición y permanente actualización, requiere contar con una infraestructura nacional permanente (estructura ocupacional y estructura física).

Asimismo, de no contar con la figura de Vocalía del Registro Federal de Electores en las JDE, se pone en riesgo la adecuada coordinación de división del territorio nacional que permita la operación electoral y el ejercicio de los derechos político-electorales. Además, a nivel distrital se pone en riesgo la oportuna y precisa comunicación de los cambios en la geografía electoral para que tanto ciudadanía como representaciones partidistas puedan participar igualmente en el desarrollo de los procesos electorales.

En cuanto a los trabajos de distritación que se verían afectados por la incapacidad de realizar recorridos que mantengan actualizada la geografía electoral, iniciando con las secciones, también se comprometería el mandato constitucional de realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas -pues los vocales distritales del registro son los encargados de realizar los trabajos necesarios en los distritos) de acuerdo con el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año, por el que se reformó el Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente, para dar cumplimiento a todas las actividades inherentes a las diversas vocalías, particularmente a la del RFE, sea que haya proceso electoral o no, frecuentemente se requiere exceder el horario oficial de trabajo y la participación de todos los integrantes de la Junta, realizándose trabajo en equipo, de tal manera que es como se distribuyen las cargas de trabajo que en ocasiones son excesivas en algunas áreas pero que gracias a la participación de todas y todos se cumple con el nivel de eficacia y eficiencia requeridas.

En cuanto a los MAC, la modificación a la ley establece que se instalarán, preferentemente, en inmuebles del dominio público bajo la premisa del ahorro en rentas pero sin ningún estudio que dé cuenta de la disponibilidad efectiva de los espacios públicos y de que estos cuenten con las características apropiadas de ubicación, espacio, funcionalidad, accesibilidad, seguridad e independencia operativa, que aseguren la calidad mínima necesaria para garantizar a plenitud los derechos de la ciudadanía de votar y ser votado, así como su derecho a la identidad.

La reforma no se hace cargo de la experiencia del IFE-INE en relación a la ubicación de los MAC en espacios públicos que, salvo excepciones, no cuentan con los requisitos mínimos necesarios para garantizar un servicio de calidad. Con esta medida se deja de lado que actualmente el INE cuenta con inmuebles adecuados para la óptima atención a la ciudadanía en la captación de trámites registrales, los cuales están dotados de espacios adecuados y acondicionados bajo un Modelo Institucional de MAC que considera criterios técnicos tanto para el diagnóstico y evaluación de su operación como para su mejoramiento, lo que se traduce en la comodidad para las y los ciudadanos durante su estancia en las instalaciones del MAC, que considera no solo una misma identidad institucional, sino una configuración específica de acuerdo con el número de estaciones de trabajo para la atención ciudadana, así como el mobiliario y equipamiento previamente determinado, que garantice el acceso y atención de toda persona, principalmente a personas con alguna discapacidad.

Finalmente, no menos importante es que la ciudadanía ya conoce la ubicación de los MAC, por lo que cambiar de ubicación los mismos, generaría incertidumbre en las personas que están acostumbradas e identifican el lugar en el que se sitúan, así como el servicio de calidad que reciben por parte de la autoridad electoral.

Precisamente, a fin de garantizar un servicio de calidad, el INE ha emprendido un gran esfuerzo para que los MAC se encuentren certificados en la norma ISO 9001:2015 (Sistema de Gestión de la Calidad). Esta certificación requiere de acciones para su mantenimiento, incluidas aquellas relacionadas con los procesos de auditoría interna, en la que colaboran las vocalías de RFE de las JDE, por lo que

prescindir de esta figura a nivel distrital también impactaría negativamente en los procesos de empadronamiento y credencialización que se desarrollan en estricto apego a los procedimientos operativos de los MAC y, como consecuencia, sería un retroceso para los estándares de calidad en la atención ciudadana.

A mayor abundamiento sobre los riesgos de que los MAC se ubiquen en oficinas gubernamentales representa importantes riesgos pues la información que recaba, genera, procesa y resguarda el INE, requiere ser tratada en estricto apego al marco legal aplicable durante todo su ciclo de vida y preservando en todo momento el derecho de protección de datos personales de la ciudadanía inscrita en el RFE, el cual es responsabilidad de todas aquellas personas servidoras públicas que en cumplimiento de sus funciones tratan esa información.

Es importante decir que la disposición que se propone no es novedosa. Durante el inicio de la operación de los MAC en el IFE, para la instalación de éstos, se utilizaron espacios concertados o en comodato ajenos al Instituto, los cuales representaban ciertos riesgos para la calidad en el servicio y la protección de los datos personales, la infraestructura y recursos, detectando la siguiente problemática:

1. Falta de seguridad en la vigilancia de las instalaciones en horarios fuera de labores y días inhábiles.
2. Alto riesgo para los materiales y datos personales ante la falta de seguridad de los espacios en horas y días laborales, dependiendo del lugar de instalación.
3. Instalaciones con servicios deficientes para poder operar con el equipo como fallas o ausencia de instalaciones eléctricas adecuadas.
4. Ausencia o deficiencia de instalaciones sanitarias básicas.
5. Alto riesgo de pérdida o sustracción de datos personales de los ciudadanos que solicitan sus trámites, dependiendo de los espacios en que se instalen los módulos (pasillos o salas compartidas)
6. Riesgos para el equipo y la información por sustracción del material, localización deficiente de los espacios ante lluvias, crecimiento de ríos y cuestiones climáticas.
7. Riesgo de sesgo de los trámites dependiendo de las preferencias políticas de la autoridad que facilite las instalaciones.
8. La fragmentación en la ubicación de los módulos tiene por consecuencia que la supervisión sea más compleja.

Considerando esta problemática, en el transcurso del tiempo se han modificado los criterios de instalación, tal es el caso de:

- Los módulos deben ubicarse en lugares accesibles para facilitar que la ciudadanía acuda a ellos, tomando en cuenta:
 - ✓ Vías de acceso
 - ✓ Medios de transporte
- Eliminar espacios físicos dentro de presidencias municipales, partidos políticos y organizaciones pertenecientes a los mismos, así como casas particulares.

Esta modificación ha derivado en la instalación de los módulos en espacios en arrendamiento, de fácil acceso para la ciudadanía, preferentemente en plazas comerciales, que cuenten con las condiciones y medidas de seguridad para mejorar la calidad en el servicio, la protección de datos personales en el marco de las Leyes General y Federal de Transparencia y la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados, así como de la infraestructura tecnológica y recursos para la operación.

De regresar a lo que plantea la reforma electoral en el sentido de que los MAC que instale el RFE deben ubicarse, preferentemente, en bienes inmuebles de dominio público de los municipios, entidades federativas o de la Federación, implicaría regresar a un esquema que estuvo vigente en el pasado con consecuencias indeseables para la calidad en el servicio y la protección de datos personales.

Esto es, se estaría regresando a un esquema que ha sido perfeccionado a lo largo de los años y que ha encontrado mejoras sustantivas en la forma de aproximarlos a los ciudadanos. Más aún, cuando estos módulos operaban en oficinas ajenas al Instituto, no estaba vigente aún una norma en materia de protección de datos personales que elevará el nivel de exigencia respecto al cuidado de los mismos.

En este contexto, pretender realizar el tratamiento de datos personales clasificados como confidenciales en instalaciones de un tercero implica en la actualidad no tener control y, por tanto, generar un riesgo a la confidencialidad e integridad de éstos.

Las leyes mexicanas, conscientes de esta necesidad han cuidado la protección de los datos personales en tres legislaciones distintas:

1. El INE tiene las funciones del responsable en el marco de la LGPDPPSO y por ende atender lo establecido de la misma. Es decir, está considerado como un sujeto obligado (artículo 1o, quinto párrafo).
2. De acuerdo con la fracción III del artículo 126 de la LGIPE, todos los datos que la ciudadanía entrega al Instituto para su inscripción al Padrón Electoral están clasificados como confidenciales.

3. Conforme a la fracción VI del artículo 24 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es obligación del Instituto como sujeto obligado proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial.
4. El artículo 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de información.

Bajo las circunstancias planteadas, se identifica lo siguiente:

- El Instituto se vería en la necesidad de hospedar el tratamiento de datos personales intensivo (en formato físico y electrónico) en instalaciones de un tercero, controladas por un tercero.
- Se pierde la gestión (control) de las medidas de seguridad físicas, técnicas y administrativas solicitadas por la LGPDPPSO para dar cumplimiento a los deberes de seguridad y confidencialidad que permiten preservar tanto la confidencialidad como la integridad de la información.

Medidas de seguridad: Conjunto de acciones, actividades, controles o mecanismos administrativos, técnicos y físicos que permitan proteger los datos personales (art. 3, frac. XX de la LGPDPPSO).

Medidas de seguridad administrativas: Políticas y procedimientos para la gestión, soporte y revisión de la seguridad de la información a nivel organizacional, la identificación, clasificación y borrado seguro de la información, así como la sensibilización y capacitación del personal, en materia de protección de datos personales (art. 3, frac. XXI de la LGPDPPSO).

Medidas de seguridad físicas: Conjunto de acciones y mecanismos para proteger el entorno físico de los datos personales y de los recursos involucrados en su tratamiento. De manera enunciativa más no limitativa, se deben considerar las siguientes actividades:

- a. Prevenir el acceso no autorizado al perímetro de la organización, sus instalaciones físicas, áreas críticas, recursos e información;
- b. Prevenir el daño o interferencia a las instalaciones físicas, áreas críticas de la organización, recursos e información;

- c. Proteger los recursos móviles, portátiles y cualquier soporte físico o electrónico que pueda salir de la organización, y
- d. Proveer a los equipos que contienen o almacenan datos personales de un mantenimiento eficaz, que asegure su disponibilidad e integridad; (art. 3, frac. XXII de la LGPDPPSO).

Medidas de seguridad técnicas: Conjunto de acciones y mecanismos que se valen de la tecnología relacionada con hardware y software para proteger el entorno digital de los datos personales y los recursos involucrados en su tratamiento. De manera enunciativa más no limitativa, se deben considerar las siguientes actividades:

- a. Prevenir que el acceso a las bases de datos o a la información, así como a los recursos, sea por usuarios identificados y autorizados;
 - b. Generar un esquema de privilegios para que el usuario lleve a cabo las actividades que requiere con motivo de sus funciones;
 - c. Revisar la configuración de seguridad en la adquisición, operación, desarrollo y mantenimiento del software y hardware, y
 - d. Gestionar las comunicaciones, operaciones y medios de almacenamiento de los recursos informáticos en el tratamiento de datos personales; (art. 3, frac. XXIII de la LGPDPPSO).
-
- Por la criticidad de la información (máxima clasificación de reserva establecida por las Leyes Mexicanas), la compatibilidad de medidas de seguridad entre las instalaciones que hospedarían los MAC podría ser completamente divergentes con los requisitos para proteger la información.
 - Se pierde control de la instalación física y de los mecanismos de control de acceso que los MAC implementan para la protección de la información.
 - Se corre el riesgo que, ante protestas sociales, estas deriven en el cierre, sabotaje o ataque a las instalaciones federales; situación que derivaría en la destrucción de datos personales y/o pérdida de su confidencialidad y que incrementa su probabilidad al compartir con instalaciones federales.
 - El personal del MAC estaría obligado a atender los lineamientos o normas de seguridad establecidas por el tercero, mismas que pueden ser contrarias a las establecidas por el Instituto para el tratamiento de datos personales.

- Habría una imposibilidad de implementar medidas de seguridad en las instalaciones de un tercero.
- Tendría que revalorarse en su totalidad las medidas de seguridad físicas, técnicas y administrativas para garantizar la protección de los datos personales en todo el ciclo de vida.
- Habría que generar una evaluación de impacto respecto del tratamiento de datos personales.

En concreto, se incrementarían los siguientes riesgos:

Riesgo de Seguridad	Riesgo de Dato Personal
Robo de información reservada y/o confidencial	Robo, extravío o copia no autorizada
Divulgación interna no autorizada de información reservada y/o confidencial	Uso, acceso o tratamiento no autorizado
Mal tratamiento de información reservada y/o confidencial	
Consulta y/o modificación no autorizada de información reservada y/o confidencial	
	Daño, alteración o modificación no autorizada
Fallas o errores en la operación	
Ejecución no autorizada de transacciones	
Destrucción no autorizada de información	Perdida o destrucción no autorizada

La propuesta del proyecto de decreto no se adecua a los criterios de disciplina, austeridad y racionalidad presupuestaria, ya que se estaría duplicando el gasto, tan solo para llevar a cabo el análisis del número de MAC por reubicar, sumado al traslado, reinstalación, pruebas y acondicionamiento de los espacios.

Ante la necesidad de instalar nuevos MAC, sería necesario llevar a cabo el análisis que se requiere previo a la definición del lugar y condiciones del espacio a ocupar. Asimismo, evaluar si, en conjunto, sería factible garantizar la observancia de los principios a que se refieren los artículos 16 a 30 de la LGPDPPSO y cumplimiento de los deberes de seguridad (medidas de seguridad físicas, técnicas y administrativas) y de confidencialidad a que obliga la normatividad (artículos 31 a 42 de la LGPDPPSO).

Al pretender instalarlos en bienes inmuebles de municipios, estados y Federación, sería necesario celebrar los instrumentos jurídicos y solicitar las anuencias de las autoridades de los tres niveles, considerando lo arriba expuesto.

En conclusión, no se visualiza un ahorro, al contrario, se visualizan riesgos que actualmente no se cuentan y que incrementarían el costo de operación dado que requerirán implementar medidas para la mitigación de éstos y, aun así, no podría garantizarse con la misma eficiencia la integridad de la base de datos más importante del país.

Realización de los procesos electorales y de los mecanismos de participación ciudadana

Si bien la dinámica ordinaria de los procesos federales sigue un ciclo trianual, este ciclo se ha trastocado enormemente con las atribuciones conferidas al INE en la reforma de 2014, con respecto a los procesos electorales locales y con la organización de los procesos federales para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y la ley. Por ejemplo, la preparación, organización y realización de la consulta popular 2021 y la revocación de mandato 2022, ejercicios en los que se convocó 2 veces a más de 90 millones de personas electoras, se realizaron en un lapso de 10 meses. Aunado a que paralelamente se organizaban seis procesos electorales locales.

Lo anterior cobra relevancia, porque la organización de los diversos procesos mencionados no hubiera sido posible sin una estructura permanente en los 300 distritos del país, en un periodo corto de tiempo y ante una situación de escasos recursos como los que se tuvo.

Realizar ejercicios de participación ciudadana o apoyar a los PEL en la instalación de las MDC implica instalar los 300 Consejos Distritales, debido a que en éstos descansan todas las actividades operativas, por lo que resulta imposible que estos órganos sean de carácter temporal y se instalen únicamente en PEF.

Por lo anterior, no contar con una estructura desconcentrada pone en grave riesgo la realización futura de estos ejercicios de participación ciudadana. Sin el conocimiento y experiencia acumulada de los miembros del SPEN y los auxiliares de las JDE no hubiera sido posible integrar las casillas, ubicar los domicilios más estratégicos ante el número disminuido de las mismas y la conformación de unidades territoriales, estas últimas gracias al conocimiento del campo en cuanto a densidad poblacional, problemática de comunicación y transporte, seguridad, conflictos sociales, entre otros aspectos.

Planeación y evaluación de los procesos electorales

La asignación de las atribuciones conferidas al INE en la reforma de 2014, desdibujó el ciclo trianual de los procesos federales, pues los trabajos de preparación y evaluación de las elecciones se deben hacer a la par de la ejecución de procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios, federales extraordinarios, y mecanismos de participación ciudadana.

Durante la etapa de preparación de una elección, las JLE y JDE actualizan la información sociodemográfica dentro de su ámbito de competencia, planean las estrategias que superen las múltiples dificultades que se presentan en la integración de las MDC (secciones de estrategia diferenciada y mal referenciados), revisan y actualizan la información requerida de domicilios candidatos para la instalación de las casillas, planean nuevas rutas para la entrega y recolección de la documentación electoral ante los constantes cambios en la geografía electoral, censan y habilitan diversos elementos de los materiales electorales, valoran las coberturas de los diversos medios de comunicación por los que transmitirán los capacitadores asistentes y supervisores electorales, analizan los faltantes de equipamiento y acondicionamiento de las bodegas electorales donde se resguardará la documentación electoral, etcétera.

Durante la etapa de evaluación, las juntas coadyuvan en la evaluación de un gran número de aspectos que van desde los materiales electorales, el desarrollo de la jornada electoral, los mecanismos de recolección y custodia de paquetes electorales, los cómputos, la integración de expedientes, la destrucción de la documentación electoral (y los estudios relacionados con la misma), estudios de participación ciudadana, la logística de la organización electoral, entre otras actividades.

Estas actividades son vitales para la organización de los procesos electorales, no solo porque permite articular su preparación de manera eficaz y eficiente, sino

también evaluar los mismos para, posteriormente, preparar los siguientes, independientemente del ámbito: local o federal.

Esta planeación y evaluación se hace a la par de la organización de procesos electorales locales, extraordinarios y de participación ciudadana, y el cumplimiento de funciones sustantivas como la actualización y depuración del Padrón Electoral (y tareas correlativas como la distritación federal y local, la actualización cartográfica, la integración seccional, el reseccionamiento, la actualización de los productos cartográficos, etc.); la administración de tiempos del Estado en radio y televisión; la educación cívica, promoción de la cultura democrática y difusión de proyectos institucionales; la fiscalización de recursos de los sujetos obligados; el cumplimiento de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, así como el auxilio en atribuciones de los órganos centrales, como la sustanciación de quejas y denuncias, lo cual no podría ser posible sin una estructura desconcentrada robusta permanente, la cual se sustenta en el personal del SPEN, tanto en órganos centrales como desconcentrados.

Logística electoral

Parte fundamental de los procesos electivos y ejercicios de participación ciudadana es la logística electoral, mediante los cuales se abordan aspectos esenciales para la emisión del sufragio, generando las condiciones de libertad, oportunidad y secrecía de la emisión del sufragio.

Un primer momento fundamental es el ejercicio de programación y presupuestación que realizan los órganos desconcentrados del Instituto como parte de las previsiones de la logística electoral, en los que las condiciones específicas de cada uno de los 300 distritos electorales, dependen del conocimiento de los distritos geográficamente y de diversos aspectos relacionados a los medios de traslado, equipamiento y comunicación, así como la variedad y condiciones de oferta de servicios a contratar, condicionantes para implementar procesos eficaces y eficientes en las etapas de preparación de la elección, jornada electoral y resultados y declaración de validez.

No contar con personal del SPEN en los órganos desconcentrados tendría un primer impacto negativo durante el proceso de integración del anteproyecto de presupuesto en los dos años previos a la elección, particularmente durante el propio proceso de programación-presupuestación, aunado a que no se contaría con personal calificado con los procesos normativamente definidos para llevar a cabo las actividades vinculadas con las adquisiciones y contrataciones fundamentales para la logística electoral, incluyendo los estudios de mercado y los procesos de

licitación para la elaboración de los contratos respectivos, entre otros aspectos. Cabe señalar que, como parte de la logística electoral, varios de estos procedimientos actualmente inician con antelación al comienzo formal de los procesos electorales, motivo por el cual, los plazos también se impactarían negativamente.

Las vocalías de organización electoral, tanto en JLE como JDE, desarrollan actividades sustanciales incluso antes del inicio de la etapa de preparación de cada proceso electoral, entre ellas, dar mantenimiento a urnas, mamparas, cancelas, marcadoras de credencial, entre otros, de su almacenamiento (en bodegas que adecuan exprofeso), así como de tener actualizados sus inventarios. Se encargan de mantener actualizados los directorios de autoridades municipales, escolares y, en general, de los responsables de los lugares en que se instalan las casillas, así como de corroborar que estos lugares siguen cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley y con las características requeridas para albergar a los funcionarios de MDC durante la jornada electoral. Además, llevan a cabo actividades como la promoción de ejercicios electivos (tanto de autoridades civiles como escolares) mediante el uso de boleta electrónica y se difunden los resultados electorales (estadística) al término de cada elección.

A la par, se analizan las condiciones geográficas y sociales para determinar la necesidad - posibilidad de instalar casillas extraordinarias (con base en la evolución del padrón electoral y la lista nominal, tiempos de traslado, distancias, existencia de vías de comunicación y medios de transporte, conflictos sociales), así como la viabilidad de instalar casillas especiales para que las y los electores en tránsito ejerzan su derecho al voto.

En lo que corresponde a los aspectos operativos de la logística electoral, los cuales abarcan procesos fundamentales de la cadena de custodia de la documentación electoral, que dan certeza y objetividad a los procesos que forman parte de la organización electoral, tales como: la ubicación e instalación de casillas; conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; integración de paquetes electorales; entrega de documentación y materiales electorales a las presidencias de MDC; pruebas y simulacros de sistemas informáticos; comunicación del desarrollo de la jornada electoral desde las casillas; reporte de conteo rápido; mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde las casillas a las sedes de los consejos distritales; cómputo distrital; recepción de paquetes electorales en las sedes de los consejos distritales; gestiones con autoridades de seguridad pública local, entre otros, se verían seriamente afectados desde la fase de planificación hasta la de implementación, al no tener órganos subdelegacionales permanentes, ni personal calificado, como lo es actualmente la figura de las vocalías de

organización electoral locales y distritales, encargadas además de realizar la transmisión de conocimientos a los CAE, así como la supervisión de todo el operativo de campo. Aunado a ello, el personal temporal que lleve a cabo estas actividades carecerá de conocimiento empírico, lo cual reduciría la detección de riesgo en las actividades, y en caso de que se presenten, se carecería de planes de contingencia para poder minimizarlos o disminuirlos.

Capacitación electoral

La capacitación electoral es un proceso técnico y especializado que requiere personal profesional en la materia para la coordinación y seguimiento de los procedimientos necesarios para integrar las MDC con ciudadanas y ciudadanos que provienen de un sorteo y que, por ende, abonan a la legitimidad de las elecciones. Para que esta integración sea eficaz es preciso desdoblarse un operativo de campo complejo para la transmisión de conocimiento que garantice el buen desempeño del funcionariado de casilla el día de la jornada electoral para recibir, registrar y contar los votos de sus vecinos, bajo la coordinación de figuras con el perfil profesional al que hace alusión la propia Constitución y, desde luego, que se mantengan en sus funciones de manera permanente. De no contar con este personal profesional permanente, se pondría en riesgo la eficacia y calidad del proceso de integración de las MDC y la capacitación electoral, lo que afectaría el correcto ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y de los partidos políticos.

En consecuencia, estaría comprometida la legitimidad del procedimiento y, con ello, se pondría en riesgo la celebración de **elecciones libres y auténticas**. En el ámbito distrital, colocar todas las actividades para la supervisión y operación en una sola persona haría imposible abarcar la gestión de todos los procesos que corresponden a la capacitación, la educación cívica, difusión de campañas institucionales, promoción de la participación ciudadana y promoción de los derechos de las mujeres en el ámbito político, así como la logística de la organización electoral. Se suman todas las actividades del RFE referentes a la integración del Padrón Electoral, cartografía y credencialización con la coordinación de la operación de los MAC, además de presidir la comisión distrital de vigilancia, entre otros, además de la atención de la función de oficialía electoral y la recepción y sustanciación de las quejas y denuncias, que requieren una alta especialización y capacitación jurídica para su desahogo y que, en los procesos electorales, elevan considerablemente su demanda.

Educación Cívica, promoción de la cultura democrática y ciudadanía

Los diferentes proyectos de educación cívica tienen un proceso de acompañamiento, soporte y seguimiento por las vocalías distritales; por lo que, ante la falta del personal de los órganos desconcentrados, no sólo la cobertura y la penetración territorial sería limitada, sino el éxito de los mismos estaría en grave riesgo. Los proyectos y actividades que se verían comprometidas con la reducción de la estructura desconcentrada están, entre otros, los siguientes:

- Programas de paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político.
- Educación cívica e información para la prevención, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género.
- Programas de divulgación desarrollo y fortalecimiento de la cultura política democrática y los referentes a la comunicación educativa, con el objeto de impulsar la cultura democrática.
- Encuentros y foros académicos que contribuyan a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
- Participación con institutos políticos, organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación, así como de educación superior o especializada, para coadyuvar al desarrollo de la vida democrática.
- Elecciones escolares.
- Parlamento Infantil y Consulta Infantil y Juvenil.
- Programas para la promoción de la participación ciudadana.

Estas acciones forman parte de la construcción de la democracia de nuestro país y son fundamentales para el éxito de los procesos electorales.

Reutilización de materiales electorales

El INE tiene la cultura del reaprovechamiento de los materiales electorales, lo que implica realizar acciones para su recuperación, mantenimiento y almacenaje, con lo cual, sumado a la calidad de dichos materiales, se garantiza su uso en más de un proceso electoral. Para ello, personal de las vocalías de organización electoral en el ámbito distrital lleva a cabo la revisión de los materiales electorales recuperados al término de cada jornada electoral, para identificar aquellos susceptibles de reutilizarse, los cuales deben pasar por un proceso de acondicionamiento y conservación, con el propósito de mantenerlos en las mejores condiciones para su uso en futuros procesos electorales o procedimientos de participación ciudadana.

La siguiente tabla muestra el ahorro aproximado que conlleva el establecimiento de una política de reutilización de materiales electorales:

**Materiales electorales en existencia y susceptibles de reutilizarse
(ahorro estimado 2023)**

Consec.	Material	Existencias	Costo unitario de referencia *	Ahorro estimado
1	Cancel electoral	99,272	\$ 3,833.64	\$380,573,110.08
2	Urna electoral **	386,598	\$ 392.08	\$151,577,343.84
3	Caja paquete	159,926	\$ 411.80	\$ 65,857,526.80
4	Mampara especial	118,654	\$ 370.04	\$ 43,906,726.16
5	Marcadora de credenciales	153,892	\$ 417.02	\$ 64,176,041.84
6	Marcador de boletas	279,022	\$ 24.06	\$ 6,712,822.88
7	Aditamento para mampara especial	29,627	\$ 39.96	\$ 1,183,954.17
8	Sujetador de marcador de boleta	183,620	\$ 22.42	\$ 4,117,274.54
Total				\$718,104,800.31

* Se tomó como base la investigación de mercado para la presupuestación del ejercicio 2023, con excepción del cancel, para el cual se consideró la última investigación de mercado de 2020 y el factor inflacionario a 2022, y para el aditamento para la mampara especial se consideró el costo de producción de 2021.

** Se considera el total de urnas de los tres tipos de elección.

Fuente: Elaborado por la DEDE de la DEOE.

Monitoreo de la pauta ordenada por el Instituto

De acuerdo con el artículo 184, numeral 7, de la LGIPE y 57 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (RRTME), el Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables. Asimismo, respecto de la propaganda electoral que se difunda, se deberá realizar el monitoreo tanto en radiodifusión como en televisión restringida.

Para cumplir con este mandato, se realiza el monitoreo del cumplimiento de la pauta ordenada por el Instituto para su transmisión en las emisoras de radio y televisión que son monitoreadas en los 143 CEVEM distribuidos en las 32 entidades federativas.

Del total de los CEVEM, 128 se encuentran alojados en las instalaciones de las JDE; es decir, el 89.5% de la infraestructura instalada para cumplir con el mandato

legal se encuentra en locales administrados por los órganos subdelegacionales en 29 estados.

Es importante señalar que, de conformidad con el artículo 6 del RRTME, son atribuciones permanentes de las JDE:

- Coadyuvar con la JLE correspondiente, en la verificación del cumplimiento de las pautas por parte de los concesionarios de cada entidad federativa;
- Auxiliar a la JLE correspondiente en la notificación de las pautas aprobadas por el comité y/o la junta, según fuere el caso, a los concesionarios de la entidad federativa correspondiente; y
- Auxiliar a la JLE correspondiente en la entrega o puesta a disposición de las órdenes de transmisión y los materiales a los concesionarios que así lo soliciten conforme a lo previsto en el artículo 41 del RRTME.

Por tanto, la desaparición de las JDE y la reducción del personal adscrito a las mismas tiene un impacto directo sobre el cumplimiento del mandato legal y reglamentario de monitorear la transmisión de pauta ordenada por el Instituto en las señales radiodifundidas, así como su retransmisión en televisión restringida.

Para dimensionar este impacto negativo vale la pena recordar que, a partir de que el Instituto administra los tiempos del Estado en materia electoral, se ha incrementado progresivamente el número de señales monitoreadas y, con ello, se ha brindado mayor certeza sobre el uso de las prerrogativas de los actores políticos y autoridades electorales, así como el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de radio y televisión.

El INE ha realizado un esfuerzo constante por ampliar el número de señales monitoreadas dado el crecimiento permanente del Catálogo Nacional de Emisoras. En caso de decrecer el número de JDE —y, por ende, de CEVEM—, se reduciría el número total de señales monitoreadas que hoy es del 55%. Desde que se instrumentó el monitoreo como una obligación del modelo de comunicación política en 2009, el Instituto siempre ha verificado la mayoría de las señales contenidas en el Catálogo referido. Dependiendo de la reducción de las JDE, la verificación del cumplimiento de esta obligación de ley de los concesionarios podría representar apenas una fracción. En un escenario extremo, podría perderse el 78.97% (1979) de las señales radiodifundidas y de televisión restringida que se monitorean actualmente, lo cual afectaría negativamente el alcance que tiene el Instituto en el monitoreo de señales de radio y televisión. Lo anterior haría nugatoria la capacidad verificadora (fiscalizadora) del INE en la materia.

Actualmente se encuentran contratadas 156 personas monitoristas y verificadoras que dependen directamente de las y los vocales ejecutivos distritales que tienen alojado en sus respectivas JDE la infraestructura que integra el CEVEM.

Al desaparecer las JDE se tendría que reubicar la infraestructura que integra los CEVEM y, con ello, realizar las adecuaciones eléctricas y del ambiente físico de los nuevos espacios que los alojarían. Lo anterior representaría un alto costo si se toma en consideración que, durante el último semestre de 2022, el Instituto realizó la renovación de la infraestructura tecnológica y física. Es decir, se tendría equipo subutilizado lo cual ocasionaría un daño patrimonial, pues se dejaría de utilizar la infraestructura de Tecnologías de la Información y la Comunicación, de ambiente físico (aire acondicionado, equipos de energía ininterrumpida (UPS), generador de emergencia), infraestructura de captación de señales (antenas, distribuidores de señales, sintonizadores, tarjetas de captura), así como licenciamiento de software empleado en los CEVEM. El proyecto de renovación tecnológica instrumentado en 2021 y formalizado bajo el contrato INE/109/2021 incluye soporte técnico remoto y en sitio, así como las garantías de los bienes adquiridos con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.

En promedio, el cambio de domicilio de un CEVEM incluyendo adecuaciones mínimas es de aproximadamente \$433,000.00. Asimismo, los CEVEM tendrían que absorber los gastos de los servicios públicos de suministro que hoy en día son pagados por parte de las JDE. Aunado a lo anterior, se advierten riesgos operativos como son la pérdida de media (testigos de audio y video respecto a la transmisión de spots).

Generación de testigos de grabación

Conforme el artículo 185, numeral 1, de la LGIPE, el CG del INE ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto y en los demás medios informativos que determine el propio consejo.

Asimismo, el Instituto suscribió un convenio específico de colaboración en materia de monitoreo de señales de radio y televisión, intercambio de información y archivos digitales con la Secretaría de Gobernación, y otro con el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Ambos convenios contienen obligaciones del Instituto sobre la generación de testigos de grabación e información sobre el monitoreo de señales

radiodifundidas. Adicionalmente, instancias del TEPJF, como la Sala Regional Especializada y la propia UTCE del Instituto, requieren continuamente la generación de testigos para la substanciación de procedimientos de queja.

Para cumplir con el mandato legal antes señalado, así como con los compromisos estipulados en los convenios suscritos por el Instituto con otras instancias del Estado mexicano es importante señalar que es de vital importancia el trabajo que se realiza en los CEVEM por personal especializado y en coadyuvancia con las JDE, ya que en estos sitios se generan los testigos de grabación de los programas de radio y televisión que difunden noticias para su posterior análisis, así como aquellos que derivan de los propios convenios y mandatos jurisdiccionales.

El personal de las JDE y aquellos que pertenecen al proyecto de monitoreo adscritos a las mismas desarrollan tareas imprescindibles para el cumplimiento de las actividades antes descritas. La supresión de las actividades permanentes de dichas figuras pondría en riesgo el adecuado desarrollo de las tareas operativas necesarias para la administración de los tiempos del Estado en materia electoral en las entidades federativas.

Padrón de personas afiliadas

De forma permanente, la ciudadanía puede presentar escritos ante las JDE para darse de baja del padrón de personas afiliadas a los PPN. Con la reforma propuesta, esta actividad podría presentar un aumento en los tiempos de procesamiento, por lo que el ejercicio de este derecho de desafiliación perdería celeridad (actualmente es de 11 días).

Existe el riesgo de que la capacidad de atención se vea rebasada, en particular durante los procesos de contratación de supervisores y capacitadores electorales en los que el volumen de estos trámites aumenta de forma considerable por las solicitudes de desafiliación que presentan las personas interesadas en participar.

De no dilucidarse en un primer momento la voluntad de afiliación, las personas deben acudir de manera presencial a la JDE o JLE para pronunciarse sobre su militancia y el personal de estos órganos tiene la tarea de dejar constancia de ésta mediante un acta circunstanciada y remitirla a la DEPPP, por lo que esta actividad puede verse afectada con la disminución de la capacidad operativa del órgano delegacional, tareas atendidas primordialmente por las vocalías secretariales.

Certificación de asambleas constitutivas de PPN

A lo largo del proceso de constitución de PPN, con duración aproximada de 18 meses, las vocalías de las JLE y JDE son las encargadas de llevar a cabo la certificación de las asambleas estatales o distritales que realicen las organizaciones. Entre las actividades más relevantes que deben llevar a cabo en cada asamblea se encuentran:

- Verificar que el espacio donde se desahogará la asamblea cumpla con los requisitos.
- Preparar los equipos de cómputo, de impresión y demás insumos que serán utilizados para el registro de las personas asistentes.
- Acudir a la asamblea en la cual deberá registrar a las personas asistentes, verificar que suscribieron la manifestación formal de afiliación, certificar la aprobación de los documentos básicos, así como la elección de las personas delegadas y constatar la no participación de los entes prohibidos en la constitución de los PPN.
- Cargar la información recabada en el sistema de cómputo diseñado para el efecto.
- Solicitar la compulsión contra el padrón electoral.
- Expedir el acta de certificación de cada una de las asambleas celebradas.

Durante el último proceso de registro de PPN, en total se acudió a la certificación de 3,394 asambleas, de las cuales 3,297 fueron distritales y 97 estatales.

Cabe mencionar que, para la certificación de una asamblea distrital, que debe contar con un quórum de al menos 300 asistentes, se necesita la participación de 15 personas de cada JDE; mientras que para la certificación de una asamblea estatal (con al menos 3,000 asistentes), se requiere del trabajo de 150 personas de las JLE con el apoyo de las JDE.

Además, es posible la celebración de asambleas de forma simultánea en un mismo distrito (se han celebrado hasta 4 asambleas a la misma hora en un solo distrito), por lo que para cumplir con la certificación se ha requerido designar a personas titulares de diferentes vocalías (vocalía ejecutiva, vocalía secretarial, vocalía de capacitación y educación cívica, vocalía del registro federal de electores y vocalía de organización), ello sumado a que, ante la ausencia del personal, siempre fue necesario designar a la titular de alguna de las otras vocalías, lo que no sería posible bajo el nuevo esquema de las oficinas auxiliares en que sólo se contaría con un vocal operativo.

Aunado a las necesidades del personal, también debe tenerse presente que para certificar una asamblea es necesario contar con equipo de cómputo en el cual se carga el padrón electoral, por lo que es necesario que se trate de equipo bajo el resguardo del personal del Instituto. Para cada asamblea distrital se requiere de al menos 5 equipos de cómputo y para una asamblea estatal, de al menos 50 computadoras, además de los equipos de impresión y vehículos para su traslado.

En ese sentido, con una sola vocalía operativa, aunado a la disminución de personal en las oficinas auxiliares, se pone en riesgo la capacidad institucional para la certificación de las asambleas constitutivas de las organizaciones en proceso de formación como PPN.

Registro de candidaturas

Las JDE cuentan con la atribución de llevar a cabo el registro de las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, esto incluye tanto candidaturas de PPN como candidaturas independientes.

Para tales efectos, deben verificar el cumplimiento a los requisitos de elegibilidad y en el caso de las candidaturas independientes realizan lo siguiente:

- Reciben y analizan las notificaciones de intención.
- Emiten requerimiento, en su caso, o la constancia de aspirante.
- Registran en el SNR la información de la persona candidata.
- Llevan a cabo la garantía de audiencia respecto de los registros inconsistentes de apoyo a la ciudadanía presentados por las y los aspirantes.
- Reciben las solicitudes de registro.
- Acuerdan lo conducente.

Para llevar a cabo las actividades anteriores no basta con la vocalía operativa, pues durante los procesos electorales existen muchas otras atribuciones que atender para la organización de la elección. El papel de la vocalía secretarial es fundamental en este ejercicio.

Mecanismos de Participación Ciudadana

A partir del mandato del artículo 35 de la Constitución, el INE debe llevar a cabo la organización de la Consulta Popular, donde se deben instalar los 300 distritos electorales para que la ciudadanía en ejercicio de democracia directa exprese su opinión sobre un asunto de trascendencia de máxima importancia que afecte al país.

Las diversas áreas que conforman el INE, como la DERFE, DECEyEC, DEOE, UTSI, CNCS, DJ, así como las JLE y JDE, se deben enfocar en diseñar los documentos para establecer las directrices conceptuales y normativas a partir de las cuales se lleva a cabo la planeación, coordinación, ejecución, seguimiento de este mecanismo de participación ciudadana.

En el ejercicio llevado a cabo en 2021, le correspondió al INE:

- Verificar que los nombres de quienes hayan suscrito la consulta popular aparezcan en el LNE.
- Presentar el Informe detallado con el resultado de la revisión de firmas.
- Organizar el desarrollo de la consulta popular.
- Aprobar el modelo de papeleta de la consulta
- Aprobar los formatos y demás documentación necesaria para la consulta
- Proponer a través de la DECEyEC los programas de capacitación en materia de consulta popular.
- Realizar la campaña de difusión de la consulta
- Entregar en los Consejos Distritales 15 días antes de la jornada de consulta popular las papeletas
- Instalar las mesas receptoras de votación, las JDE realizaron los cálculos para determinar el número de MRCP que se instalaron.
- Llevar a cabo el conteo de boletas de la consulta, entre otras.

Proceso de revocación de mandato

Para la organización del proceso de revocación de mandato, corresponde al personal de las JLE y JDE:

- Recibir y remitir a la DEPPP los avisos de intención presentados por los promoventes, así como las respuestas a los requerimientos que se les formulen.
- Proporcionar la capacitación necesaria para el uso de la APP y lo referente a la captación de firmas mediante formatos físicos a las y los promoventes y sus auxiliares en su respectivo ámbito de competencia.
- En coordinación con la DERFE otorgar fecha y hora para el desahogo de las garantías de audiencia correspondientes a las firmas de apoyo de la ciudadanía, captadas mediante los formatos físicos que las y los promoventes requieran.

- Revisar en conjunto con las y los promoventes, las firmas de apoyo de la ciudadanía en las que se advierta alguna inconsistencia.
- Revisar en conjunto con las y los ciudadanos que proporcionaron su firma mediante la modalidad de “Mi Apoyo”, el expediente electrónico clasificado con una inconsistencia.
- Levantar el acta de la diligencia, del desahogo de la garantía de audiencia, correspondiente a las firmas de apoyo que brinde directamente la ciudadanía, para el caso de la modalidad "Mi Apoyo", o para el caso de los formatos físicos que se hubieren presentado en las JLE.

En el pasado proceso de revocación de mandato, en tan sólo 10 días se recibieron y analizaron un total de 24,029 avisos de intención, de los cuales 23,825 fueron recibidos en las JLE y JDE del Instituto, aunado a que se requirió el apoyo del personal de las JDE para la localización de las y los promoventes que no pudieron ser notificados mediante correo electrónico.

Lo anterior, no habría sido posible sin la estructura que actualmente tienen las JDE, por lo que la conformación de las oficinas auxiliares pone en riesgo la capacidad de atención a la ciudadanía para el ejercicio de este derecho. El papel que desempeñan en estas actividades las vocalías secretariales, de organización electoral y del registro federal de electores, bajo la coordinación de la vocalía ejecutiva, es fundamental.

Actividades de seguimiento y supervisión

La compactación de la estructura de las JLE representa un riesgo en la ejecución de las actividades de seguimiento y supervisión que se deben realizar tanto al interior de las propias JLE, como de las JDE, aunado a que es inviable que las vocalías de organización y capacitación funjan como secretarías y secretarios de los Consejos Locales, como lo plantea la reforma, debido a la imposibilidad de realizar simultáneamente las tareas técnicas que tienen encomendadas y aquella función, perjudicando la eficacia y calidad de las actividades que deben desarrollarse o, peor aún, que se dejen de atender algunas por el exceso de trabajo.

En el mismo sentido, las acciones de supervisión, seguimiento y recomendaciones que se hacen a los órganos desconcentrados de los OPL, por parte de las vocalías de las JDE del INE se verían afectadas, dado que se realizan partiendo de la

premisa de compartir las buenas prácticas y experiencia adquirida a lo largo de los años y múltiples procesos electorales en los que se ha participado. Actividades seriamente comprometidas ante la ausencia de las vocalías y la imposibilidad para ser ejecutada por una sola.

Actividades a cargo de las y los vocales secretarios

Aunque resulta indiscutible la conveniencia de la existencia de los órganos colegiados (juntas ejecutivas), con la reforma electoral estos desaparecen expresamente en el orden distrital y solo existirán los consejos distritales durante el desarrollo de los procesos electorales. Por tanto, las funciones de la Vocalía Secretarial en los consejos distritales (y también en los locales de no redistribuirse las competencias) solo serán necesarias durante proceso y desaparecen fuera de éste. Como secretarios y secretarías de los consejos les corresponde integrar los documentos de la convocatoria y remitirla a los integrantes del respectivo consejo; elaborar proyectos de actas, de acuerdos y de resoluciones; dar fe de lo actuado y procesar la información generada, y llevar el archivo del consejo que corresponda.

Fuera de proceso (y dentro de éste, si no se prevé una figura para tal efecto) las funciones jurídicas que dejarían de desarrollarse son, entre otras, auxiliar a la UTCE, DJ y UTF en la práctica de notificaciones relacionadas con procedimientos sancionadores en materia electoral y diligencias jurídicas; tramitar quejas y denuncias; tramitar medios de impugnación; dar fe de actos y hechos electorales; elaboración y suscripción de documentos jurídicos (contratos, convenios); atención de requerimientos de autoridades judiciales, de procuración de justicia, administrativas, entre otras; apoyo en las notificaciones que requieren las Salas del TEPJF, así como la debida sustanciación de los procedimientos sancionadores derivados de quejas y denuncias. Tan solo por mencionar un ejemplo, en el caso de las notificaciones derivadas de actuaciones de la UTCE, desde octubre de 2014 a diciembre de 2022 se han realizado 98,499 notificaciones, las cuales, en una gran proporción fueron diligenciadas por las vocalías secretarías de JLE y JDE.

También se dejarían de cumplir con las obligaciones constitucionales relacionadas con transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, así como el archivo, previstas en los artículos 6º y 16 constitucionales, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Protección de Datos Personales, la Ley General de Archivos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los criterios emitidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Comité de Transparencia del Instituto Nacional Electoral. Para dimensionar lo que esto representa, de 2014 a 2022 se recibieron

en el Instituto 30,395 solicitudes de información, así como 3,106 solo en lo correspondiente a los derechos ARCO.

Para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la gestión y atención de las solicitudes de acceso a la información y las obligaciones relativas a la protección de datos personales, incluyendo las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales, así como el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivo institucional se requiere que exista una figura especializada para su cumplimiento, misma que actualmente recae en la Vocalía Secretarial. Si no se contara con esta figura, esta responsabilidad recaería en la Vocalía Operativa, ocasionándole una sobrecarga laboral que, incluso, podría ocasionar el incumplimiento a este tipo de deberes.

En lo administrativo, suprimir la figura de Vocalía Secretarial conlleva desaparecer la función de validación del ejercicio del gasto y de su comprobación, así como la realización oportuna de otras actividades permanentes de carácter operativo y administrativo; asimismo, esta vocalía apoya a la DESPEN en sus procesos sustantivos, como en los concursos públicos, los programas de formación y toda notificación que debe realizarse a los miembros del SPEN.

La subsistencia de la materia electoral, aunado al imperativo de progresividad de los derechos humanos y de desarrollo de los valores o principios democráticos, conlleva inevitablemente mantener las funciones y responsabilidades administrativas y jurídicas que permitan garantizar que la función electoral y, consecuentemente, el ejercicio de los derechos de participación política, mantengan los estándares de calidad y seguridad que se han alcanzado, al ser incompatible con el mandato de no regresividad en materia de derechos humanos cualquier disminución en el ámbito de protección de los derechos o en la eficacia de las garantías que los hacen posibles. Por lo mismo, resulta inadmisibles suprimir una figura crucial para el adecuado funcionamiento institucional.

Cómputos Distritales

Como está marcado en la normatividad electoral actual, los cómputos se realizan el miércoles siguiente a la jornada electoral, después de la realización de una reunión previa del Consejo, y de llevar a cabo la actividad de complementar las actas, con la finalidad de contar con todas o la mayoría posible, de todas las casillas.

Mientras en el pleno del Consejo se realiza el cotejo de actas, con la participación de las personas titulares de las vocalías Ejecutiva y Secretarial como Presidencia y Secretaría del Consejo, respectivamente, los vocales de área y, en su caso, las

jefaturas de Jefe de Oficina de Seguimiento y Análisis de las JDE son quienes presiden los grupos de trabajo, para realizar el recuento de votos, y son quienes cuentan con la mayor experiencia y conocimientos en la materia.

Por esto es indispensable contar con personal del SPEN, ya que son quienes encabezan y aseguran que las actividades se realicen bajo los principios de la función electoral, ya que están en preparación constante de manera profesional.

Asimismo, respecto de los equipos de trabajo y espacios para atender el cómputo Distrital, se requiere contar con personal previamente capacitado para realizar posibles recuentos parciales o totales de la o las elecciones. Con esa propuesta, no existiría seguimiento, continuidad y compromiso institucional, ni personal con sentido de pertenencia.

Durante el desarrollo de las actividades tendientes al recuento que se lleva a cabo en las mesas de trabajo, para su funcionamiento requiere que los que presiden las mismas de trabajo, se encuentren debidamente capacitados y profesionalizados, por lo que al no contar con personal permanente, que constantemente se somete a capacitaciones, se podría correr el riesgo a que el conteo no se lleve de manera adecuada, por la falta de conocimientos respecto de las causales de nulidad en las boletas o papeletas electorales.

Los cómputos distritales de las elecciones es una actividad fundamental que otorga certeza jurídica y legitimidad a un proceso electoral, por lo que requiere de un funcionariado capacitado y con amplia experiencia en estas actividades. Es por ello que la propuesta resulta inviable ya que pone en grave riesgo esta función y compromete la celebración de elecciones libres y auténticas, así como la legitimidad de sus resultados.

Otras implicaciones

La experiencia nos dice, sobre todo en procesos organizados a nivel local, que la contratación de personal temporal para las funciones electorales resulta problemática, en razón de factores que dificultan la organización de procesos electorales de alta calidad, tanto por la inexperiencia de quienes participan, así como por el alto riesgo de que los partidos y otros actores políticos, involucren a personal con intereses particulares.

Todo ello, aunado a la pretensión de realizar las mismas actividades, con menos personal suficientemente preparado; los recursos humanos insuficientes, en cuanto a cantidad y calidad, es inviable para la organización de los procesos electorales y

otras actividades que lleva a cabo el INE, de acuerdo a los altos estándares internacionales que ha adoptado en los últimos 30 años, lo cual ha sido posible por la existencia de un servicio civil de carrera profesional, imparcial e independiente.

En sentido similar, algunas áreas como la UTCE, la CNCS y la UTF advierten que un adelgazamiento de la estructura en los órganos delegacionales y subdelegaciones comprometería igualmente el cumplimiento de sus atribuciones, porque algunas de las tareas que realizan se apoyan en el personal de órganos desconcentrados. Por ejemplo, la UTCE y la UTF se apoyan en ellos para la realización de diversos tipos de diligencias (de pruebas o de notificaciones, por ejemplo). En sentido similar, la CNCS indica que vería afectado el desarrollo de sus actividades en materia de comunicación, coordinación con medios estatales y locales, así como el manejo y supervisión de redes sociales, el monitoreo de propaganda y de encuestas en medios impresos, el monitoreo en medios locales a las tareas, actividades y atribuciones institucionales, entre otras actividades. Ello implicaría, necesariamente, considerar la contratación de personal temporal vía cartera de proyectos.

La propuesta de modificación a esta estructura desconcentrada del INE, además, impactaría significativamente en programas y actividades que se ha implementado a lo largo del tiempo para promover y garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos político-electorales, su empoderamiento, la prevención erradicación y sanción de la violencia política contra las mujeres en razón de género, el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos en situación de vulnerabilidad, entre otras. A manera de ejemplo, está el Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de las Mujeres, Talentum mujeres cívicas, diversos instrumentos en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, entre ellos, el Protocolo del Instituto Nacional Electoral para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, la medida 3 de 3 contra la violencia, entre otros, en los que la participación del personal del INE en este nivel organizacional resulta fundamental para su ejecución.

b) Consejos locales y distritales

En ambos casos, la reforma reduce de seis a cuatro consejeras/os electorales, afectando los trabajos de supervisión y acompañamiento en los que participan:

- Reclutamiento de personas SE y CAE, se tendría que incrementar el periodo de entrevistas o trabajar con horarios más extensos para poder entrevistar a

las personas aspirantes. Actualmente, las entrevistas se realizan preferentemente por 1 vocal y 1 persona consejera.

- Las visitas de examinación para ubicar casillas serían afectadas, en virtud de que en la práctica se organizan rutas de acuerdo al número de personas consejeras electorales (6 rutas), al reducir el número de éstas; las visitas de examinación tendrán que reducirse, lo que conlleva un número menor de secciones y casillas examinadas; en consecuencia, se resta certeza al procedimiento de ubicación de casillas.
- En el caso del conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales, así como en la integración de los paquetes electorales, las personas consejeras electorales participan en la actividad, con lo que, al reducir el número, los tiempos se extenderán.
- Para el cómputo distrital, se forman grupos de trabajo coordinados por un SPEN y una persona consejera electoral, al reducir el número de consejeros, aun considerando a los suplentes, los grupos de trabajo y puntos de recuento requeridos para realizar el cómputo distrital deberán ser disminuidos; en consecuencia, esto producirá que el cómputo se extienda y, en ocasiones, sea inoperante la simultaneidad de cotejo en el pleno y recuento parcial o total, por la falta de miembros del SPEN y personas consejeras electorales.

Con la disminución del número de personas consejeras, en un distrito con amplia extensión territorial, y considerando todas las atribuciones que tienen, no permitiría que el Consejo Distrital realice una vigilancia con amplia cobertura en campo de los diversos programas de organización y capacitación electoral, como la ubicación e integración de MDC.

Como consecuencia de la falta de permanencia de los órganos desconcentrados, no se contará con inmuebles definidos para la instalación y funcionamiento de los consejos distritales, lo que ocasionará la necesidad de buscar espacios específicos durante los procesos electivos, con consecuencias presupuestales negativas recurrentes; esta situación impacta en los trabajos de planeación institucional y operación en campo, ya que dichas oficinas son un punto de referencia para el diseño de la logística electoral.

Asimismo, no disponer de inmuebles adecuados y funcionales impacta la debida atención de las actividades garantes de la cadena de custodia de la documentación

electoral, aunado a la dificultad de contratar arrendamientos por periodos menores a un año.

2. Reestructura organizacional del INE en órganos de dirección y de oficinas centrales.

- a) Fusión de direcciones ejecutivas, unidades técnicas y otros órganos del INE

Se propone la modificación de la estructura del INE, al mismo tiempo que se proponen recortes temporales en actividades sustanciales del proceso electoral, como es la capacitación a funcionarios de MDC y la logística de la organización electoral, por mencionar algunos, sin que se advierta mayor análisis y reflexión al respecto.

No se advierte un análisis de impacto regulatorio respecto a la concentración de áreas y la reducción de tiempos en las etapas o fases del proceso electoral.

En efecto, la reforma no aporta mayores motivaciones ni razonamientos, más allá de cuestiones presupuestales, y no ofrece elementos objetivos de que la fusión y compactación de la estructura representará economías y ahorros, además de que no señala si toda la estructura de cada una de las unidades responsables fusionadas pasaría a integrar la nueva conformación o sólo parte de ella. Dicha indefinición impide atender en todas sus dimensiones los estándares del principio jurídico de certeza.

Es decir, de manera discrecional se propone la eliminación de áreas fundamentales para el Instituto, sin considerar la especialidad que tiene cada una de las direcciones ejecutivas correspondientes, las aportaciones que hacen a la debida y correcta organización de elecciones, la importancia de otras tareas sustantivas que desarrollan, lo que justifica precisamente la existencia de estructuras independientes. A manera de ejemplo, tratándose de las direcciones ejecutivas de Capacitación y Educación Cívica, así como de Organización Electoral, sus actividades representan más del 40% del total de actividades institucionales que se desarrollan a lo largo del proceso electoral.

Efectivamente, conforme el Plan y Calendario del Proceso Electoral Federal 2017-2018 (PyCIPEF 2017-2018), se contemplaron 703 actividades, de las cuales la DECEyEC y la DEOE tuvieron directamente bajo su cargo el mayor número de actividades; la primera con 163 (23.19% de las actividades) y la segunda con 128 (18.21% del total de actividades). Es decir, estas dos direcciones ejecutivas

concentran el 41.39% de las actividades que se desarrollaron durante el último PEF, equivalente al que viene para 2024. Para el PEF de 2021, dichas áreas concentraron el 42.79% de las actividades institucionales.

No obstante, es importante señalar que, en el ámbito de la logística de la organización electoral, hay un número de actividades sustantivas que no son incorporadas en el PyCIPEF, incluyendo la Estrategia de Capacitación Electoral y Asistencia Electoral, toda vez que están reguladas en el Reglamento de Elecciones (RE) y sus anexos. En este sentido, de los 24 anexos del RE, 11 de ellos son del ámbito de la DEOE y 2 de la DECEyEC, que sumados son el 54.2% del total de los anexos del RE. Asimismo, la UTVOPL tiene a su cargo 2 anexos, con lo cual se elevaría entre las tres unidades la atención de 15 anexos del RE, que representa el 62.5% de los 24 anexos que lo conforman. Lo anterior, vuelve a resaltar la importancia de ambas direcciones ejecutivas y la unidad técnica, y dado el grado de especialización de cada una de las áreas que las componen, hace evidente la necesidad de realizar un análisis que dé cuenta de elementos para proponer realizar la fusión de las tres áreas.

DESPEN-DEA

El decreto establece la fusión de las áreas ejecutivas de administración y del SPEN. En materia del servicio de carrera más allá de las implicaciones de un ajuste a la estructura ocupacional, el tema central estará vinculado con el funcionamiento, operación y regulación de los procesos y procedimientos del Servicio. Además, se considera que la UTSI pasará a formar parte de la nueva Dirección Ejecutiva.

En todos los casos de fusión de unidades responsables, la reforma electoral no aporta mayores razonamientos fuera de las cuestiones presupuestales, sin que proporcione evidencia de que la compactación represente un beneficio económico para el erario público, toda vez que no señala si toda la estructura de cada UR pasaría a integrar la nueva conformación o sólo parte de ella.

Se circunscribe a señalar que las nuevas plantillas de la conformación de los órganos, será aprobada por la Comisión de Administración y avalada por el Órgano Interno de Control que, como ya se adelantó, claramente carece de atribuciones con soporte constitucional para intervenir en dichos trabajos.

Lo anterior trae como consecuencia incertidumbre y desarticulación extrema de la estructura lo que podría arrojar una disminución de la calidad y legitimidad de las elecciones.

En principio, la incertidumbre es sobre las nuevas estructuras, ya que se desconoce si serán suficientes, si se aprovechará la experiencia del personal que ostenta un cargo en la actualidad para integrar las nuevas estructuras. Además, se desconoce lo que ocurriría con el personal del SPEN a nivel central; aunado a que, en términos de la reforma, desaparece la “rama administrativa”.

La desarticulación ocurre en función de que en cualquier organización, debe existir una cadena de mando, a la cual también se ha referido el Órgano Interno de Control en varias auditorías, para evitar los saltos de mando, pero, además, con el ejercicio de atribuciones similares en una misma unidad responsable lo que no se da bajo la propuesta de reforma electoral, ya que solamente se hace la unificación de áreas, bajo una presunción de asuntos de intereses comunes, pero sin estudios de impacto presupuestal y viabilidad operativa.

Como se detalla más adelante, existe un tercer elemento que resulta inoperante, en función de las atribuciones de cada una de las áreas del Instituto, y es lo referente a la validación que el Órgano Interno de Control debe hacer a las plantillas de personal, en razón de que cualquier órgano de esa naturaleza tiene como encargo la fiscalización y no debe incidir en las decisiones autónomas del órgano, porque se sitúa en un evidente conflicto de interés.

Además, no señala si las atribuciones de un área pasarán a la otra o quien las desarrollará; en el caso de la DEA, esta dirección ejecutiva se encarga de establecer las políticas generales, criterios técnicos y lineamientos a que se sujeten los programas de administración de personal; recursos materiales y servicios generales; recursos financieros y de organización del Instituto; organizar y dirigir la administración de los recursos materiales, financieros, así como la administración del personal del Instituto; llevar a cabo las gestiones necesarias a fin de atender las necesidades administrativas de los órganos del instituto, para el cumplimiento de sus atribuciones, entre otras, todas de carácter administrativo.

Por lo que se refiere a la DESPEN le corresponde el planear, organizar, operar y evaluar el Servicio Profesional Electoral Nacional, conforme el Estatuto; asimismo, lleva a cabo los procesos de selección, ingreso, profesionalización, capacitación, promoción, ascenso, incentivos, cambios de adscripción, rotación y evaluación de las y los miembros del Servicio, así como los procedimientos y programas de la carrera.

Como se puede observar, la DESPEN no tiene bajo su cargo cuestiones administrativas-funcionales, tales como recursos materiales y servicios, por lo que resultaría complejo fusionar esta dirección ejecutiva a la primera.

Por lo que corresponde a la UTSI, los transitorios de la iniciativa establecen que conforme a los Lineamientos que, en su caso, sean emitidos por el Consejo General, se revisará la compactación y redimensionamiento de la Unidad, motivo por el cual no existe certeza de la inclusión de la UTSI dentro de la estructura organizacional propuesta. Partiendo de la exposición de motivos, el subsumir la Unidad a otra área implicaría integrar a la Unidad a una estructura vertical, siendo que su interacción con las áreas debe ser horizontal con servicios transversales. Dada la cantidad de servicios y sistemas que debe administrar un área de servicios de informática, las responsabilidades y atribuciones de la persona titular de la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral, estarían sobrecargadas, principalmente en materia administrativa y de gestión de servicios. Esto podría complejizar la toma de decisiones en materia informática y la oportunidad en el cumplimiento de atribuciones relacionadas.

DECEyEC-DEOE-UTVOPL

La última reforma electoral ha implicado a nivel central que, de 2014 a la fecha, todos los años se tengan que coordinar elecciones concurrentes, locales y ejercicios de participación ciudadana. Ello ha derivado en que, para alcanzar altos niveles de eficiencia y eficacia en la organización de procesos electivos, se tenga un personal soportado por el SPEN, con especialización en las funciones respectivas, dada la diversidad de cargos únicos con los que se cuenta, desde el nivel jefatura de departamento hasta el titular de unidad responsable.

La estructura a nivel central se ha caracterizado por generar la normativa y los lineamientos que implementan los órganos desconcentrados del Instituto, así como la atención a las diversas instancias a nivel central. Parte fundamental de ello, es cumplir con la misión del Instituto: “Organizar procesos electorales libres, equitativos y confiables, para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y contribuir al desarrollo de la vida democrática de México”.

Bajo el contexto anterior, la propuesta de fusión de las actuales direcciones ejecutivas de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, y de la unidad técnica de vinculación con OPL en una sola implica agrupar el engranaje central del Instituto en una sola área, minimizando la gran cantidad de procesos que, como recién se señaló, desarrollan las tres áreas por sí solas.

Asimismo, se deja de lado que dichas áreas tienen propósitos y actividades que las distinguen una de otra, así como el hecho de que las funciones que cada una de las direcciones ejecutivas y la unidad técnica de vinculación con los OPL, corresponden

a funciones especializadas claramente diferenciadas. Por ejemplo, mientras DEOE atiende funciones de diseño e impresión de documentación electoral (boletas, actas) y la producción de materiales electorales (urnas, mamparas, cancelas); ubica los domicilios para la instalación de casillas (domicilios particulares, escuelas, parques); coordina la entrega de paquetes electorales y los mecanismos de recolección; la DECEYEC es responsable de elaborar, proponer y coordinar los programas de capacitación electoral y de educación cívica tanto a nivel central como de las JLE y JDE; elaborar la estrategia de Capacitación electoral que se aplicará en los PEF; diseñar e instrumentar las campañas de difusión institucional y, en su caso, de coordinar con las instancias o las áreas responsables que por el objeto o contenido de la campaña les compete; dirigir y supervisar la investigación, análisis y preparación de material didáctico que requieren los programas de capacitación electoral; así como diseñar y promover estrategias para la integración de MDC y la capacitación electoral a nivel local y federal, entre otras.

Es decir, ambas direcciones ejecutivas cuentan con atribuciones propias que, si bien se encuentran relacionadas dentro del engranaje del proceso electoral, éstas no pueden ser combinadas o mezcladas aun cuando se desarrollen de manera paralela en muchos de los casos, pues requieren ser ejecutadas por estructuras especializadas.

A diferencia de la propuesta de fusión que plantea la reforma electoral, la división del trabajo especializado ha demostrado un desempeño cada vez más eficiente en la organización de las elecciones en México y, consecuentemente, tener elecciones celebradas con integridad, entendidas como aquellas *elecciones basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral*¹. Por ejemplo, número y ubicación de casillas cada vez más cercanas a la ciudadanía, documentación electoral con altas medidas de seguridad, funcionariado de casilla doblemente sorteado (mes de nacimiento y letra del primer apellido) y capacitado para recibir y contar de manera efectiva los votos de sus vecinas y vecinos, se traduce en resultados confiables para la ciudadanía y paz pública en los procesos electivos.

Atender actividades paralelas por una o un solo responsable, como se propone en la iniciativa y su dictamen, implicaría una sobrecarga de actividades especializadas, lo que podría afectar la precisión de los procesos estratégicos mencionados.

¹ Informe de la Comisión Global Sobre Elecciones, Democracia y Seguridad. Septiembre de 2012. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>

Además, en oposición a lo que se pretende con la reforma, la desaparición de una de las estructuras ejecutivas no representaría necesariamente un ahorro, debido a que se requeriría contar con personal de apoyo que haga posible la atención de actividades que actualmente están designadas a dos áreas (Capacitación y Educación Cívica y Organización Electoral) y que implicaría una erogación de recursos posiblemente mayor a la estructura actual.

Efectivamente, la compactación de plazas y fusión de áreas no está acompañada con el adelgazamiento de los procesos y procedimientos institucionales, ocasionando saturación y el empalme de las actividades, lo que puede conducir a ineficacia institucional o resultados de mala calidad que puedan poner en duda el resultado de una elección.

En el caso de la organización de procesos electorales y procesos de participación ciudadana, implica atender un macroproceso con múltiples funciones específicas. Con la integración de las tres unidades en una sola, se pone en gran riesgo el cumplimiento de la organización de procesos electorales libres, auténticos, equitativos y confiables.

Desde 2014, con la creación del sistema nacional de elecciones hoy vigente, se han incrementado las funciones electorales sustantivas que debe realizar el INE, tanto para los procesos electorales federales como los locales, tales como, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos a nivel federal y local; delimitación de los distritos electorales locales; la capacitación y designación de funcionarios de casilla y determinar la ubicación de éstas; expedición de la credencial para votar desde el extranjero; emisión de reglas o criterios en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales. Lo anterior, aunado a que desde esa fecha el Instituto ha organizado con altos estándares de calidad más de 330 procesos electorales federales, locales, de participación ciudadana y de elección interna de partidos políticos, por lo que la propuesta de fusión de tres unidades responsables pondría en riesgo la organización electoral con altos estándares de cumplimiento, eficacia y eficiencia. Aunado a lo anterior, se debe considerar que en los últimos años se han llevado a cabo acciones extraordinarias para organizar elecciones en contexto de pandemia.

Respecto de las comisiones, es factible unir bajo una misma supervisión los procesos que se desarrollan en materia de capacitación y organización electoral durante los procesos electorales, pues las actividades, aunque se conducen en tramos de responsabilidad diferenciadas, son sincrónicas, particularmente porque sus trabajos convergen en las MDC única, lo que hace necesaria la sinergia

institucional para garantizar el libre ejercicio del voto. Sin embargo, fuera de proceso electoral no es factible dicho seguimiento conjunto puesto que las actividades relacionadas con los procesos de participación ciudadana, educación cívica, derechos humanos de las mujeres en materia político-electoral, la difusión de la estadística electoral y la organización de procesos vinculantes y de educación cívica en escuelas y empresas a través de ejercicios de votación electrónica, y la difusión de campañas institucionales no se agotan en el proceso electoral, más aún, su materia se diversifica y amplía fuera del proceso electoral.

Asimismo, la propuesta de reforma elimina como estructura a la UTVOPL, pero traslada las funciones a la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación. En específico, la designación de las presidencias y consejerías de los OPL y la vinculación con éstos (elaboración de convenios y planes y calendarios), quedan bajo la conducción de la Dirección Ejecutiva referida. Asimismo, en la modificación reglamentaria se menciona que los OPL deben contar con información permanente por parte del INE, lo cual se asemeja a la funcionalidad que en la actualidad tiene el Sistema de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales (SIVOPLE), sistema a cargo de la UTVOPL, sin que se especifique el área técnica que se encargará de su operación.

En forma general, trasladar las atribuciones de la UTVOPL a la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación implicaría:

- Concentrar un cúmulo importante de actividades con las que actualmente no cuenta y que interferirían en las funciones que tiene en relación con la organización específica de los procesos electorales.
- Crecer en su estructura para tener un área o áreas específicas que se encarguen de la vinculación con los OPL y gestionar los procesos de selección y designación de sus presidencias y consejerías electorales.
- Adquirir la experiencia necesaria para poder coordinar los trabajos que realizan los OPL con las demás áreas ejecutivas del INE, tomando en cuenta la asignación y gestión de las actividades que se reciben a través de las comunicaciones permanentes.
- Dar seguimiento al cumplimiento de las actividades que derivan de los convenios y calendarios de los procesos electorales locales, además, en caso de concurrencia, del respectivo proceso electoral federal.

En suma, la UTVOPL está concebida como una unidad que, de manera transversal, debe de coordinarse con la totalidad de áreas de Instituto dado que la naturaleza del INE y de los OPL abarca más allá de la organización electoral, por lo que, el

enviar estas atribuciones a la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral limitaría la capacidad de coordinación con el resto de las áreas del Instituto. Algunas de los riesgos que implica la reforma para el debido ejercicio de las atribuciones que actualmente corresponden a la UTVOPL, son las siguientes:

1. Instrumentos de coordinación INE-OPL. Conlleva el riesgo de no contar con instrumentos de coordinación y colaboración debidamente formalizados previo al inicio del proceso electoral concurrente a efectuarse en 2024, lo cual podría derivar en la incertidumbre de la distribución de las tareas a realizar por cada una de las partes e incurrir en retrasos que interfieran en desarrollo de los procesos electorales.

Lo anterior considerando que su elaboración requiere conocimiento de las atribuciones, funciones y actividades de las áreas del INE y de los OPL, así como de las particularidades de cada legislación local. Esto no está garantizado por la curva de aprendizaje que tendría el personal que realizaría dicha actividad.

Por otra parte, de no llevar un seguimiento adecuado de los compromisos económicos asumidos por los OPL, se podría causar retrasos en el cumplimiento de las actividades del proceso electoral y de manera adicional poner en riesgo el control de calidad de las tareas a realizar, considerando que una misma área ejecutaría y daría seguimiento a las actividades.

Para dar cuenta del número de instrumentos que se han realizado, de 2014 a la fecha se han generado 689 convenios generales, específicos, anexos técnicos, financieros y adendas.

En este contexto es importante señalar que, con motivo de ejercicios de participación ciudadana, tales como plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana y consulta popular, a través de la UTVOPL se da el apoyo a los OPL en materia registral y para tal efecto se gestiona la elaboración, seguimiento y formalización de convenios que documentan dichos apoyos.

2. Plan integral y calendarios de coordinación. La reforma propone modificar el inicio del proceso electoral federal a la tercera semana de noviembre y alinea las modificaciones administrativas que tiene que realizar el INE para que se realicen a más tardar en agosto del 2023. Al margen de la inconsistencia evidente con las disposiciones transitorias, motivada por el diferimiento en la aprobación del decreto por la Cámara de Senadores, el tiempo que se da a los OPL es mucho menor, ya que la reforma señala que los congresos locales contarán con 180 días para realizar las adecuaciones pertinentes exceptuando sólo Estado de México y Coahuila. Considerando que la reforma puede ser publicada en febrero de 2023 este plazo fenecería en agosto de 2023, por tal motivo este plazo es inoperante, ya que 9 entidades tienen su inicio de proceso electoral local 2023-2024 en septiembre, por

lo que para cumplir con los 90 días que marca el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, tendrían que aprobar sus adecuaciones locales en mayo.

En el supuesto de que las reformas locales se hagan en tiempo y forma, estos 9 OPL tendrían que hacer las adecuaciones de sus estructuras orgánicas en menos un mes, cuando ya están en curso actividades de preparación del PEL 2023-2024. Por ejemplo, la convocatoria para integrar órganos desconcentrados de los OPL es emitida, en algunos casos, hasta en abril del año anterior a la elección, ya que es difícil que se llenen estas vacantes de carácter temporal.

Por otra parte, actividades relativas al diseño y adecuación de la documentación tienen que ser entregadas por el OPL en septiembre del año anterior a los comicios. De manera similar, los trabajos que la UTVOPL tiene que realizar en la preparación de los calendarios de coordinación para los procesos electorales locales, van ligados a los inicios de procesos electorales locales y no del federal, en el caso de los comicios de 2021, fueron aprobados en agosto de 2020. Como dato se destaca que a la fecha se han integrado 114 calendarios que a su vez han agrupado 5,453 actividades.

El no tener los calendarios a tiempo sería sumamente perjudicial ya que pondrían en riesgo procesos esenciales para la organización del proceso electoral como la fiscalización de recursos y la verificación de los apoyos ciudadanos en los cuales el INE, ante la diversidad de fechas, ha tenido que ejercer su facultad de atracción para ejercer sus atribuciones en la materia.

3. Ejercicio de la facultad de asunción. De manera adicional al cumulo de actividades que concentrará esta área con la fusión, con la disposición prevista en artículo 56, numeral 1, inciso n), de la LGIPE, deberá llevar a cabo la coordinación, integración y el análisis de la información para asumir la organización de procesos electorales locales. Dicha actividad presupone la preparación de una resolución y/o convenio que se presente para aprobación en CG.

4. Sistemas de información para la coordinación INE-OPL y su gestión. La implicación de que la operación y manejo del SIVOPLE se traslade a otra área que no ha tenido contacto con él, puede traer retrasos e inconsistencias en la comunicación que se ha construido y consolidado con los 32 OPL.

La información que a la fecha se ha gestionado de manera interna en un sistema denominado SIVOPLE se ha convertido en un banco de información relevante y en un coadyuvante para la comunicación entre el INE y los OPL considerando que tanto las estructuras directivas como las unidades técnicas de ambas instituciones tiene acceso a la información.

La interacción cotidiana entre las unidades responsables del INE con los OPL ha generado un promedio anual de 21 mil actividades de 2019 a la fecha.

La información que fluye versa en dos grandes rutas: si la entidad tiene proceso electoral local, la información está orientada por la firma del convenio de colaboración para la determinación de las actividades y gastos entre las partes; por la atención de las actividades a desarrollar en cumplimiento del Plan y calendarios de colaboración, información que va incrementando conforme se acerca la jornada electoral. La otra ruta es cuando la entidad no tiene proceso electoral; sin embargo, también fluye información orientada a la preparación local de próximos ejercicios electorales como es el registro asociaciones o grupos que pretenden constituirse como partido político; revisiones registrales; listas nominales; consultas ciudadanas, indígenas, de todo lo cual también se generan consultas por artículo 37. El PREP y la fiscalización de recursos generan los mayores porcentajes de comunicación en ambas vías (INE-OPL) durante todo el proceso electoral; sin dejar detrás solicitudes de cualquier índole para la organización electoral y capacitación.

La fusión de las áreas conlleva también una reestructura en la administración de accesos y permisos y conocimiento y experiencia para el manejo y la atención de las consultas y actividades. Sobre este último rubro es importante señalar que, el artículo 37 del RE refiere que, en proceso electoral, el periodo de atención de consultas es de 3 días y en aquellas formuladas por entidades sin proceso electoral el periodo es de 10 días.

5. Notificación y seguimiento de acuerdos y resoluciones del INE vinculadas con los OPL. Otra actividad de suma importancia a cargo de la UTVOPL es la notificación de los acuerdos y resoluciones aprobados por el CG y la JGE del INE, lo que conlleva mantener el flujo de comunicación permanente con los 32 OPL para el seguimiento de estos acuerdos y resoluciones en cuanto cumplimiento de la notificación a los PPN con registro local y locales de las entidades federativas.

Esta tarea también se realiza con los acuerdos aprobados por las comisiones temporales y permanentes del INE (Comité de Radio y Televisión, Comité Temporal de Seguimiento de Procesos Electorales etc.). Esta actividad permite que todas las resoluciones relacionadas con determinaciones de informes de ingresos y gastos de precampaña a diferentes cargos, así como la revisión de informes anuales de ingresos y gastos de PPN con registro local y locales; aquellas resoluciones de los procedimientos ordinarios sancionadores y procedimientos de queja en materia de fiscalización, así como los acuerdos relacionados con acatamientos de sentencia de los órganos jurisdiccionales, sean notificados en tiempo y forma, lo que ha permitido tener la certeza en su cumplimiento y para el caso de la existencia de algún medio de defensa por parte de algún partido político local contar con los insumos necesarios para acreditar su notificación.

Es importante destacar que con posterioridad a la notificación de los acuerdos y notificaciones aprobados por el CG y la JGE se desarrollan diversas actividades en cuanto al cumplimiento de la mismas, como lo son estados procesales, la verificación de las publicaciones de aquellas determinaciones que así lo requieren, la gestión de copias certificadas ante la Dirección del Secretariado, los insumos que solicita la Dirección Jurídica del INE para el cumplimiento a requerimiento por medios de impugnación interpuestos en tribunales electorales (federales y locales) y requerimientos de información generados por las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del INE relacionadas al cumplimiento.

6. Designación de presidencias y consejerías de los OPL. La reforma electoral de 2014 estableció que la designación de integrantes de los máximos órganos de dirección se llevaría a cabo de manera escalonada, conociendo la temporalidad en el cargo de las personas designadas, la experiencia adquirida en estos siete años ha demostrado que las designaciones son procesos de mayor complejidad, cambiantes, continuos y adaptables a la realidad político electoral del país y no únicamente procesos cíclicos que se presentan con una frecuencia predeterminada.

El inicio de un proceso y el tiempo requerido para su desarrollo no dependen únicamente de la planeación que permite llevar a cabo el escalonamiento y el conocimiento de que un cargo llega a su periodo de conclusión, el abanico de posibilidades por las que se puede iniciar un proceso es más amplio, establecidas en el RE, las renunciaciones, remociones, fallecimientos e incapacidad permanente que pudieran presentarse de manera fortuita y no programada han dado pie al mayor número de convocatorias emitidas desde el 2014.

Desde 2014 se han aprobado 27 acuerdos del CG del INE relativos a la emisión de 163 convocatorias, 4 de estos acuerdos fueron para la designación inicial y renovación de cargos con motivo del término del periodo de encargo; 5 relativos a la renovación de cargos, así como la cobertura de vacantes, mientras que 18 acuerdos han sido aprobados exclusivamente para dar inicio a algún proceso de selección y designación extraordinario, derivado de la generación de alguna vacante. Durante este periodo se ha designado un total de 469 consejeras y consejeros electorales (250 mujeres y 219 hombres).

Cabe mencionar que de 2016 a 2022, se han presentado 62 casos de generación de vacantes: 39 renunciaciones, 17 remociones y 6 fallecimientos, para lo cual, de conformidad con el artículo 33 del RE, en todos los casos la Comisión de Vinculación, a través de la Unidad de Vinculación, inició los trabajos para llevar a cabo un nuevo procedimiento de selección y designación.

Los procesos de selección y designación son un ejercicio en constante mejora y desde la primera designación realizada, la progresividad de la norma ha adaptado

y modificado criterios, instrumentos y formas de trabajo, por ello, el CG mediante acuerdos INE/CG28/2017, INE/CG217/2017, INE/CG572/2017, INE/CG1485/2018, INE/CG135/2020, INE/CG1471/2021 e INE/CG617/2022 realizó modificaciones al Reglamento para robustecer los trabajos con el fin de maximizar derechos y dotar de mayor certeza el proceso.

Con lo antes señalado, se da cuenta que los trabajos que conlleva un proceso de selección y designación no se circunscriben a la periodicidad que marca la renovación de cargos, al concluir el periodo de siete años por el que se designan las consejerías, con un escalonamiento por 3, 6 y 7 años, sino que el RE señala las demás causas de generación de vacantes a partir de las cuales se inicia un proceso, considerando de igual forma, los trabajos para el nombramiento de las presidencias provisionales.

Adicionalmente, las normas se han adaptado con el fin de dotar de mayor certeza el proceso, ampliando las atribuciones tanto el Instituto como de la Unidad, haciendo de los procesos de selección y designación, un proyecto crucial que obliga a trabajar de manera constante tanto en su planeación como en su desarrollo. La regulación de estos procesos se encuentra en análisis permanente, lo cual se realizará en 2023, para que se puedan proponer y, en su caso, aprobar aspectos de mejora que atiendan las áreas de oportunidad detectadas.

También, en 2023 se deberá llevar a cabo el proceso de selección y designación de la Presidencia del OPL de Chiapas, así como de una Consejería del OPL de Nuevo León, en virtud de las respectivas conclusiones del encargo, a más tardar, el 31 de mayo.

Asimismo, es importante señalar que, en caso de generarse alguna vacante en el órgano superior de dirección de un OPL, la Sala Superior del TEPJF ha señalado que de inmediato deben iniciar los trabajos para llevar a cabo el proceso de selección y designación correspondiente; esto cobra relevancia al considerar que sería deseable que la totalidad de los Consejo Generales de los OPL se encuentren integrados de cara a los PEL concurrentes con el PEF 2023-2024.

Por último, en el año 2024, durante el desarrollo de los procesos electorales locales concurrentes con el federal, habrán de convocarse 51 vacantes en 18 entidades federativas, 48 correspondientes a las consejerías que concluirán su encargo el 30 de septiembre de ese año en las entidades de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán, así como tres consejerías en Zacatecas que si bien concluyen encargo el 4 de enero de 2025, como se ha hecho en procesos anteriores, las etapas se desarrollan en conjunto con el resto de las entidades que se designan en septiembre.

De lo anteriormente expuesto se advierte que el traslado de todas las funciones y actividades inherentes a los procesos de selección y designación, a la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral, pondría en riesgo cumplir con la atribución constitucional de designar a las y los Consejeros de los OPL, en tiempo y forma, ya que asumir el correcto desahogo de cada una de las etapas que conllevan las designaciones, implicaría distraer la atención que se pone en las labores habituales de los procesos electorales ordinarios y en su caso, los extraordinarios, motivo por el cual, resultaría de alto riesgo, ocuparse simultáneamente de ambas tareas (proceso electoral y proceso de selección y designación).

UTCE-DJ

La iniciativa propone la fusión de la UTCE y la DJ, lo que implica concentrar, en una sola área, actividades que no pueden asimilarse entre sí, pues tienen una naturaleza distinta, cuestión que, además, incide en la orientación y sentido de su organización y funcionamiento administrativos.

Por un lado, la UTCE tiene a su cargo, primordialmente, la sustanciación de los procedimientos sancionadores, los cuales se han ido diversificando y especializando progresivamente, a partir de la redistribución competencia de 2014 y, especialmente, con la reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género de 2020. Precisamente por esta circunstancia, la supervisión de la presentación de las quejas y denuncias, así como su atención inicial es de carácter prioritario y permanente, a lo cual debe agregarse la constante coordinación con la Comisión de Quejas y Denuncias para el análisis y resolución de las medidas cautelares que en Derecho procedan.

Aunque en la propuesta del Legislativo, persiste la existencia de los procedimientos que, actualmente, integran el régimen sancionador electoral, se destacan las siguientes modificaciones sustanciales:

- Respecto a los procedimientos de remoción de las consejerías electorales de los OPL (PRCE) se añade, como causa de remoción, la vinculada con actos de violencia de género, acreditados mediante resolución de autoridad competente; asimismo, se elimina una porción normativa sustancial relacionada con la existencia de elementos de prueba para el inicio del procedimiento, que abre la posibilidad de iniciarlo únicamente por el conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de remoción, utilizándolo como una herramienta para distraer y/o politizar el actuar institucional de las personas titulares de las consejerías, transgrediendo a su vez principios procesales como el de presunción de inocencia. También afecta el principio de no concurrencia procesal, ya que la

misma autoridad que conocerá de la sustanciación del procedimiento especial sancionador (PES) por causa de VPG conocerá de la sustanciación y resolución en el POS, derivando en que el mismo hecho sea conocido dos veces por la misma autoridad imposibilitando una visión diversificada del proceso.

- Otra circunstancia particular de los PRCE consiste en que cuando la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral del Instituto tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de remoción, iniciará procedimiento y dará vista al CG. Procesalmente, el efecto de la vista es poner las actuaciones a disposición de los integrantes del CG, no solo de las consejeras y consejeros electorales sino también de los representantes de partido político y del Poder Legislativo que integran el CG, transgrediendo el principio de secrecía y reserva procesal, ya que las actuaciones iniciales (escrito inicial de queja y medios de prueba que se acompañen) no solo estarán a disposición de las partes y de autoridad que resolverá sino de extraños al procedimiento.
- Por cuanto hace a los procedimientos ordinarios (POS), en el artículo 465, se impone una carga procesal que, de inicio correspondería de manera natural a las partes de un procedimiento, específicamente a la representación de los partidos políticos, puesto que modifica la forma de tener por acreditada su personería. Actualmente son las y los representantes quienes deben acreditarla, de no hacerlo la queja o denuncia se tendrá por no presentada; con la propuesta de reforma, se tendrá por acreditada cuando conste en los archivos del Instituto, lo que constituye una nueva carga para el Instituto.

Por otro lado, la DJ brinda, en cambio, servicios legales y asesoría jurídica de apoyo a todas las áreas centrales y desconcentradas del Instituto, coadyuvando así al cumplimiento de las funciones y actividades sustantivas del INE. En este sentido, igualmente, interviene en los convenios que suscribe el Instituto, dictamina desde su ámbito de especialidad los diversos proyectos que se presentan ante las instancias directivas e interviene en los litigios y demás trámites administrativos en los que el INE es parte o tenga injerencia, a fin de salvaguardar los intereses institucionales.

La acumulación de funciones y servicios de diversa naturaleza, que requieren atención cotidiana, hace poco viable que se puedan contar con tramos de control que garanticen la calidad de las actividades involucradas.

Además de englobar las atribuciones de la UTCE y de la DJ en una misma unidad administrativa –de suyo, como se acaba de precisar, complejo y poco viable–, la propuesta igualmente plantea que la misma se haga cargo de la oficialía electoral y

coadyuve con la Dirección Ejecutiva de Fiscalización en la tramitación de las quejas relacionadas con la materia de fiscalización, extremos que hacen, aún más difícil, desahogar en tiempo y forma los asuntos y temas.

En cuanto a la propuesta de que las funciones de **oficialía electoral** se adscriban a la Dirección Ejecutiva Jurídica y Contencioso Electoral, que concentraría las atribuciones que actualmente tienen la DJ y la UTCE, se advierten los inconvenientes o inconsistencias iniciales siguientes:

- Se mantiene en la Secretaría Ejecutiva la facultad de expedir las certificaciones que se requieran.
- Al desaparecer la figura de Vocalía Secretarial distrital, se agregan más funciones al Vocal Operativo, asignándole las de la oficialía electoral.
- La persona titular de la Dirección Ejecutiva podrá delegar la atribución en personas servidoras públicas a su cargo. El Secretario Ejecutivo sí podía delegar la atribución en personas servidoras públicas que no están directamente a su cargo.
- Mismo caso ocurre para los vocales ejecutivos locales, que ahora podrían auxiliarse de personal del SPEN, para ejercer la atribución de la oficialía electoral; sin embargo, los auxiliares jurídicos a quienes suele delegarse la función no forman parte del Servicio, por lo que se tendría que crear una figura del SPEN para que atienda estas funciones (no parece sensato desaparecer una vocalía -la secretarial- para crear una nueva).

Se insiste que resulta inviable que una sola persona tenga el mando y control de actividades cuya naturaleza y especificidad son diversas, haciendo inoperante la debida supervisión y conducción de las mismas y, consecuentemente, poniendo en riesgo la debida ejecución de estas funciones.

Para ilustrar la incompatibilidad de la concentración de dichas funciones en una sola área, se considera relevante destacar las principales tareas que llevan a cabo las áreas de la DJ, la UTCE, así como la Dirección de Oficialía Electoral:

Dirección Jurídica

La DJ es una unidad prioritaria para el ejercicio de las funciones del INE toda vez que brinda asesoría y defensa legal en todos los ámbitos, para ejemplificar la dimensión de la tarea se destaca que en un año ingresaron casi 35,000 asuntos para su atención a través de las diversas áreas.

De esta forma se brindó atención a las cuestiones relacionadas con conductas vinculadas con asuntos de hostigamiento y acoso sexual y laboral desde una visión integral y transversal que ayuda a las personas denunciantes a recibir atención

psicológica y orientación legal contribuyendo a climas laborales más sanos y benéficos. Desde que entró en funciones el área que se creó para tal efecto ha recibido 702 denuncias, mismas que pasan a una etapa previa en la que se brindó orientación legal en 166 asuntos, atención de primer contacto psicológica en 153 evaluaciones y/o intervenciones psicoterapéuticas de seguimiento en 314 ocasiones; y se celebraron 48 conciliaciones. Asimismo, se realizó investigación en 348 asuntos y en el área de sustanciación, se instruyeron 148 procedimientos laborales.

De igual forma, en materia de defensa y representación del INE ante autoridades administrativas y jurisdiccionales en juicios en 2022 se atendieron más de 280 demandas, para lo cual se ejecutaron diversas actividades inherentes al procedimiento legal llegando a un aproximado de 3000 actividades. Asimismo, en apoyo a la Secretaría Ejecutiva se atendieron 63 recursos de inconformidad, lo cual implicó el desarrollo de más de 200 actividades. Además, se atendieron más de 2,800 consultas en materia jurídico laboral que implicó más de 3,000 actividades realizadas y se brindó orientación y apoyo en más 2,800 consultas en materia jurídico laboral que implicó más de 3,000 actividades realizadas.

De manera adicional a las tareas anteriores, la DJ brindó asesoría en materia electoral, transparencia y protección de datos personales, proyectos de acuerdos, sustanciación de procedimientos de atribuciones especiales, elaboración de los dictámenes para el nombramiento de los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas del INE, en suma, se atendieron 2500 asuntos.

La DJ participa en la asesoría jurídica relacionada con los diversos instrumentos que celebra el Instituto, así como en los comités y subcomités y el desahogo de consultas formuladas en diversas materias, llegando atender hasta 850 asuntos relacionados con la materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y servicios, obra pública, asesorías y trámites en materia de registro de obras. La revisión, participación y asesoría en cada una de las actividades previamente señaladas, involucra el estudio de la norma respectiva, el análisis del contenido de la documentación y la elaboración de los comentarios que se formularán al interior de los comités y en su caso, de los documentos remitidos para revisión.

En este orden de ideas, la DJ es la encargada de dar trámite a los medios de impugnación presentados contra actos de los órganos centrales del INE incluyendo los recursos de revisión competencia del Secretario Ejecutivo, es así que se han recibido en la dirección más de 11,000 medios, derivado de ello se da seguimiento a las sesiones de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (897 sesiones) analizando las sentencias emitidas(1950). Asimismo, se da seguimiento al cobro multas y reintegro de remanentes, en este contexto, en el último proceso electoral se dio seguimiento

a más de 13,000 multas. Es importante resaltar el número de notificaciones recibidas en la Dirección para su remisión y atención (5469).

Finalmente, es de destacar la labor que lleva a cabo la DJ como representante legal del INE ante autoridades administrativas y jurisdiccionales, para la adecuada defensa de los intereses institucionales, de esta forma en materia penal, denuncia ante la autoridad de procuración de justicia los hechos posiblemente constitutivos de delito y coadyuva con el Ministerio Público para intervenir en el desahogo de diligencias en defensa de los intereses y patrimonio del INE. Asimismo, ante las autoridades jurisdiccionales, se emprenden y actúa frente a litigios en materia constitucional, penal, civil y administrativo, así como de todos que los recursos legales y medios de control constitucional, para la defensa y protección de las atribuciones del INE y sus intereses en el cometido de su función electoral. En promedio, se han realizado casi 19,000 acciones legales.

Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

A partir de octubre de 2014, la UTCE ha recibido aproximadamente 29,600 quejas, que se han convertido en diversos procedimientos administrativos sancionadores como lo son procedimientos especiales sancionadores, procedimientos ordinarios sancionadores, procedimiento de remoción de consejeros, procedimientos especiales sancionadores de violencia política contra la mujer en razón de género, remisiones a diferentes autoridades por incompetencia, entre otros.

Con la creación de la UTCE se estableció un área para realizar las notificaciones de los procedimientos administrativos sancionadores y de las actuaciones del área. De 2014 a 2022 el número de notificaciones realizadas asciende a 98,499. Otro dato a destacar de 2015 a 2022 es el relativo al número de oficios elaborados los cuales suman 89,732.

Por otra parte, durante el periodo referido, la UTCE elaboró y puso a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias, un elevado número de acuerdos de medidas cautelares, como se muestra a continuación:

Año	Acuerdos de medidas cautelares	Procedentes	Improcedentes
2015	234	89	145
2016	149	50	99
2017	135	33	102
2018	183	65	118
2019	51	13	38
2020	33	12	21
2021	172	59	113

2022	191	58	133
Total	1148	379	769

Sobre este punto, también llama la atención el incremento en el número de consejerías que integrarían la Comisión encargada de analizar, discutir y, en su caso, aprobar los procedimientos que se someten a su consideración (que pasaría de 3 a 7 personas consejeras). Esta circunstancia, además de afectar la operatividad y celeridad con la que se debe sesionar los asuntos (particularmente en los PES con el dictado de medidas cautelares), haría inviable la modificación en su integración. En efecto, la reforma plantea que cada tres años debe modificarse la integración total de esta Comisión, sin que ninguna consejera o consejero pueda ser parte de esta de forma consecutiva; sin embargo, ello no sería posible porque la integración de 7 personas (frente a 11 que integran la totalidad del Consejo General) hacen patente la imposibilidad ante su renovación completa. En adición a esto, ello podría favorecer la creación de grupos al interior de la comisión, puesto que bastaría el acuerdo de 4 integrantes para tomar cualquier decisión.

Lo anterior, hace patente la complejidad y especialización de los asuntos competencia de la UTCE y la Comisión de Quejas y Denuncias, así como de su importancia como órgano auxiliar en la tramitación y substanciación de quejas y procedimientos relacionados, en gran parte, con aspectos relacionados con las condiciones de equidad en la contienda electoral. Como muestra del dinamismo de dicha Comisión, a continuación, se presentan las sesiones que ha llevado a cabo de 2018 a la fecha, lo que hace evidente, como se ha dicho, la complejidad que la propuesta de su integración por 7 consejeros y consejeras electorales entorpecería la celeridad de sus trabajos:

TIPO DE SESIONES	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
ORDINARIAS	1	3	2	3	4	-	13
EXTRAORDINARIA	-	2	-	2	3	-	7
EXTRAORDINARIAS DE CARÁCTER URGENTE	94	42	35	82	74	2	329
TOTAL	95	47	37	87	81	2	349

Dirección de Oficialía Electoral

La Dirección de Oficialía Electoral lleva a cabo diligencias de fe pública, tramita las certificaciones documentales emitidas en ejercicio de esta atribución, así como gestiona la emisión de oficios de delegación firmados por el Secretario Ejecutivo para investir de fe pública a las y los fedatarios del INE a nivel nacional. Asimismo,

lleva a cabo actividades de capacitación brindada al personal de órganos desconcentrados y OPLE.

Por lo que hace a diligencias, de 2015 a 2022 se presentó un constante incremento de actuaciones en virtud de la trascendencia que cobran los instrumentos públicos emitidos por las personas fedatarias del INE con un aumento en los años electorales (federales) pero también con un aumento sostenido durante los años no electorales.

Diligencias en año ordinario

Tipo de periodo	Año	Actuaciones
Ordinario	2022	9,418
Ordinario	2020	7,262
Ordinario	2019	6,216
Ordinario	2017	1,281
Ordinario	2016	898

Diligencias en año electoral

Tipo de periodo	Año	Actuaciones
Electoral	2021	27,687
Electoral	2018	22,080
Electoral	2015	1,200

Con relación a las certificaciones se emiten en promedio 9,300 al año (excluyendo de este promedio el año 2015 en el cual, se emitieron 76,165 certificaciones).

Por lo que se refiere a los oficios de delegación y revocación de funciones de fe pública, expedidos por el Secretario Ejecutivo se han llevado a cabo hasta 960 oficios. La emisión de estos oficios permite contar con un padrón permanentemente actualizado del funcionariado con fe pública en cada una de las juntas distritales y locales. A la fecha se cuenta con 1,686 personas investidas con fe pública.

En suma, la diversidad y las dimensiones de los trámites y actividades que tienen a su cargo la UTCE y la DJ, aunado al alcance nacional de la función de la oficialía electoral, difícilmente habría condiciones para un funcionamiento adecuado y responsable.

DEPPP

En la propuesta de organigrama de la iniciativa de reforma, la DEPPP se mantiene sin aparentes cambios, pero cambia de denominación a Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos. La Dirección Ejecutiva tiene atribuciones en dos procesos sustantivos: administración de los tiempos del Estado en radio y TV y regulación de PPN.

Organizacionalmente desaparece el Comité de Radio y Televisión y sus funciones se integran en una nueva Comisión de Partidos Políticos. No hay implicaciones operativas o presupuestales para la DEPPP. En el caso de los PPN y representaciones del Poder Legislativo no siempre es la misma persona quien integra el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos por lo que tendrán que ratificar sus nombramientos.

Sin embargo, se debe considerar que el Comité de Radio y Televisión cuenta con un Reglamento de Sesiones propio, por lo que deberá reformarse el Reglamento de Sesiones de Comisiones del Consejo General del INE para incorporar las necesidades en materia de radio y televisión. Asimismo, las atribuciones que actualmente tiene la Junta General Ejecutiva en materia de radio y televisión las absorbe el CG, la Comisión de Partidos Políticos o la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos, según el caso (pautas de autoridades, propuesta de modificación al Reglamento de Radio y Televisión —incluido el dictamen de factibilidad—, dictamen de pérdida de registro de PPN, etc.).

También habrá que, como ya se mencionó, considerar que dependiendo de la determinación sobre el número y ubicación de las oficinas auxiliares la posible afectación de la operación de los CEVEM que actualmente se encuentran alojados en las JDE. El adelgazamiento de la estructura desconcentrada y, por ende, la modificación de los espacios físicos donde se alojan los CEVEM podría comprometer el alcance del monitoreo que realiza el Instituto, así como los compromisos contraídos en los convenios celebrados con los OPL para la generación de testigos de grabación para el monitoreo de programas noticiosos, así como con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, respecto del monitoreo de señales, o bien, la atención a los requerimientos formulados por la autoridad jurisdiccional u otras instancias del propio Instituto.

De igual forma, al modificar el artículo 55 de la LGIPE, la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos recibe nuevas atribuciones con diversos grados de impacto operativo y organizacional:

Párrafo 1, inciso c): Integrar el Registro de partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación; vinculado al artículo 17, párrafo 3 de la LGPP que incorpora la obligación de contar con un sistema de registro de PPL.

Se debe analizar cuáles son los requerimientos para el desarrollo y mantenimiento del sistema. Actualmente, la información se encuentra inscrita en libros de registro.

Párrafo 1, inciso o): Auxiliar a los partidos políticos en la acreditación de sus representantes en todos los niveles

No se indica a qué tipo de representantes se refiere, se infiere que se refiere a los representantes ante los Consejos General, Locales y Distritales, pero podría entenderse también a representantes generales y ante MDC. Tampoco se precisa en qué consiste ese auxilio. Se requiere coordinación con la actual DEOE para tener acceso al sistema de cómputo en el que se lleva el control de las acreditaciones de representantes. Se debe analizar el personal necesario para llevar a cabo estas tareas.

Párrafo 1, inciso p) Dar aviso, en forma oportuna, del vencimiento de términos para el cumplimiento de obligaciones de los partidos políticos. Deberá abstenerse de requerirles documentación que ya se encuentre en sus archivos

Estas actividades implican que deberá existir en las áreas que tengan esas facultades el personal necesario para atenderlas, para girar los oficios y hacer los recordatorios inherentes, a todos y cada uno de los partidos políticos, sobre todos los temas. Existe el riesgo que los partidos trasladen al Instituto la responsabilidad o, en su caso, una responsabilidad solidaria respecto al cumplimiento de sus obligaciones.

Párrafo 2: La persona titular de la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos asumirá la Secretaría Técnica de la Comisión de Igualdad de Género y Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad.

Se requiere de personal especializado en la materia para llevar a cabo estas funciones, por lo que se debe valorar si se incorporará la plantilla de la actual UTIGND.

b) Compactación de estructuras orgánicas

Conforme el artículo décimo tercero transitorio de la iniciativa, la Secretaría Ejecutiva revisará con las unidades administrativas, órganos delegacionales y órganos subdelegacionales las estructuras orgánicas no incluidas en la reestructura prevista en el decreto, con el fin de compactarlas al mínimo.

La UTTyPDP, la UTGyND, la CNCS, la CAI, así como la DS, consideran que la compactación de sus estructuras comprometería el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la normativa aplicable pues tienen asignados deberes de carácter transversal, tanto sustantivos como de soporte a otros deberes de alta relevancia, como los de las unidades de transparencia y de género, así como la operación del CG y de la “Comisión de Administración”, lo que también pondría en peligro el acervo documental de los archivos del CG y de la Junta General Ejecutiva. De hecho, en el organigrama inserto en la exposición de motivos de la iniciativa, no se contempla a ninguna de estas áreas.

En la actualidad, ya existe deficiencia de personal de estructura la CNCS, lo que ha motivado contrataciones temporales, por lo que una reducción de personal conllevaría necesariamente la cancelación o postergación de productos informativos para la toma de decisiones de la estructura directiva del Instituto, máxime cuando se han incrementado responsabilidades y funciones que ya presionan al personal de estructura, al tiempo que la comunicación institucional (externa e interna) se ha convertido en una función sustantiva.

Por lo que respecta a las unidades de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales y de igualdad de género y no discriminación, realizan actividades sustanciales para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que tiene este Instituto en materia de acceso a la información, protección de datos personales, archivo institucional, la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género tanto al interior como al exterior del INE, derechos políticos y electorales de las mujeres y grupos en situación de discriminación, inclusión, no discriminación y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, entre otras.

Sin embargo, la propuesta de reforma no las considera, lo que sumado a la disposición que ordena compactar las estructuras del INE, supone un riesgo elevado de que dichos deberes no se lleven a cabo por personal suficiente y con los conocimientos y especialización necesarios para su cumplimiento. Además, podría atentar contra la progresividad de los derechos humanos y el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía, en contravención a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

En conclusión, un cambio en la estructura organizacional a mitad de los procesos electorales en curso implicaría una reestructuración de atribuciones administrativas contractuales y delimitación de responsabilidades que pondrían en riesgo la

ejecución de algunas de las actividades del calendario, tomando en cuenta la normatividad administrativa vigente.

c) Modificación de la Unidad Técnica de Fiscalización

El proyecto de decreto modifica el carácter de órgano técnico de la UTF que le otorga el artículo 41 de la Constitución, pues ésta señala que *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. La Ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los **órganos técnicos dependientes del mismo**, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. Asimismo, señala que *En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su **órgano técnico** será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.**

En ese sentido, al transformarla en un órgano ejecutivo y otorgarle el carácter de dirección ejecutiva, se vulnera la autonomía técnica que le otorga la propia Constitución, la cual es fundamental para la realización de funciones tan complejas y especializadas, al tratarse entre otros aspectos, de la fiscalización de los ingresos y egresos de los institutos políticos como sujetos regulados. Para cumplir con esta responsabilidad de carácter constitucional, es imprescindible la existencia de un cuerpo técnico, pues a través del titular de esta Unidad Técnica, que es electo por las dos terceras partes del CG del INE,- se presentan documentos relacionados con los resultados de las revisiones integrales de los informes de partidos y candidatos independientes (trimestrales, anuales, de precampañas o de campañas), documentos normativos sobre contabilidad, así como la información y documentación necesaria para el cumplimiento de esa atribución constitucional.

d) Modificaciones a la naturaleza constitucional de los órganos directivos, ejecutivos y técnicos del INE (CG, Comisión de Administración, Secretaría Ejecutiva).

La propuesta de reforma electoral realiza algunas interpretaciones en sentido opuesto a la Constitución que trasgrede la autonomía e independencia del INE, al menos, en su forma de organización y en la distribución de roles y responsabilidades de sus órganos, ya que desde la Constitución se establece claramente que el INE cuenta con cuatro tipos de órganos (dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia), destacando al CG como su órgano máximo de dirección y al Secretario Ejecutivo como parte de él. Estos cuatro tipos de órganos en el INE cumplen con funciones

diversas y con roles particulares que la ley secundaria debe reconocer y respetar en todo momento.

El CG como órgano superior de dirección en el INE, es la instancia colegiada de mayor jerarquía dentro del INE para encaminar, regir o guiar los trabajos para cumplir con las atribuciones constitucionales encomendadas al INE, y tendrá comisiones permanentes y temporales que lo auxiliarán en el desempeño de sus atribuciones, más no para supervisar o realizar funciones que corresponden a los otros órganos, los de carácter ejecutivo o técnico.

En ese sentido, a la Comisión de Administración se le dota indebidamente de atribuciones de carácter ejecutivo o técnico, como es la de establecer los procedimientos administrativos o aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, cuando al ser órgano auxiliar del CG su función precisamente debiese circunscribirse a la de auxiliar al máximo órgano de dirección en el desempeño de sus atribuciones, y no verse involucrado con actividades que no son propiamente de dirección, sino de índole ejecutivo o técnico.

Más aún, a la Comisión de Administración se la asignan atribuciones que antes las tenía asignadas el consejero presidente del Consejo General, como es la de poner a consideración de éste, el anteproyecto de presupuesto. Lo anterior es incongruente porque desde la propia Constitución se hace la distinción entre consejeros electorales y consejero presidente, con la finalidad de establecer desde una base constitucional y de manera clara, a la persona servidora pública de mayor autoridad en una organización (INE), y que, por lo tanto, lo hace responsable de la conducción de la administración y velar por los intereses de la institución.

Además, en la Comisión de Administración se excluye la participación del Consejero Presidente, lo cual hace desconocer la naturaleza diversa del cargo de consejero presidente, respecto del de consejeros y consejeras electorales, obstruyendo cualquier posibilidad para ejercer de manera eficaz el cargo por el que fue designado, con las consecuencias administrativas o penales que ello implicaría.

En lo que corresponde a la Secretaría Ejecutiva, la Constitución señala expresamente que éste es parte integrante del CG, junto con el consejero presidente, los diez consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos; sin que en ningún momento la Constitución le haya otorgado el carácter o la naturaleza de auxiliar del CG. Por el contrario, la propia Constitución además de considerarlo como parte integrante del CG, le otorgó el carácter de autoridad ejecutiva.

El hecho de que la propuesta legal de reforma electoral no le reconozca el carácter de Secretario Ejecutivo en un sentido amplio, no solo desconoce que se trata de un cargo con un mandato constitucional expreso que cuenta con dos propósitos dentro de la institución: ser parte integrante del Consejo General como Secretario Ejecutivo del mismo y tener un carácter de instancia ejecutiva (como parte de los órganos ejecutivos del INE), sino que desconoce que la Constitución en su artículo 110 incluye al Secretario Ejecutivo dentro de aquellos que, fuera del ámbito de decisión estrictamente interna del Instituto (la conclusión del cargo a propuesta del Consejero Presidente y con el respaldo de cuando menos ocho consejerías), requiere de juicio político para poder ser removido, lo que supone una garantía para lograr su autonomía e independencia.

En resumen, la función que ahora se le pretende asignar al Secretario Ejecutivo del INE como “auxiliar” del CG y de sus comisiones, no guarda congruencia con la finalidad de la norma constitucional.

e) Modificaciones a la naturaleza constitucional del Órgano Interno de Control

El artículo 41, apartado A, segundo párrafo, e inciso e), párrafo cuarto de la CPEUM dispone:

*El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. **Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.** Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.*

(...)

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la

*forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. **Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.***

Como lo determina la Constitución, el INE cuenta con un Órgano Interno de Control (OIC) dotado constitucionalmente de autonomía técnica y de gestión para fiscalizar los ingresos y egresos del Instituto, lo que implica diversas actividades, **pero de ninguna manera aquellas que le confieran poder de decisión sobre la administración de los recursos, pues ello corre a cargo**, actualmente de la Junta General Ejecutiva y en la propuesta de reforma de la Comisión de Administración; como se explica más adelante.

La propuesta dispone que el artículo 49, párrafo 2 de la propuesta de reforma a la LGIPE se señala que, para la coordinación de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva realizará reuniones de trabajo en las que participará la o el consejero presidente del Instituto y la persona titular del OIC. Sin embargo, ésta no es una tarea de fiscalización de ingresos y egresos del Instituto, sino una función sustantiva del Instituto que hoy día llevan a cabo la o el Consejero Presidente y la o el Secretario Ejecutivo.

El artículo 62, párrafo 4 de la misma propuesta legislativa señala que la Comisión de Administración establecerá plantillas de personal tipo atendiendo al principio de austeridad en su integración y salarios, previa opinión del OIC. En esta tesitura, la reforma establece que el OIC deberá otorgar una opinión favorable sobre la propuesta de reestructura, lo que significa incorporarlo a la toma de decisiones, es decir, lo dota de competencias directivas y ejecutivas, cuando su naturaleza constitucional es distinta. Asimismo, se limitaría el funcionamiento óptimo de las estructuras organizacionales, ya que son las unidades quienes proponen su funcionamiento y éstas son las únicas responsables del cumplimiento de las metas y objetivos que están directamente relacionadas con sus atribuciones, aunado a que podría presentarse eventualmente una parálisis administrativa.

Asimismo, al dotar al OIC de facultades en materia de ejecución del gasto, propias de la DEA e incorporarlo en la Comisión correspondiente, invade atribuciones y violenta la división competencial que prevé la Constitución cuando establece con claridad que, para el desempeño de la función electoral, el INE contará con órganos directivos, ejecutivos y técnicos.

Como se advierte, la Constitución le otorga facultades al OIC exclusivamente en materia de revisión y fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto, y no de otra índole (funciones directivas o decisorias) como pretende hacerlo el proyecto de decreto de reforma legal. Por esta razón, la Constitución refiere al OIC de manera diferenciada respecto del resto de los órganos del INE.

3. Servicio Profesional Electoral Nacional

a) Estructura orgánica del Servicio

La reforma establece la fusión de áreas de oficinas centrales que agrupan actualmente plazas del SPEN encargadas de realizar actividades relacionadas con organización electoral (55 plazas), capacitación electoral y educación cívica (22 plazas) y vinculación con los organismos públicos locales electorales (9 plazas). De igual forma se establece la incorporación del área de lo contencioso (con 35 plazas) al jurídico, con estas modificaciones la estructura de cargos de dos direcciones ejecutivas y una unidad técnica se tendrá que adecuar necesariamente

La reforma implica una disminución significativa de miembros del SPEN (**1,564**) adscritos en órganos desconcentrados debido a la eliminación de diversos cargos conforme a lo siguiente:

- Vocalía secretaría local (32).
- Vocalía de organización Local (32) [se fusiona con la vocalía de capacitación electoral y educación cívica].
- Vocalía secretarial distrital (300).
- Vocalía de organización electoral distrital (300).
- Vocalía de capacitación electoral y educación cívica distrital (300).
- Vocalía del registro federal de electores distrital (300).
- Jefatura de Oficina de seguimiento y análisis (300). La reforma no refiere nada vinculado con este puesto, pero al desaparecer las juntas distritales como órganos permanentes tendría que suprimirse.

No se precisa si la vocalía ejecutiva distrital pasa a ser la vocalía operativa, pero de no ser así y ser necesario reclutar y seleccionar a nuevas personas que ocuparían dicho cargo, se tendrían que contemplar **300 plazas adicionales, con estos datos la cifra se incrementaría en 1,864 plazas.**

Tampoco se hace ninguna mención de los cargos adscritos a las JLE siguientes: coordinación operativa A y B (38 plazas), jefatura de actualización al padrón (32 plazas), jefatura de depuración al padrón (32 plazas), jefatura de cartografía estatal

(32 plazas), jefatura de oficina de seguimiento y análisis (32 plazas) y jefatura del centro estatal de consulta electoral y orientación ciudadana (32 plazas).

En un primer análisis se identifica que, **de las 2,571** plazas de cargos y puestos que conforman actualmente la estructura del SPEN del sistema INE, la reforma sólo contempla mantener **396**. No obstante, es importante referir que esta cifra se proyecta 1) sin considerar el número de plazas adscritas en oficinas centrales debido a que no existe una definición del ajuste que se tendría que hacer a la estructura; 2) sin considerar los puestos adscritos en JLE vinculados con el área registral y las coordinaciones operativas (198 plazas) y 3) considerando a las vocalías operativas como cargos permanentes.

Con base en estas variables la **disminución de la estructura sería del 84.6% respecto a la conformación actual.**

Órganos	Áreas	Miembros del SPEN adscritos actualmente	Estructura con la Reforma
Centrales	DECEyEC	22	No definido
	DEOE	55	
	DERFE	58	
	DEPPP	11	
	UTVOPL	9	
	UTF	223	
	UTCE	35	
Delegacionales	JLE	358	96 *
Subdelegacionales	JDE	1,800	300 **
Totales		2,571	396

* Se consideran únicamente tres vocalías (ejecutiva, organización y capacitación electoral y registro federal de electores). No se contemplan los puestos del área registral ni las coordinaciones operativas.

** Se considera únicamente a la vocalía operativa distrital.

Si se tomara en consideración el número de plazas que actualmente conforma la estructura del Servicio en oficinas centrales, la **disminución sería del 68.53%**:

Órganos	Áreas	Miembros del SPEN adscritos actualmente	Estructura con la Reforma
Centrales	DECEyEC	22	413
	DEOE	55	

	DERFE	58	
	DEPPP	11	
	UTVOPL	9	
	UTF	223	
	UTCE	35	
Delegacionales	JLE	358	96 *
Subdelegacionales	JDE	1,800	300 **
Totales		2,571	809

* Se consideran únicamente tres vocalías (ejecutiva, organización y capacitación electoral y registro federal de electores), no contempla los puestos del área registral ni las coordinaciones operativas.

** Se considera únicamente a la vocalía operativa distrital.

Por el contrario, si en estos ejercicios de proyección 1) **no se consideran a las coordinaciones operativas como cargos permanentes**, 2) no se contemplan a los puestos del área registral de las JLE y coordinaciones operativas y 3) tampoco se toma en consideración el universo de plazas adscritas en oficinas centrales **la disminución sería de 96.26%**.

Órganos	Áreas	Miembros del SPEN adscritos actualmente	Estructura con la Reforma
Centrales	DECEyEC	22	No definido
	DEOE	55	
	DERFE	58	
	DEPPP	11	
	UTVOPL	9	
	UTF	223	
	UTCE	35	
Delegacionales	JLE	358	96 *
Subdelegacionales	JDE	1,800	Considerados como cargos temporales
Totales		2,571	96

* Se consideran únicamente tres vocalías (ejecutiva, organización y capacitación electoral y registro federal de electores), no contempla los puestos del área registral ni las coordinaciones operativas.

Otro porcentaje de variación se obtendría al sumar a estos mismos cálculos, el número de cargos que están vigentes en oficinas centrales. En este ejercicio la **disminución sería del 80.32%**.

Órganos	Áreas	Miembros del SPEN adscritos actualmente	Estructura con la Reforma
Centrales	DECEyEC	22	413
	DEOE	55	
	DERFE	58	
	DEPPP	11	
	UTVOPL	9	
	UTF	223	
	UTCE	35	
Delegacionales	JLE	358	96 *
Subdelegacionales	JDE	1,800	Considerados como cargos temporales
Totales		2,571	506

* Se consideran únicamente tres vocalías (ejecutiva, organización y capacitación electoral y registro federal de electores), no contempla los puestos del área registral ni las coordinaciones operativas.

La diversidad de escenarios en la integración del SPEN en las diferentes áreas del INE, y la complejidad de estas posibilidades es consecuencia directa de la misma confusión, falta de claridad y, en última instancia, incertidumbre que genera la propia reforma propuesta.

La eliminación del párrafo 4 del artículo 30 de la LGIPE, podría dar a entender que la rama administrativa se subsume al SPEN, lo cual es un error conceptual importante. El Servicio y la rama administrativa tienen objetivos, funciones y tareas claramente diferenciadas, de naturaleza distinta. El Servicio tiene el propósito de propiciar la profesionalización de quienes ejercen la función electoral e impulsar el desarrollo de su carrera profesional. El personal de la rama administrativa tiene objetivos, funciones y tareas referentes al manejo administrativo de los recursos humanos, materiales y financieros de la institución, pero además realizan actividades de apoyo al personal calificado del SPEN. No son objetivos que se puedan fusionar. El Servicio no se ocupa de los asuntos administrativos de sus miembros, sólo de su profesionalización y desarrollo de carrera. Los asuntos administrativos, tanto del personal del Servicio como de la rama administrativa, están a cargo de la DEA.

La preocupación anterior parecería desaparecer si se atiende lo previsto en el artículo 125 Bis, párrafo 4 de la propuesta de reforma a la LGIPE; sin embargo, esta disposición es contraria a la Constitución, ya que las reglas donde se establezcan no solo las relaciones de trabajo, sino la forma en que se delinea la administración

tanto del Servicio como del personal de la Rama Administrativa, deben estar previstas en el Estatuto que para tal efecto apruebe el CG (artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo).

b) Desarrollo de carrera

Con la compactación de áreas y la supresión de diversos cargos y puestos del Servicio el sistema de carrera que se había diseñado podría quedar sin efectos debido a que no existiría una estructura vertical a través de la cual los miembros del Servicio pudieran promoverse. La promoción podría ser únicamente de carácter horizontal. Dicha situación podría generar una movilidad limitada y una carencia de incentivos para ocupar posiciones superiores.

c) Profesionalización

Reducir el SPEN de 2,571 a 396 personas implica deshacerse de personal que ingresó al mismo mediante un concurso público objetivo basado en el mérito y la competencia, y no en el compadrazgo; que se ha formado y capacitado con altos estándares de exigencia; que es evaluado en su desempeño cada año mediante una metodología seria que valora el cumplimiento de metas individuales, colectivas y competencias desplegadas en el cumplimiento de sus tareas. Esto lo hace un personal altamente especializado y profesional que conoce la función electoral, capaz de llevar a cabo elecciones con rigor y eficacia, otorgando certeza a la ciudadanía. Si esta estructura permanente de personal altamente profesionalizado se sustituye en año electoral por personas contratadas temporalmente para implementar las elecciones se corre seriamente el riesgo de que no se puedan instalar las mesas de votación, no se cuente con integrantes de MDC debidamente capacitados para contar bien los votos y no se pueda implementar el sistema para contar con resultados oportunos en la misma jornada electoral. Además, no se contaría con la red de oficinas y personal técnico en el país para expedir eficientemente la credencial para votar con fotografía y mantener actualizado el padrón electoral. La especialización del personal que realiza estas tareas es fundamental para su desarrollo con los estándares de calidad requeridos.

La reforma atenta contra el objetivo fundamental de un servicio civil de carrera, que es la profesionalización de la función específica de ese cuerpo, en este caso, electoral. La creación y habilitación de órganos temporales elimina la posibilidad de formar, capacitar, y evaluar en forma permanente a las personas que ocupen los cargos temporales. En el caso de los nuevos cargos definidos como vocalías operativas, serían cargos inespecíficos, es decir, tendrían que atender todos los temas sin especializarse en ninguno. Esto tendría un impacto determinante en la

calidad de la operación y cumplimiento de las funciones requeridas, pero además dificultaría la tarea de profesionalizar a quienes ocupen esos cargos, pues su perfil implicaría el conocimiento de la totalidad de las áreas sustantivas de la oficina auxiliar.

La existencia de plazas temporales no permite garantizar el nivel de profesionalismo que se requiere en procesos de la complejidad que tienen los electorales; ni tampoco permite generar la red de contactos y conocimientos regionales que se requiere para la correcta ubicación, instalación y operación de las casillas el día de la jornada electoral. A su vez, se generaría una profesionalización inequitativa en la estructura de órganos permanentes y auxiliares.

Finalmente, la sobrecarga de trabajo que se anticipa sobre la estructura que permanezca después de la reestructura planteada -considerando que de suyo en la actualidad existe una carga excesiva debido a la cantidad de funciones y atribuciones conferidas al Instituto-, no permitirá que las personas miembros del Servicio puedan atender las actividades de profesionalización y evaluación del desempeño del Servicio. Es importante tomar en consideración que las sobrecargas de trabajo resultantes del planteamiento de la reforma, podrían derivar en vulneración de derechos humanos y laborales de las personas servidoras públicas del Instituto.

La contratación de personal temporal, sin que se haya sometido a estrictos procesos de selección como lo son los que se operan a través del concurso público para el ingreso al Servicio, no permitirá garantizar la independencia, profesionalismo, solvencia técnica y compromiso de quienes se recluten ocasionalmente. Las personas que han sido formadas en el SPEN a lo largo de los años pasados y que se les separe de sus cargos con motivo de la reestructura planteada, no estarán esperando tres años a que se les vuelva a convocar temporalmente, sino que buscarán otros trabajos estables. Ya no se podrá contar con ellos.

4. Aspectos laborales y presupuestales

a) Régimen laboral de las personas servidoras públicas del INE

El decreto por el que se reforma, entre otras, la LGIPE, aparta del Estatuto la regulación de las relaciones laborales del INE con el personal de la rama administrativa, y prevé que sean normadas a través de disposiciones distintas a las aprobadas por el Consejo General, lo que propiciaría tener dos cuerpos normativos para el regular el régimen laboral del personal del Instituto.

Lo anterior, contraviene lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, que dispone que las disposiciones del Estatuto que apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo con sus servidores públicos, sin que haga una distinción entre el personal del SPEN y de la rama administrativa.

Por otra parte, la reforma elimina prestaciones de las y los servidores públicos del INE, al incorporar la prohibición de contratar seguros de gastos médicos mayores, separación individualizada, o esquemas similares de contratación, lo que constituye una vulneración a los derechos laborales del personal de este Instituto, así como a diversos principios constitucionales, entre ellos, el de no retroactividad de la ley y derechos adquiridos.

En tal sentido, dicha propuesta es contraria a la Constitución, toda vez que el artículo 14 constitucional mandata que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que obliga a evitar que las normas tengan vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor.

b) Remuneraciones de las personas servidoras públicas del INE

El decreto enfatiza en diversos artículos que ya no será posible justificar excepción de especialización o trabajo técnico calificado para rebasar el límite establecido en la fracción II del artículo 127 de la Constitución, es decir, el salario del presidente de la República y de sus superiores jerárquicos.

Al respecto es importante recordar que el trabajo especializado y técnico es reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el INE no puede renunciar a perder su carácter técnico y especializado que le otorga la Constitución. Cabe recordar que, el 3 de noviembre de 2021, en la resolución del recurso de revisión de reclamación 68/2021-CA en la controversia 80/2021, la Primera Sala de la SCJN resolvió conceder la suspensión solicitada por el INE en la controversia constitucional 80/2021 conforme a los efectos solicitados por el Instituto en el escrito de demanda, los cuales consisten en que, las remuneraciones que reciban los servidores públicos del INE para el ejercicio fiscal actual y hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional, sean fijadas sin observar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, entre otros aspectos, específicamente sin considerar el parámetro de la remuneración total anual a que hace referencia dicho ordenamiento.

Adicionalmente, en los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 se publicaron los tabuladores de remuneraciones del INE y los límites mínimos y

máximos de percepción del personal del INE conforme han sido aprobados por la JGE.

c) Aspectos presupuestales

El artículo 31, párrafo 3 de la propuesta de reforma a la LGIPE, dispone que, en caso de subejercicios o economías durante el año de ejercicio, no podrán destinarse los mismos para la creación de nuevos proyectos, sino que tendrían que devolverse a la Tesorería de la Federación al finalizar el año.

Esta disposición tiene un muy fuerte impacto en la operación administrativa del instituto y atenta contra el principio de autonomía del mismo. Existe una prohibición expresa de que ese tipo de recursos ya no podrán ser utilizados para la ejecución de otras prioridades institucionales que van surgiendo a lo largo del año, y como ha ocurrido en circunstancias anteriores, han servido para atender los compromisos derivados de elecciones extraordinarias, donde no se han erogado recursos adicionales para esas condiciones inesperadas. Por lo tanto, ese tipo de recursos son empleados para las dinámicas que se dan en la operación cotidiana del INE.

Dicha prohibición, traería como consecuencia la imposibilidad de ejecutar nuevos proyectos que se requieran, a menos que se soliciten mayores recursos, específicos para ello, lo que genera una politización mayor entre el Instituto y la Cámara de Diputados, erosionando considerablemente la autonomía constitucional del INE.

Si se pretende desaparecer o reestructurar varias áreas del Instituto, se requerirá de recursos suficientes para liquidar a las personas que a la fecha de aplicación de la reforma tengan un derecho adquirido sobre el concepto de compensación por término de la relación laboral. Por ejemplo, la reestructuración de los órganos subdelegacionales, regularmente integrados por 5 vocales, de ellos, desaparecerán 4 figuras quedando latente 1 solo vocal operativo, lo que se traduce en liquidar alrededor de 1200 vocales de JDE, que sumados a los 64 vocales derivados de que, en las JLE, se reducirán a 3 el número de vocales, que debe realizarse sobre la base de 3 meses y adicionalmente 20 días por cada año de servicio.

Adicional a ello, debe considerarse los costos de liquidación en los mismos términos del demás personal que resulte de las reestructuras o conversiones de:

- La DEOE y la DECEyEC se fusionan para formar la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral.
- La DEA y la DESPEN se compactan para formar la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional.

- La UTCE y la DJ se fusionan para dar origen a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral.
- La UTF se convierte en Dirección Ejecutiva.
- La UTSI se subsume en la Dirección de Administración y de Servicio Profesional Electoral
- Las funciones de la UTVOPL pasan a ser parte de la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral.
- La probable extinción de las unidades técnicas de Igualdad de Género y No Discriminación y de Transparencia y Protección de Datos Personales.

Por todo lo anterior, es necesario tomar en cuenta que en el Instituto se generaría una contingencia laboral nunca antes vista, originada por la posible interposición de demandas de carácter laboral, por diversas razones, entre ellas, la eliminación de derechos y prestaciones establecidas en el Estatuto y el Manual de Normas Administrativas y de Percepciones, previamente adquiridos, como son los gastos médicos mayores y el seguro de separación individualizado; así como por la probable vulneración del principio constitucional de irretroactividad de la ley.

A lo anterior, se sumarán las demandas derivadas de la terminación de la relación laboral propiciada por las reestructuras, reducciones y compactaciones propuestas en las diversas unidades del Instituto, sobre las que no habría recursos suficientes para cumplir con las obligaciones del INE, en su carácter de patrón, incluido el recurso del Fideicomiso de Pasivo Laboral.

El proyecto de decreto de reforma establece en el artículo 3, párrafo 3 de la LGIPE:

El Instituto debe ejercer sus recursos presupuestarios conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No puede destinar ahorros, economías o remanentes presupuestales a la constitución u operación de fideicomisos. Tampoco puede contratar seguros de gastos médicos mayores o de separación individualizada, o esquemas similares de contratación. Si al ejecutarse los programas, proyectos o actividades que sustentaron el presupuesto del Instituto, se presentarán subejercicios, economías ahorros o remanentes presupuestales, éstos serán reintegrados a la Tesorería de la Federación al concluir el ejercicio fiscal. Queda prohibido al Instituto realizar erogaciones, reasignaciones o crear nuevos programas o proyectos con cargo a ahorros y economías de su Presupuesto que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este párrafo.

En el proyecto de decreto se acota la autonomía e independencia del INE, al referir que su patrimonio se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen, expresamente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 31, párrafo 2 del proyecto de decreto de reforma a la LGIPE). En otras palabras, la Cámara de Diputados, vía la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se incluye el presupuesto anual del INE, sería la instancia que determinaría, cada año, cuál es el patrimonio del Instituto, abriendo así espacios de ajuste, incertidumbre e incluso discrecionalidad derivada de negociaciones político-partidistas en el seno legislativo.

En el mismo sentido, disponer que queda prohibido para el INE realizar erogaciones, reasignaciones o crear nuevos programas o proyectos con cargo a ahorros y economías de su presupuesto que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos, vulnera la autonomía presupuestaria del Instituto, pues de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, la interpretación de dicha Ley, para efectos administrativos corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus respectivas atribuciones; sin embargo, se dispone que, en el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes autónomos, sus respectivas unidades de administración podrán establecer las disposiciones generales correspondientes, mismas que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Adicionalmente, esa misma Ley refiere que los entes autónomos podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en sus respectivos presupuestos, con cargo a los ingresos excedentes que en su caso generen. Por lo anterior, se advierte una antinomia entre la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y el proyecto de decreto, pues la primera permite realizar erogaciones adicionales, mientras el proyecto de decreto lo prohíbe.

Por otra parte, la reforma contiene un artículo adicional a la LGIPE, el 28 Bis, en el que se señala (innecesariamente), la aplicación de los principios que contiene el artículo 134 constitucional respecto al ejercicio de los recursos públicos. También indica que está obligado a cumplir lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). Sin embargo, ambas leyes establecen, en su artículo primero, de manera idéntica, que:

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en [la] materia, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

El proyecto de decreto no incluye ninguna reforma a las leyes mencionadas. Ante esa antinomia se tendría que aplicar el criterio de especialidad, es decir, ante dos normas incompatibles, una general y una especial, debe prevalecer esta última.²

En este sentido, una interpretación armónica de ambas disposiciones puede llevar a que, cuando el artículo 28 Bis mandata el cumplimiento de la LAASSP y la LOPSRM, es con los límites y en el marco que establecen dichas leyes específicas. En otras palabras, que el efecto de la reforma, en ese aspecto, es nulo y que no dejan de aplicarse los reglamentos en ambas materias, expedidas por el órgano máximo de dirección del Instituto.

No obstante, existe el riesgo de que se pugne (por el Órgano Interno de Control, entre otros) por la aplicación directa de ambos ordenamientos, aduciendo que las partes conducentes de los artículos indicados tanto de la LAASSP como de la LOPSRM son derogados implícitamente por el artículo tercero transitorio del eventual decreto o, incluso, que la ley posterior (el artículo 28Bis de la LGIPE) es derogatorio de una ley anterior (los artículos 1 de la LAASSP y LOPSRM), a pesar de que éstas son leyes específicas, como se ha explicado.

Dicho de otra manera, sujetar al INE a normas administrativas y presupuestarias que regulan al Ejecutivo Federal, cuyas autoridades encargadas de su vigilancia e interpretación son las secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público, vulnera la autonomía constitucional y la independencia que el órgano electoral debe tener con respecto a los actores políticos –incluidos gobiernos emanados de las elecciones que el propio INE organiza–, con el riesgo de generar inamovilidad institucional.

² Tesis Aislada con registro digital 165344, cuya voz reza: ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN

5. Estructura de los Organismos Públicos Locales Electorales

El proyecto de decreto también considera modificaciones importantes en relación con la estructura de los OPL, el salario de sus Presidencias y Consejerías, así como de su funcionariado, y el carácter y la integración de sus órganos desconcentrados.

El artículo 99, párrafo 3, de la propuesta de reforma a la LGIPE dispone que solo contarán, a nivel central, una estructura máxima dividida en dos áreas: Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos. De la misma forma señala en el artículo 98, párrafo 3, que estarán investidos de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, así como su forma de órgano auxiliar, los que deberán ejercer esta función oportunamente. Por lo tanto, no queda claridad respecto de si la oficialía electoral recaería en una figura extra, que pudiera quedar en lo que hoy son las secretarías ejecutivas, o bien, asignarse la función a la de Asuntos Jurídicos, que ya está determinada en la reforma.

En relación con lo anterior, el decreto desconoce las particularidades locales de cada entidad. Por ejemplo, no señala o determina en qué área ejecutiva recaerían las atribuciones sobre la organización o intervención en las elecciones por sistemas normativos internos. Este tipo de elecciones están reconocidas en 8 entidades: Baja California; Chiapas; Guerrero; Hidalgo; Michoacán; Morelos; Oaxaca (417 municipios); y Tlaxcala.

En el caso de Chiapas, es la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana la que atiende estos temas y en Guerrero, el área está adscrita a la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana.

Es necesario señalar que la reforma implica también un retroceso para los OPL en materia de igualdad de género y no discriminación de los grupos en situación de vulnerabilidad ya que de manera gradual se había logrado que mayor número de Institutos contaran con áreas especializadas en esta materia. A manera de ejemplo, en la sesión del 29 de noviembre en el acuerdo INE/CG/728/2022 se aprobó que los OPL deberían de tener un área de Igualdad de Género y no Discriminación ya que actualmente 24 OPL ya cuenta con un área en la materia. Con la reforma estas unidades desaparecerían aun cuando la reforma de “paridad en todo” aprobada en 2020 asigna múltiples facultades en la materia a los OPL.

La reforma también señala que una de las áreas de los OPL será Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, aun cuando estos institutos tienen facultes limitadas en la materia de capacitación electoral. La otra área que se

plantea es Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos, no se considera de manera explícita un área de partidos políticos que es necesaria para el registro de candidaturas que es de las actividades más importantes de los OPL. También, el incluir en una sola dirección temas administrativos y jurídicos respecto a la administración interior del OPL y los temas de contencioso electoral es problemático, ya que los OPL tienen una importante responsabilidad en la sustanciación y, en algunos casos, resolución y sanción de cuestiones que tiene que ver con quejas y denuncias, y violencia política de género.

Por otra parte, en la reforma también se establece, en el artículo 8, de la LGPP, que los OPL tienen prohibido contar con áreas y estructuras operativas y organizacionales en materia de fiscalización y ejercer recursos para estos fines, salvo que el INE haya delegado tal función a los mismos. Esto tendría una implicación directa en la imposibilidad de revisar los recursos ejercidos por agrupaciones políticas locales y, en su caso, la liquidación de los partidos políticos locales.

Asimismo, 16 OPL cuentan con un área de fiscalización, de forma permanente: Campeche; Coahuila; Chihuahua; Guerrero; Jalisco; México; Michoacán; Nuevo León; Puebla; San Luis Potosís; Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Tlaxcala; Veracruz; y Yucatán.

Inconstitucionalidad en la regulación de la estructura de los OPL

En la exposición de motivos de lo que fue la iniciativa se realizan las siguientes afirmaciones, que impactan en la operación de los OPL:

- *Se fortalece el Sistema Nacional Electoral integrado por las facultades concurrentes del Instituto Nacional Electoral (INE) como autoridad rectora y los Organismos Públicos Locales (OPL) en las entidades federativas.*
- *Se compacta la estructura orgánica del INE y de los OPL en función de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.*
- *Se fortalece la integración de los órganos centrales con los desconcentrados y los OPL por medio de su revisión normativa y una cadena única de mando para reducir el aparato burocrático y obligar al aprovechamiento máximo de la estructura, personal y en general de los recursos disponibles para la organización electoral.*

En su articulado, el decreto limita el salario de las presidencias y consejerías de los OPL, su estructura operativa (deberán contar con un máximo de dos áreas ejecutivas), la figura en la que recae la oficialía electoral y se eliminan sus órganos

desconcentrados como estructuras permanentes en los casos aplicables. Asimismo, se establece en la LGPP que no podrán contar con áreas de fiscalización si el INE no les delega dicha función y, en los transitorios, se señala que el INE deberá revisar los tabuladores de los OPL.

La Constitución no confiere al Congreso de la Unión potestad alguna para regular orgánicamente a los OPL, pues se trata, en todo caso, de desarrollo legislativo que la propia Constitución impone como deber a las constituciones y leyes electorales locales, según establece el artículo 116, apartado IV, inciso c) constitucional. El artículo 79, fracción XXIX-U, de la Constitución confiere al Congreso de la Unión, la potestad de expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución, sin que de ninguna de estas se advierta la posibilidad de que una instancia federal condicione la estructura de los OPL fuera de los supuestos contemplados en la propia CPEUM (básicamente, la conformación del órgano superior de designación, duración en el encargo y reglas para el nombramiento). Ni siquiera en el artículo segundo transitorio, apartado II, del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que estableció el contenido de la ley general que regula los procesos electorales, contempló esa posibilidad.

Si bien el Congreso de la Unión habrá de utilizar las leyes generales para determinar la forma y los términos de la participación de la Federación y las entidades federativas, esto será así, siempre y cuando la Constitución establezca dicha concurrencia de facultades, lo cual no existe para la materia electoral. Como lo señalan los artículos 73 fracciones XXIX-U, y 116 de la Constitución, la materia electoral se reglamenta a través de Leyes Generales y locales, razón por la cual el Congreso de la Unión está facultado para *expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución y de conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo que determinen las leyes.*

Por otro lado, el artículo 41 de la Constitución, otorga competencia para la organización de las elecciones al INE y a los OPL, estableciendo las facultades para

cada cual, con todo y reservas para el INE, además de la independencia de sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño y una estructura **mínima de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia**.

Así la Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como **la relación con los organismos públicos locales, no su integración como pretende la reforma**.

En ese sentido, la emisión de normas en materia electoral no está reservada al Congreso de la Unión en el artículo 73 de nuestra Carta Magna. Por tanto, no es acorde con la Constitución que a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se pretende regular **la integración de los órganos administrativos locales electorales, así como de los Tribunales electorales de las entidades federativas, y mucho menos** la concurrencia del Sistema Nacional Electoral, puesto que es el principio de desconcentración administrativa el que según la Constitución rige en la integración de tales autoridades electorales.

El Servicio se verá disminuido en el sistema de los OPL debido a que el artículo 99 numeral 3, de la propuesta de reforma a la LGIPE prevé que dichos organismos se auxiliarán a nivel central por una estructura máxima dividida en dos áreas: organización, capacitación electoral y educación cívica, y administración, prerrogativas y asuntos jurídicos, lo que implicará para los OPL realizar una reestructura de sus áreas y una posible disminución de las plazas que actualmente pertenecen al Servicio.

Asimismo, el numeral 4 del artículo 99 de la misma propuesta establece que no contarán con una estructura municipal o distrital permanente, lo cual supondrá que los OPLE de Ciudad de México, Guanajuato y Chihuahua tendrán que prescindir de los cargos y puestos de sus órganos delegacionales, es decir, 165 plazas en el Instituto de la Ciudad de México, 45 en el Instituto Electoral de Guanajuato y tres plazas en el OPL de Chihuahua.

Órganos desconcentrados en los OPL

Conforme al proyecto de decreto, el artículo 99, párrafo 4 de la LGIPE propone eliminar órganos desconcentrados a nivel distrital o municipal de forma permanente.

Colima tiene de forma permanente 10 consejos municipales;

Ciudad de México cuenta con 33 direcciones distritales;

Guanajuato cuenta con 15 Juntas Ejecutivas Regionales.

Eliminar los órganos desconcentrados permanentes de entidades como la Ciudad de México, imposibilita los mecanismos de participación ciudadana y democracia directa en los que la operación y trabajo de estos órganos era necesaria.

Asimismo, en la propuesta de reforma se establece que en la integración de los órganos desconcentrados, la conformación será con máximo de 3 consejerías y, en casos excepcionales hasta con 5, siempre y cuando así lo determine el órgano máximo de dirección del OPL. Esta situación coloca en un segundo plano la democracia local ya que a nivel federal se asignan 5 consejerías.

Los órganos desconcentrados de los OPL, temporales o permanentes, que tienen 3 consejerías son, únicamente Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León y Yucatán. En el caso de Sonora, la legislación diferencia el tamaño de los consejos municipales en bloques, según el tamaño de su población.

Por último, destaca que en los artículos transitorios se deriva una nueva atribución para el INE, toda vez que en el **transitorio vigésimo quinto** se señala que se realizará una revisión integral de los tabuladores salariales del personal de los OPL, para ser aplicados dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del decreto, lo cual implicaría que el INE tuviera que hacer un seguimiento permanente que, en todo caso, tendría que recaer en la Dirección Organización y Capacitación.

II. Reformas relativas a procedimientos electorales

Parte fundamental para garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía es contar con normas claras y objetivas para que todas las autoridades electorales, los actores políticos y las y los ciudadanos en general, conozcan con seguridad y certeza cuáles serán las reglas a las que se sujetará su actuación.

Es por ello que desde la Constitución se fijan los principios que deben regir la función electoral, dentro de los cuales está el principio de objetividad y el de certeza que, por un lado, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y por el otro, exige dotar de facultades expresas a las autoridades de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y

seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.³

Bajo esa perspectiva, cualquier modificación a las reglas que integran el marco legal electoral no solo debe ser conocida por todas las y los ciudadanos, institutos políticos y autoridades electorales, antes del inicio de todo proceso electoral, de conformidad con lo que dispone el artículo 105, fracción II de la Constitución, sino que además debe estar desarrollada claramente de modo tal que todos los participantes conozcan con precisión cuáles son los derechos y obligaciones que rigen su actuación.

Asimismo, cualquier modificación a las reglas electorales que sean desarrolladas en las leyes secundarias, deben ajustarse a las bases y principios constitucionales que rigen la materia, entre ellos el principio de equidad, cuya subsistencia resulta indispensable para garantizar la participación de todas y todos en condiciones de igualdad y así hacer posible el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de toda la ciudadanía.

Ahora bien, el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre otras, la LGIPE y la LGPP, plantea una serie de cambios que inciden en la organización de las elecciones y diversos procedimientos y actividades a través de las cuales el INE ejerce las atribuciones que la Constitución le confiere, y que, consecuentemente, pueden significar afectaciones al ejercicio de la función electoral bajo los principios rectores y bases constitucionales a las que se encuentra sujeto, así como al ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

De las modificaciones previstas en el proyecto de decreto, es posible advertir aquellas que tienen un impacto significativo en diversas etapas de los procesos electorales, que van desde la modificación de la fecha de inicio del PEF, hasta los resultados electorales, así como reformas a las reglas que rigen procedimientos y actividades que hacen posible tanto la preparación y organización de los comicios, bajo los principios y garantías que establece la Constitución, como la ejecución de actividades que de forma permanente realiza el Instituto.

A continuación, se desarrollan algunos de los principales cambios que el proyecto prevé y sus principales implicaciones.

³ Jurisprudencia P./J. 144/2005, FUNCION ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, noviembre de 2005, Novena Época, página 111.

1. Plazos en las etapas del Proceso Electoral Federal

a) Inicio del Proceso Electoral Federal

Los artículos 40, párrafo 1, y 225 párrafos 1 y 3, del proyecto del decreto por el que se reforma, entre otras, la LGIPE, modifica el inicio del PEF a la tercera semana de noviembre del año previo de la elección, reduciendo el plazo actual en el cual se desarrollan diversas actividades de preparación y organización de las elecciones, de nueve a poco más de seis meses.

Una de las actividades que se podrían ver seriamente comprometidas con esta reforma y que es fundamental para el proceso electoral es la relativa a la integración de las MDC, ya que las tareas preparatorias para la capacitación y asistencia electoral deben comenzar, al menos, desde el mes de septiembre, de lo contrario no se contaría con el tiempo suficiente para desarrollar diversas actividades entre ellas, el reclutamiento y selección de SE y CAE, recurso humano de carácter temporal indispensable para el desarrollo de actividades de campo, comprometería la calidad de la integración y capacitación electoral del funcionariado de las MDC, así como las actividades de asistencia electoral en las que participan como son: ubicación de casillas, preparación y distribución de la documentación y materiales electorales, preparación del operativo en campo para el Sistema de Información de la Jornada Electoral, Conteo Rápido, operación de mecanismos de recolección y cómputos distritales.

Respecto al impacto que tendría en las actividades vinculadas con el reclutamiento y selección de SE y CAE, existen etapas que son fundamentales para esta actividad que se verían seriamente comprometidas con la reducción propuesta, por ejemplo, el tiempo de difusión de la convocatoria para ello, que para el PEF 2020-2021 se tuvieron 44 días, entre los meses de octubre y al 1 de diciembre de 2020, tiempo justo para poder captar al mayor número de aspirantes; además, el reclutamiento en línea va acompañado de mecanismos de seguimiento, validación y verificación de la documentación que carga el aspirante en el sistema habilitado para ello, y, en general, el resto de los procesos de reclutamiento y selección se vería seriamente afectados, ya que si el Consejo General se instala hasta ese mes de noviembre previo a la elección, la aprobación de la documentación necesaria para la operación de captación de talentos, sería imposible realizarla en tan poco tiempo garantizando la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad que dicha actividad implica. Otra situación que se pone en riesgo al contar con menor tiempo para la actividad es el tema de las entidades con grandes distancias y donde en municipios alejados no se cuenta con una buena conexión a internet, situación que deriva en una mayor actividad de forma intensiva para que las y los aspirantes puedan participar.

Por otra parte, esta reducción de tiempo tendría un impacto negativo en la entrega oportuna de materiales didácticos y de apoyo y, por tanto, en la capacitación electoral; así como en la distribución y entrega de las prendas de identificación de SE y CAE, que son un elemento de seguridad indispensable para las actividades en campo.

Asimismo, uno de los efectos que trae aparejada esta propuesta de reforma es que al iniciar el proceso electoral federal hasta la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección, el plazo de 90 días para la promulgación y publicación de las leyes electorales antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, a que se refiere el artículo 105, fracción II de la Constitución, se ampliaría en esa medida, por lo que se podrían realizar modificaciones a las leyes electorales hasta agosto del año previo al de la jornada electoral, lo que podría afectar el principio de certeza.

De igual forma, el proyecto de decreto, en el artículo 61, párrafos 6 y 7, de la LGIPE, modifica el plazo de instalación de los consejos locales y distritales. Actualmente, la LGIPE prevé que se instalen en a más tardar el día 30 de septiembre y 30 de noviembre del año anterior al de la elección ordinaria, respectivamente; ahora se propone su instalación el 30 de noviembre y la última semana del mes de diciembre del año de la elección, lo que sumado a la reducción de sus integrantes y de los órganos desconcentrados de carácter permanente, afectaría seriamente diversas actividades de supervisión y acompañamiento en las que participan, entre ellas, el reclutamiento de personas SE y CAE, las relacionadas con la ubicación de casillas, conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales, integración de los paquetes electorales, así como los cómputos distritales.

El análisis de estas modificaciones revela la inviabilidad de que el Instituto esté en condiciones de realizar, con los plazos establecidos y bajo los parámetros de calidad y eficiencia conocidos, las actividades vinculadas con la preparación y organización de los procesos electorales y con ello garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, como lo ha venido haciendo.

b) Precampañas

El artículo 226, párrafo 1, inciso a), del proyecto de reforma a la LGIPE señala que durante los procesos electorales federales en que se renueve a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal y las personas integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de

diciembre del año previo al de la elección, y no podrán durar más de sesenta días. El texto vigente hace referencia al mes de noviembre.

Como se recorre de noviembre a diciembre el inicio de las precampañas y no se modifican los periodos para el registro de candidaturas entre la nueva fecha para el inicio de precampañas y el inicio del plazo para el registro de candidaturas, no existiría tiempo suficiente para la celebración de la jornada comicial interna ni para la resolución de impugnaciones, lo que a su vez no garantiza un plazo para la resolución de medios de defensa al interior de los partidos políticos en los procesos de selección de candidatura. A manera de ejemplo, si la precampaña iniciara el 18 de diciembre de 2023 y el registro de candidaturas el 15 de febrero de 2024 — artículo 237, párrafo 1, inciso a)—, el día 60 es el propio 15 de febrero, lo que implicaría reducir la duración de las precampañas.

En ese sentido, si a consecuencia de la reducción del inicio de las precampañas se modifica también el periodo para el registro de candidaturas, se podría afectar la etapa de campañas.

Finalmente, esta modificación podría tener como efecto que las personas que aspiran a una precandidatura o candidatura lleven a cabo actos anticipados de precampaña y campaña, aumentando significativamente este tipo de actos al recorrerse el inicio de alguna de estas etapas.

c) Asignación de representación proporcional

El proyecto de decreto establece, en el artículo 44, párrafo 1, inciso u) de la LGIPE, que el CG realice, entre otras, la asignación de senadurías y diputaciones de representación proporcional para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, a más tardar el 21 de agosto del año de la elección. Por otro lado, el artículo 327, párrafo 2 de la propuesta legislativa del citado ordenamiento, señala que el CG hará la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, una vez resueltas por el Tribunal Electoral las impugnaciones que se hayan interpuesto en los términos previstos en la ley de la materia y a más tardar el 21 de julio del año de la elección. Por su parte, el artículo 41, párrafo 4 de la propuesta de Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que los juicios electorales derivados de los resultados de las elecciones de diputaciones y senadurías deben quedar resueltos el 3 de agosto.

Lo anterior es inconsistente y no genera certeza, puesto que la fecha límite para la asignación de senadurías y diputaciones de representación proporcional, conforme

a la propuesta de modificación del artículo 327, párrafo 2, de la LGIPE, es el 21 de julio, en tanto que la fecha para la resolución de medios de impugnación es posterior, esto es, el 3 de agosto, en términos del artículo 41, párrafo 4 de la nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Como el CG debe esperar a que concluya la resolución de los medios de impugnación, no estaría en aptitud de cumplir con el plazo del 21 de julio.

2. Implementación del acta única de casilla

El artículo 216 del proyecto de reforma electoral a la LGIPE prevé la implementación y el diseño de un modelo de acta única que integre a la actual acta de la jornada electoral y el acta de escrutinio y cómputo; por su parte, el artículo 273 de la citada propuesta, desarrolla los apartados que deberá contener el acta única: de instalación, de cierre de votación, y de escrutinio y cómputo.

Al respecto, se identifica una inconsistencia entre las propuestas de modificación a los artículos 216 y 273 de LGIPE, en tanto que el artículo 216 de la LGIPE hace referencia a que el acta única contendrá, entre otros, un apartado relativo a la remisión de los paquetes electorales (información que se consigna en la Constancia de clausura y remisión del paquete electoral al Consejo Distrital), mientras que en el artículo 273 se menciona que contendrá únicamente los apartados de instalación, cierre de votación y escrutinio y cómputo, es decir, no contempla el apartado de remisión de paquetes electorales.

De igual forma, se debe destacar que no es factible que el acta contenga información relativa a la remisión de los paquetes electorales, toda vez que, en términos del artículo 295 de la LGIPE, el acta única por tipo de elección deberá integrarse en el expediente de cada elección, con los cuales se forma el paquete electoral, mismo que se sella y se firma y; posteriormente se procede con el llenado de la Constancia de clausura, la cual se incorpora en la funda que va por fuera del paquete, lo anterior de conformidad con el artículo 285 del citado ordenamiento. De lo anterior, puede observarse, que no es materialmente posible asentar en el acta única por tipo de elección, la información correspondiente a la remisión del paquete, en virtud de tratarse de actividades que se realizan en una lógica secuencial, con temporalidades diferentes.

Por otro lado, al establecer en el proyecto de reforma un acta única por tipo de elección, se estaría obligando a las personas que fungen como secretarías de las MDC a llenar hasta en tres ocasiones la información correspondiente a la instalación y el cierre de la votación, ya que tendrían que ser los mismos datos para todas las actas.

La propuesta de reforma genera evidentes desventajas prácticas, así como el riesgo de que en una cantidad indeterminada de casos no se llenen todos los apartados en las actas (ante la previsible inconformidad del funcionariado de casilla de escribir los mismos datos varias veces), o bien que haya diferencias entre la información asentada en las diversas actas de una misma casilla. Lo anterior, podría detonar controversias durante la etapa de cómputo distrital con consecuencias diversas, como lo son, el incremento en la cantidad de paquetes a recontar y en casos extremos la anulación de la votación en algunas casillas.

Asimismo, debe decirse que la elaboración de un acta única que fusione el acta de la jornada electoral y el acta de escrutinio y cómputo implica la necesidad de revisar sus contenidos y determinar qué información se mantiene y cuál es factible omitir (respecto a los campos que actualmente contienen las actas), por la limitación que se tiene en el espacio disponible en formatos de papel impreso en tamaño convencional (hasta doble carta). De otra forma, al recurrir a formatos de mayor tamaño, se tendrían complicaciones de producción, costo, funcionalidad y manejo para el funcionariado de casilla, además de las dificultades técnicas que eventualmente pudieran generarse también para el proceso de digitalización previsto como parte del PREP.

Si bien se tienen antecedentes de dicha fusión de actas, como fue el caso de la Consulta Popular 2021 y Revocación de Mandato 2022, así como en las actas utilizadas para la votación de las y los mexicanos residentes en el extranjero, la misma ha demostrado su utilidad específicamente en escenarios con un solo tipo de elección o los ejercicios de participación ciudadana, sin que se haya probado para elecciones con contextos complejos como los que se pudieran presentar en el PEF 2023-2024 y concurrentes.

3. Procedimiento de integración de MDC

La propuesta legislativa contempla en el artículo 254, párrafo 1, inciso c), de la LGIPE, la disminución de la base para la primera insaculación del 13% al 10% de la lista nominal por sección, con lo que se reduce el universo para la designación de personas que cumplen los requisitos de ley para fungir como funcionariado de MDC, lo que puede derivar en un incremento de la apertura de listados nominales para completar el número de ciudadanas y ciudadanos aptos.

En un significativo número de secciones electorales urbanas está acreditado que el 13% de la ciudadanía insaculada ha sido insuficiente para integrar las casillas, haciendo necesario acudir al Listado Nominal para poder lograr el objetivo, lo que

ha demandado la contratación adicional de personal para poder enfrentar la problemática. La reducción del 13% al 10 % en todas estas secciones, sumada a la reducción del tiempo disponible para integración de las MDC, demandaría la contratación de más capacitadores asistentes electorales, lo cual es contradictorio con el supuesto propósito de reducir los costos de las elecciones.

Asimismo, el artículo 254, párrafo 1, inciso d) del proyecto de reforma a la LGIPE establece que en la primera etapa de capacitación se visitará y notificará a las personas que resulten insaculadas, hasta el número óptimo necesario para cubrir la casilla y su respectiva lista de reserva. Esto representa no visitar al 100% de la ciudadanía sorteada, sino un número óptimo; empero, no se especifica qué es el número óptimo, ni el método para arribar a dicha cifra, ni existe evidencia empírica para sostener que, al aplicar el número óptimo, se obtendría el número de ciudadanas y ciudadanos que cumplen los requisitos de ley, lo que puede generar que no se integre la totalidad de las MDC.

Sumado a que la visita del 100% de la ciudadanía insaculada garantiza que no se excluya a nadie, y se evita que la integración de las MDC se haga de un listado parcial, es importante recalcar que la posibilidad de no visitar al 100% de las personas insaculadas en la primera etapa de capacitación podría reducir el universo de ciudadanas y ciudadanos aptos para ser designados como funcionariado de casilla, lo que a la postre tendría un impacto en la segunda etapa de capacitación. Asimismo, se considera que la visita a la totalidad de la ciudadanía insaculada permite que el día de la Jornada Electoral existan menores porcentajes de ausentismo para la integración de las MDC y, por ende, que las casillas cuenten con personas debidamente insaculadas, capacitadas y designadas, lo que en sí mismo aporta mayores elementos de confianza y certeza a los procesos electorales.

Por su parte, la modificación al artículo 254, párrafo 1, inciso e) de la misma ley, propone que las oficinas auxiliares realicen una evaluación imparcial y objetiva para seleccionar, en igualdad de oportunidades, con base en los datos que la ciudadanía aporte durante los cursos de capacitación de la primera etapa de capacitación, a los que resulten aptos en términos de dicha Ley, prefiriendo a los de mayor escolaridad y edad. Esto es, incorpora como criterio la edad para integrar las casillas, lo que dificultaría la operación en las MDC (cada vez más arduo), introduce un sesgo en la aleatoriedad y, además, limita sin justificación alguna el derecho de la ciudadanía a participar como funcionariado de casilla.

Al respecto, conforme a las ECAE, para la asignación de cargos del funcionariado de MDC el primer criterio es el orden alfabético, a partir de la letra sorteada por el Consejo General del INE, y el segundo criterio es la escolaridad que manifestaron

tener las y los ciudadanos. En función de ella y teniendo en consideración el número de casillas a instalar aprobadas por el Consejo Distrital para cada sección electoral, se asignan los cargos de manera horizontal: primero se nombra a las personas que ocuparán la Presidencia, luego a las y los secretarios, acto seguido a las personas que serán las Primeras y Segundas Escrutadoras, y finalmente a las y los Suplentes Generales (atribución de las JDE).

A partir de la ECAE 2017-2018 se exceptuó el requisito h) [...] no tener más de 70 años al día de la elección, en observancia de las disposiciones internacionales y nacionales, sobre la no discriminación de cualquier índole, en virtud de ello la ciudadanía sorteada mayor a 70 años puede participar como funcionariado de MDC, siempre y cuando cumplan con el resto de los requisitos.

Por otra parte, en cuanto a la reducción del tiempo disponible para integración de las MDC tendría efectos negativos respecto a la correcta ejecución de insaculaciones, la visita, la notificación, la sensibilización y capacitación de la ciudadanía, lo cual se podría traducir en un mayor porcentaje de ausentismo el día de la jornada electoral; además se vería comprometida la calidad de la capacitación del funcionariado de casilla, teniendo repercusiones en el incremento de errores en el procedimiento de la recepción de la votación, escrutinio y cómputo de los resultados en la casilla.

Respecto al impacto en las actividades relacionadas con la capacitación electoral, las dos etapas que la conforman comprenden, aproximadamente, 51 días para llevar a cabo la primera etapa de capacitación electoral y 56 para la segunda etapa. Con la propuesta de reforma se reducen estos plazos, dejando 35 días de los 51 vigentes para visitar, notificar e impartir el curso de capacitación a las personas que resultaron insaculadas en la primera etapa; y máximo 40 días de los 56 disponibles para llevar a cabo las actividades relacionadas con la asignación y designación del funcionariado de MDC por cargo y la conformación de la lista de reserva, mismas que permiten que las y los funcionarios de casilla adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para desarrollar las actividades de los cargos asignados el día de la Jornada Electoral.

Finalmente, debe considerarse que la integración de MDC es un proceso técnico-operativo de gran complejidad logística y de alta importancia para dotar de legitimidad al proceso electoral. Por ello, antes de implementar cualquier cambio en torno a éste, se debe probar, con evidencia empírica, los efectos de dichos cambios. Lo contrario puede derivar en daño sustancial a la integridad del proceso.

4. Traslado de paquetes electorales

La propuesta de reforma a la LGIPE deroga el inciso f), párrafo 2 del artículo 303 de la ley vigente, que dispone que las y los SE y CAE auxiliarán a las juntas y consejos distritales en los trabajos de traslado de los paquetes electorales apoyando a las y los funcionarios de MDC. Al respecto, se advierten las siguientes implicaciones:

- Ante la falta de auxilio por parte de las y los SE y CAE, la cadena de custodia se debilitaría del tramo que abarca la salida de casilla a la entrega al consejo distrital, ya que, al dejar sin apoyo a las y los funcionarios de MDC para la entrega, se limita la preservación e integridad del paquete electoral al no haber más personas habilitadas legalmente para su traslado y entrega.
- Se dificultaría el seguimiento de los paquetes electorales en el tramo de salida de casilla a la entrega al Consejo Distrital y, por consecuencia, el detectar si ajeno al responsable tuvo contacto con el mismo.

Cabe señalar que la cadena de custodia consiste en un procedimiento de control para garantizar el traslado y entrega del paquete electoral al Consejo Distrital, cuya debida implementación brinda certidumbre a los actores políticos, autoridades electorales y a la ciudadanía en general, sobre la debida custodia de los paquetes electorales, la cual podría afectarse con la modificación legal propuesta y, a su vez, volverse determinante para cumplir (o no) con los diversos principios constitucionales en la materia electoral, como es el de certeza.

5. Voto electrónico

El transitorio vigésimo segundo del proyecto del decreto por el que se reforma, entre otras, la LGIPE, establece que el Congreso de la Unión creará una comisión de estudio para la implementación del voto electrónico, con la participación del INE y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para diseñar un sistema de voto electrónico, los resultados deberán presentarse al Congreso a más tardar en 5 años y se dispone que no se podrá destinar recursos para el diseño e implementación de sistemas de voto electrónico que sean ajenos a los resultados de los trabajos realizados con el CONACYT.

En primer lugar, no se precisa si el término de “sistema de voto electrónico” se circunscribe a alguna modalidad en específico o a todas, incluyendo las que ya ha implementado el INE, como son la urna electrónica y el voto electrónico por internet de las y los mexicanos residentes en el extranjero.

Ahora bien, se considera que este artículo transitorio se debe interpretar a la luz del desarrollo del voto electrónico, para generar un sistema de votación que utilice las tecnologías de la información y telecomunicaciones para facilitar la emisión del voto, con certeza absoluta y seguridad comprobada, en resguardo del ejercicio del voto libre y secreto a nivel nacional, sin relacionarlo con el sistema de voto electrónico por internet ya implementado para que los residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho a votar.

Se presenta una discrepancia entre este artículo transitorio y diversos artículos de la ley donde se establece claramente cómo se implementa el voto electrónico por internet, como una modalidad mediante la cual las y los mexicanos residentes en el extranjero pueden ejercer su derecho a votar.

El artículo 329 de la propia reforma señala que el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por vía electrónica, de conformidad con la Ley y en los términos que determine el Instituto. Inclusive en el numeral tres del mismo artículo señala en forma expresa, que el voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada, para el efectivo ejercicio del derecho de votar en las elecciones populares, de los y las ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero.

Por otra parte, el artículo 339, numeral 1 de la LGIPE establece la temporalidad para la aprobación del formato de boleta electrónica que será utilizada por las y los ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de que se trate, así como el instructivo para su uso, las herramientas y materiales que se requieran para el ejercicio del voto electrónico, el formato del acta única por elección y los demás documentos y materiales electorales.

Además, en el numeral 3 se prevén las disposiciones que serán aplicables respecto de las boletas electorales electrónicas y en el numeral 5 señala que la Comisión del Registro Federal de Electores presentará al Consejo General para su aprobación, los mecanismos y procedimientos del voto electrónico antes de que inicie el proceso electoral.

Inclusive en el artículo 343 de la LGIPE, se señala que cada vez que la estructura del sistema de voto por internet se modifique, éste deberá ser auditado para efectos de certeza y confiabilidad.

Así, se puede advertir que, conforme al texto reformado, el Instituto se encuentra plenamente facultado para continuar con los trabajos en la implementación de la

modalidad del voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, lo cual es acorde con el principio de progresividad de los derechos.

En segundo lugar, dicha propuesta supedita el diseño e implementación de sistemas de voto electrónico, a los resultados de la comisión que al respecto cree el Congreso, limitando al Instituto a destinar recursos para diseño e implementación de esa vía de votación que no deriven de esos resultados, lo que a su vez podría afectar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, al limitar las modalidades por las cuales pueden ejercer su voto, lo que vulneraría claramente el principio de progresividad, máxime cuando se establece un plazo máximo de cinco años para que la comisión presente al Congreso sus resultados.

No deben perderse de vista los avances que en materia de urnas electrónicas se han logrado tanto a nivel nacional, como en diversas entidades federativas. Implicaría detener todos los avances registrados en los últimos años a través de las pruebas piloto e interrumpir el proyecto de voto electrónico que se ha venido aprobando cada año. Además de que no podría utilizarse el gran inventario de urnas electrónicas nuevas que solamente podrían estarse utilizando en elecciones estudiantiles y de otros organismos como sindicatos o partidos políticos .

Finalmente, no pasa desapercibido que en el Dictamen conjunto de diversas Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia “política-electoral”, se planteó por los legisladores la idea de implementar el voto de modo presencial a través de la urna electrónica. En este sentido, aún y cuando no se incluyó en la iniciativa de reforma de la LGIPE, es claro que esta idea estaba en el ánimo de los legisladores.

6. Voto de las y los mexicanos en prisión preventiva oficiosa y de las personas con discapacidad permanente o en estado de postración

El artículo 284 Bis del proyecto por el que se reforma la LGIPE incorpora el voto de personas en prisión preventiva oficiosa, el cual se realizará en los centros penitenciarios, en los que, conforme a las medidas de seguridad, existan condiciones para tal efecto; y crea la obligación del INE de proveer lo necesario para garantizarlo como un acto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como su ejercicio sin presión o coacción electoral. El cual se emitirá por boleta y sobre, dentro de los 15 días previos al día de la jornada electoral.

Por su parte, el artículo 284 Ter señala que el voto que ejerzan las personas con discapacidad permanente o en estado de postración en territorio nacional se emitirá

en su propio domicilio, dentro de los 15 días previos a la fecha de la jornada electoral.

El INE, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, en el marco del proceso electoral de 2021, llevó a cabo las acciones conducentes para organizar una prueba piloto, donde mediante una muestra representativa, plural y heterogénea garantizó el voto de las personas en prisión preventiva. Para su realización se contó con el apoyo y colaboración de las autoridades penitenciarias del orden federal, para determinar cómo sería la intervención en aquellas tareas en las que su participación fuese necesaria.

En coordinación con dichas autoridades se instaló un grupo de trabajo interinstitucional conformado por los representantes de la Subsecretaría de Seguridad Pública y el OADPRS, así como los Directores Ejecutivos de Organización Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica, Dirección Jurídica y el Jefe de Oficina de la Secretaría Ejecutiva del INE, por lo que se llevaron a cabo reuniones de trabajo a efecto de coordinar actividades y tomar acuerdos que permitieran llevar a cabo la prueba de voto en prisión.

El llevar este ejercicio a una aplicación general, llevaría a meses de organización para definir la organización tomando en cuenta los criterios de seguridad y la autorización de los centros federales de reclusión.

Aunado a lo anterior, se deberá generar un convenio marco que abarque los ámbitos federales y locales; definir las elecciones en que se aplicaría este ejercicio; considerar la complejidad que implica integrar los sobres con las boletas electorales, su envío a los centros de reclusión y posterior distribución a los distritos para el cómputo respectivo; valorar si se procederá a empadronar a las personas en prisión preventiva, que no estén inscritas al padrón electoral. Sería inviable implementar el voto en todos los centros de reclusión, principalmente por sus condiciones de seguridad.

Del mismo modo y atendiendo las condiciones de seguridad de los centros penitenciarios y su regulación interna, será complejo para el Instituto garantizar elecciones libres en las que no haya presión o coacción electoral. Aun cuando se emitieran protocolos de difusión de campañas de denuncia o se establecieran procedimientos especiales para interponer quejas o iniciar procedimientos sancionadores en contra de internos, la autoridad electoral estaría limitada por las autoridades penitenciarias, por lo que se podría dar una invasión de competencias.

Asimismo, como parte de los inconvenientes de implementarlo bajo el procedimiento establecido, se considera que solo se podrían atender elecciones presidenciales y de gubernatura, toda vez que se dificultaría algún tipo de elección adicional y, aún más, en caso de que se defina llevar a cabo considerando la representación proporcional, lo cual haría aún más compleja su ejecución, toda vez que una vez emitidos los votos, se tendría que generar un esquema altamente complejo para procesar los cómputos distritales en el ámbito federal y local.

Cabe señalar que a nivel distrital la implementación de estos procedimientos, se estarían traslapando con la recepción de la documentación y materiales electorales que se estarían utilizando en las casillas, y con diversos procedimientos de verificación en campo que estarían siendo atendidos por las diversas vocalías de carácter temporal, aunado a todas las demás actividades que estarían coordinando.

Por lo anterior, ambos proyectos resultarían prácticamente inviables sin la estructura desconcentrada a nivel distrital, ya que, incluso, requieren la contratación de personal adicional en las juntas distritales para la atención específica de este proyecto o, en su defecto, explorar nuevas modalidades y tiempos de ejecución para que las juntas distritales lo puedan ejecutar en fechas distintas a la entrega de paquetes y distribución de equipamiento para las casillas.

7. Registro de las representaciones de los partidos políticos y candidaturas independientes generales ante MDC y sustituciones

El artículo 259 del proyecto por el que se reforma la LGIPE señala que los partidos políticos tendrán derecho a nombrar dos representantes ante cada MDC y representantes generales, hasta 48 horas antes del día de la elección. Por su parte, el artículo 262, párrafo 2 inciso c) prevé que se podrán sustituir a dichas representaciones hasta el día de la elección. Además, el artículo 264, párrafo 1, inciso f) establece que los nombramientos de las y los representantes ante las MDC deberán contener, entre otros datos, un código QR de identificación o validación.

Lo anterior modifica el plazo para dicho registro, de 13 días a 48 horas antes a la jornada, y en el caso de las sustituciones, se modifica de 10 días al día de la jornada electoral, lo que conlleva la imposibilidad operativa de hacer llegar esta información de forma oportuna a las presidencias de las MDC, considerando la diversidad y complejidad geográfica de los distritos electorales y la distancia entre la sede distrital y la ubicación de las MDC, lo que en última instancia pondría en riesgo el derecho a la vigilancia por parte de las representaciones y se podrían generar incidentes durante la instalación de las casillas.

Asimismo, operativamente se enfrenta el problema técnico de garantizar los cruces de información para asegurarse que cumplen con los requisitos de ley. En este sentido, se perdería la eficacia de los mecanismos de verificación que garantizan la libertad del sufragio, por lo que se incrementaría el riesgo sobre una posible nulidad de la votación recibida en casilla, toda vez que en el artículo 65, inciso c) de la propuesta de nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral se mantiene como causal de nulidad, haber impedido el acceso de las personas representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada.

Bajo esas condiciones, el registro concluiría a las 12 de la noche del viernes previo a la elección, lo que originaría que los listados se impriman durante la madrugada del sábado para que estén listos y se entreguen las listas a las presidencias de las MDC ese día, a través de rutas establecidas. Esto generaría costos adicionales y desgaste adicional para el personal, además de que, en el caso de municipios alejados en los cuales solo se puede acceder por avioneta, lancha, animal de carga, es probable que no se alcancen a entregar hasta el día de la elección.

En ese sentido, la relación de las y los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que se ubique la casilla en cuestión, se haría llegar a las y los presidentes de las MDC un día antes del día de la elección. Las vocalías de organización electoral elaboran el modelo operativo para el conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales, así como la logística para la integración de la paquetería electoral y su debido resguardo en las bodegas electorales, para cumplir con la disposición de entregar los paquetes electorales a las presidencias de casillas durante los cinco días previos a la elección. Esto es, resulta operativamente inviable distribuir los listados de representantes de partidos un día antes de la elección.

Esto conlleva una logística de distribución de las listas, ya sea por rutas y desplazar personas de las juntas distritales, SE y CAE. Para el caso de municipios y secciones alejadas de cabeceras distritales, tendrían que hacerse llegar por medios electrónicos a las y los SE y CAE, para que no tengan que acudir a cabecera distrital. Éstos tendrían que imprimir los listados correspondientes a cada una de sus casillas (se debe prever que cuenten con hojas y acceso a una impresora). En aquellas secciones con difícil acceso, avioneta, lancha, se complica la entrega, por lo que seguramente los listados estarían entregándose el mismo día de la elección.

En el caso de las sustituciones el mismo día la jornada electoral, se originarían complicaciones y/o conflictos en el funcionamiento de las casillas, ya que durante el transcurso del día pueden presentarse personas con el nombramiento correspondiente y, después, otra persona que también cuente con un nombramiento

expedido el propio día de la elección. Esto no solo afectará, el funcionamiento de las MDC, sino que, en un caso extremo, podría ocasionar que se agoten las boletas para las representaciones de algún partido político. En el caso de zonas rurales en donde no se cuenta con un equipo de cómputo disponible, se dificultaría la impresión de los nombramientos de las y los representantes sustitutos. Esto no solo afectará el funcionamiento de las casillas, sino que también serán problemas que saldrán en las sesiones de los consejos distritales.

Adicionalmente, las sustituciones de las representaciones durante la jornada electoral, sujetas a validación de las presidencias de las MDC, podrían ocasionar interrupciones continuas durante la jornada electoral, en detrimento de la certeza sobre las personas actuantes en la casilla y el tiempo destinado a la emisión del sufragio de la ciudadanía.

Por otra parte, la incorporación en los nombramientos de las y los representantes ante las MDC de un código QR de identificación o validación, no contempla que las y los presidentes de casilla no tienen la obligación de tener un dispositivo con servicio de datos para la consulta de la información en la página que en su caso disponga el INE, para verificar los nombramientos, sumado a que no todos los domicilios de casillas cuentan con cobertura de voz y datos. En tal sentido, el Instituto tendría que invertir en dispositivos móviles con servicio de voz y datos para los casos en que sea factible entregar a las personas presidentes de casilla, representando un costo muy oneroso.

8. Resultados electorales

Los artículos 32, párrafo 2, inciso g) y 220, párrafo 1, de la reforma a la LGIPE, establecen que el INE tendrá a su cargo los conteos rápidos para la elección de las gubernaturas de las entidades federativas. Asimismo, el artículo 310, párrafo 1 señala que los consejos distritales celebrarán sesión a partir de las 18:00 horas del día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones.

Sin embargo, para el operativo en campo se requiere del personal permanente y calificado en las juntas distritales, pues son ellos quienes planean, coordinan y supervisan al personal que realiza los reportes, lo cual no se garantiza con la reducción de la estructura que la misma reforma plantea.

Por otra parte, se establece que los cómputos de las elecciones inicien el domingo de la jornada electoral; sin embargo, en la LGIPE se mantiene el PREP en todos sus términos. Esto no da como resultado una optimización de procesos y, menos aún, contribuye a una reducción de costos. Al iniciar los cómputos la misma noche

de la jornada electoral y llevar a cabo su publicación en Internet se vuelve innecesario implementar un PREP. Con el conteo rápido sería suficiente.

Asimismo, al iniciar los cómputos el mismo día de la jornada electoral, se suprimen procesos que han dado garantías de transparencia y certeza a las elecciones y sus resultados, por ejemplo, el informe que rinden las presidencias de los consejos distritales sobre el estado de las actas de escrutinio y cómputo de cada elección y el estatus para su cotejo o recuento, en su caso; que todos los integrantes del consejo cuenten con una copia de las actas de escrutinio y cómputo; la reunión de trabajo en la que se analiza el informe y se acuerda qué se recontará y la causa, que después se formaliza en sesión extraordinaria de consejo, así como los escenarios y personal a participar en los cómputos. También se haría más tardado y potencialmente más conflictivo el cómputo. Se incrementaría la posibilidad de las impugnaciones por parte de los partidos y actores políticos, al no tener la certeza de lo que se está computando.

La realización de cómputos totales, sin que se interrumpan la continuación de los otros, con la posibilidad de la participación e miembros del SPEN, no considera que no habría personal de esta rama suficientes para la integración de los grupos de trabajo y, principalmente, con la experiencia en la conducción de estos complejos procedimientos que demandan pleno conocimiento de la ley y reglamentos, capacidad de liderazgo y solución de conflictos con la representación de los partidos políticos, conocimiento y habilidades que han demostrado tener los vocales actuales de las juntas distritales. El no contar con este personal hace imposible los escenarios de recuentos parciales y totales que promedian un 60% de los paquetes de cada elección. La reforma solamente contempla tres vocalías, de las cuales dos tienen que estar en el pleno del consejo, dejando solo una vocalía que sería temporal y sin experiencia; aunque se establece que se podrán sumar miembros del SPEN, no es claro de dónde podrían obtenerse, si se desaparecen cinco de los seis que existen en un distrito. De los cuatro consejeros, al menos dos tienen que estar en el pleno, quedando dos para los recuentos totales o parciales, que aun sumando a los suplentes potencialmente, serían insuficientes. Se habla de cotejo de actas, pero ya no entre la que viene por fuera del paquete y la del interior. Tampoco los partidos políticos estarán en posibilidad de tener la copia de la casilla. No se menciona contra qué sería el cotejo.

Por otra parte, en la reforma se considera incorporar en el artículo 104, numeral 1, inciso n), de la LGIPE la atribución de los OPL para “ordenar” la realización de conteos rápidos para conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, para cargos distintos a los de la gubernatura, es decir, para congresos locales, ayuntamientos y cargos diversos de cuarto nivel, tal como existen en

Campeche, Chihuahua, Nayarit y Tlaxcala. Realizar tal número de conteos rápidos resulta inviable con la estructura que se propone para los OPL, además de que existen algunas demarcaciones que tienen una o dos casillas; para estos casos, los PREP cumplirían con la función que se busca.

En este sentido, el Instituto tendría que desarrollar un esquema particular en materia de capacitación y asistencia electoral para atender el operativo de campo y, además, los OPL deberán considerar la estructura operativa que realice estas actividades, teniendo un impacto económico importante. En el caso de elecciones concurrentes, el operativo en campo requeriría tanto de CAE federales, como locales, para poder realizar los conteos rápidos en los dos niveles de elecciones.

9. Conformación de la sección del Padrón Electoral de las y los mexicanos residentes en el extranjero e integración de la Lista Nominal de las y los Electores Residentes en el Extranjero

En nuestro sistema electoral mexicano, uno de los instrumentos fundamentales para garantizar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho al voto así como la autenticidad y credibilidad de los procesos electorales es el Padrón Electoral, el cual además, sirve para dotar a la ciudadanía del principal documento de identidad, la Credencial para Votar.

Conforme al artículo 41 constitucional, corresponde al INE lo relativo al Padrón Electoral y las listas nominales, tanto para los procesos federales como locales. Así, el Padrón Electoral es la base de datos que contiene la información de la población que ha solicitado su Credencial para Votar. Se integra de la información básica de las y los ciudadanos que han solicitado su inscripción, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos y ciudadanas residentes en México y la de ciudadanos y ciudadanas residentes en el extranjero.

Para garantizar la confiabilidad de dicho instrumento, la ley establece diversos procedimientos para su conformación, así como para la actualización, depuración y verificación de los registros que forman parte del Padrón Electoral. Además, se actualiza constantemente y es vigilado de forma permanente por los órganos de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Actualmente, el Padrón Electoral se integra por 91,378,867 ciudadanas y ciudadanos, de los cuales 90,483,198 corresponden a residentes en México y 895,669 residentes en el extranjero.⁴

En cuanto a las listas nominales de electores, son las relaciones elaboradas por la DERFE que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar. Actualmente, la lista nominal de electores está conformada por 89,931,890 ciudadanas y ciudadanos, de los cuales 89,562,669 corresponden a la ciudadanía residente en el país y 369,221 a ciudadanas y ciudadanos con credencial para votar en el extranjero confirmada.⁵

Asimismo, la credencial para votar, instrumento indispensable para ejercer el voto así como el medio de identidad de las y los ciudadanos con mayor cobertura en nuestro país, cuenta con diversas medidas de seguridad visibles⁶ en el anverso y el reverso, elementos de seguridad visibles de segundo nivel que solo se aprecian con lentes de aumento⁷, que, además, cuenta con elementos de seguridad no visibles que solo se aprecian con luz fluorescente ultravioleta, lo que contribuyen a inhibir la falsificación y alteración del documento, y a la protección de los datos personales de la ciudadanía.

Al ser expedida por el Instituto, se tiene la certeza de que la persona es una mexicana o mexicano, mayor de edad y que cumple con los requisitos para poder ejercer su derecho a votar, cuestión que no ocurre con el pasaporte, que conforme a la reforma se incluye como un instrumento para que un mexicano o mexicana sea incorporada en el Padrón, ni con la matrícula consular, con la que se busca integrar las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

La credencial para votar contiene los datos necesarios para el ejercicio del derecho a votar, tales como nombre de la o el ciudadano mayor de edad, lugar de origen, demarcación territorial, sección, clave de elector, CURP, domicilio -en su caso-, año de registro y vigencia. Datos que expresamente se incluyen con un objeto específico: que la persona pueda identificarse en la mesa de casilla que le corresponde para ejercer su derecho a votar.

⁴ <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>, 23/01/2023.

⁵ Idem.

⁶ Patrón debilitado, Diseños “Guilloche”, Microtexto, Impresión Arcoiris, elemento Táctil, Fotografía fantasma con datos variables, Tinta OVI, Diseños en relieve, Elemento Ópticamente Variable (OVD) y Códigos QR.

⁷ Como el Microtexto en el contorno de la fotografía, en el recuadro de la firma y en el borde de los recuadros para la marcación del voto. Otros microtextos de seguridad en el fondo preimpreso.

Permite a la autoridad electoral saber quiénes tienen vigentes sus derechos político-electorales y cuáles son las personas que pueden votar, para poderlos incluir en el listado nominal con los datos que ellos mismos nos proporcionan. Siendo la credencial para votar el documento por antonomasia que permite el ejercicio de sus derechos político-electorales a las y los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, el artículo 135, párrafo 1 de la reforma a la LGIPE prevé que, para la incorporación en el Padrón Electoral de personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero, será suficiente la presentación del pasaporte y el registro de firma y huellas dactilares. Por su parte, el artículo 331, párrafos 3, inciso a), y 4, en relación con el artículo 333, párrafo 1, señala que para la inscripción a la LNERE se deberá presentar solicitud acompañada de, entre otros, fotocopia de matrícula consular o pasaporte emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta última validará la información que el Instituto le envíe sobre los mexicanos en el extranjero que hubieren solicitado su inscripción en dicha lista.

De manera particular se identifica un impacto significativo a las actividades registrales respecto a la determinación de que se acepte como requisito únicamente el pasaporte, firma y huellas dactilares, lo que llevaría a revisar con la cancillería la integración del expediente respectivo, pero resulta aún más relevante la revisión de que se acepte la matrícula consular o pasaporte para realizar el registro a la LNERE, particularmente tratándose de aquellas personas que no han estado ni están empadronadas y no cuentan con credencial para votar.

Específicamente, respecto de las actividades registrales de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, se considera necesario que se cuente con el comprobante de domicilio vigente, a fin de que, de manera adicional a poder referenciar a las y los ciudadanos en su lugar de residencia fuera del país, también se utilice éste para el envío de la credencial directamente a su domicilio.

Adicionalmente, es relevante resaltar la necesidad de fortalecer los mecanismos de comunicación y vinculación con la cancillería para que proporcione oportunamente el expediente que integra copia del acta de nacimiento de cada ciudadano que únicamente presente el pasaporte para el trámite de la credencial, con el objetivo de que el INE en todos los casos mantenga los expedientes completos de todas las personas residentes en el extranjero.

Por otra parte, resulta relevante la propuesta de que se acepte la matrícula consular o el pasaporte para realizar el registro en la LNERE, pues se identifica que quedaría completamente en la cancillería la responsabilidad de determinar quién integraría dicha lista nominal de aquellos ciudadanas y ciudadanos que únicamente presenten

esos documentos y no tengan un registro previo en el Padrón Electoral, dejando claro que se podría presentar una cantidad importante de registros con estas características. En todo caso, conviene enfatizar que el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 3, de la Constitución confiere, en exclusiva, al INE la atribución de elaborar el padrón y listados de electores, por lo que una injerencia indebida de cualquier otra autoridad, como lo es validar quién puede ser inscrito o no en la lista, atentaría contra esa previsión constitucional y podría afectar la integridad del Padrón Electoral, que es la base para la celebración de elecciones confiables.

Tanto con el pasaporte, como con la matrícula consular, aunque podría pensarse que pueden facilitar el ejercicio del derecho a votar, se rompe con esta lógica electoral, por varias razones.

En principio por que tanto el pasaporte, como la matrícula consular son documentos expedidos por el gobierno mexicano, pero además por que tienen una naturaleza distinta a la de la credencial para votar y porque fueron expedidos con finalidades diversas.

El pasaporte se expide por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a las y los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo⁸.

La matrícula consular da cuenta de la inscripción oficial en el Registro Consular, de las y los mexicanos que residen en el exterior⁹, siendo un derecho de toda mexicana o mexicano el ser matriculado por la oficina consular que corresponda a su domicilio, independientemente de su condición migratoria. El registro tiene una finalidad censal y de protección consular particularmente en casos de desastres naturales o de eventos políticos o sociales que pudieran afectar la seguridad de las y los mexicanos. Permite realizar trámites y es aceptada por oficinas de gobiernos estatales¹⁰.

Ambos instrumentos pueden ser expedidos a mayores y menores de edad.

⁸ Conforme al artículo 2, fracción V del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viajes que establece que: *Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por: V. Pasaporte: Documento de viaje que la Secretaría expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo.*

⁹ De conformidad con el artículo 2º del Reglamento de Matrícula Consular, que en su fracción III, establece: *Matrícula Consular: La inscripción oficial de los mexicanos que residen en el exterior en el Registro Consular, que obra en las oficinas consulares y que se centraliza en la Secretaría...*

¹⁰ <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/tramite-de-matricula-consular-8015>

Los documentos que sirven de base para emitir dichos instrumentos están en poder de la SRE, por lo que para generar un expediente propio -para que la o el ciudadano sea integrado al Padrón Electoral-, dependeríamos de la información que se encuentra en los archivos de la SRE, que depende del Poder Ejecutivo.

Por lo que como autoridad electoral, el INE está facultado para integrar el Padrón Electoral y los listados nominales, no obstante incluir instrumentos como el pasaporte y la matrícula consular y permitir que para la incorporación en el Padrón Electoral de personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero, sea suficiente la presentación del pasaporte y el registro de firma y huellas dactilares y señalar que la SRE validará la información que el Instituto le envíe sobre los mexicanos en el extranjero que hubieren solicitado su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, genera una clara invasión de competencias y una vulneración a la autonomía del Instituto.

Además, se debe incluir en el documento, el impacto que tiene en materia de protección de datos personales, el hecho de que se pretenda usar información que las y los ciudadanos entregan al Gobierno de México, a través de la SRE para obtener un pasaporte o una matrícula consular -cuyos fines no son electorales como ya se señaló- para poder ser incorporados al Padrón Electoral o lista nominal.

Esto impacta en el aviso de privacidad que se da a conocer a la ciudadanía que acude a hacer el trámite para obtener el pasaporte o matrícula, en el que se establecen los fines de la obtención de los datos personales.

Esta situación es importante pues de mantenerse así, sería violatoria del artículo 16 constitucional, segundo párrafo.

Además, para poder registrar a ciudadanos residentes en el extranjero es necesario que se cuente con un comprobante de domicilio vigente, que permita referenciar debidamente los ciudadanos en el país en el que residen, enviarles su credencial para votar directamente a su domicilio y en el caso de la lista nominal, para poder enviarles el paquete electoral en los casos que elijan la modalidad postal para ejercer su derecho a votar.

También es necesario contar con el acta de nacimiento con el objeto de poder referenciar debidamente a las hijas e hijos de mexicanos que no nacieron en territorio nacional, sino en el extranjero y que, para poder permitirles ejercer su derecho a votar en las elecciones locales, debemos conocer la entidad federativa de nacimiento de su padre o madre para referenciar debidamente su credencial a dicha entidad y que puedan votar por gubernatura, por ejemplo.

Sin dichos insumos no sería posible integrar debidamente el padrón electoral y las listas nominales. Esta información no se desprende ni del pasaporte, ni de la matrícula consular y en ciertos casos, ni del expediente de la SRE.

Por la vigencia de los documentos, por ejemplo, del pasaporte, no tendríamos la seguridad de que la información del expediente está actualizada, como en el caso del comprobante de domicilio y de esta manera no tendríamos forma de comunicarnos con la ciudadanía.

Como se puede advertir, el Padrón se construye con los documentos que aporta la ciudadanía al INE, expresamente con la finalidad de ejercer sus derechos político-electorales y participar en los asuntos políticos de su país.

La propia ciudadana o ciudadano aporta los documentos para que la autoridad conozca su identidad, el lugar donde lo podemos ubicar, en donde debe votar, en qué elecciones tiene derecho a votar y se construye en una lógica electoral.

A nivel internacional nos garantiza que únicamente votarán las personas inscritas en el padrón electoral y que voluntariamente se inscriben en la lista nominal de ciudadanos residentes en el extranjero, misma que cada proceso electoral se actualiza, para tener certeza de dónde se encuentran estos residentes en el extranjero y conocer la modalidad por la cual prefieren emitir su voto, siempre buscando maximizar el derecho de la ciudadanía a ejercer sus derechos político-electorales.

Para garantizar la integridad y confiabilidad del Padrón Electoral y de la credencial para votar, el Instituto ha implementado medidas de seguridad para evitar el robo de identidad y mal uso de los datos personales. Además, el INE ha implementado, entre otras medidas de seguridad, protocolos de seguridad para el acceso de los datos personales en el Padrón Electoral y las listas nominales de electores; protocolos de seguridad para la entrega, devolución y destrucción de solicitudes con trámites cancelados; procedimientos y protocolos de seguridad para la generación, entrega, devolución, borrado seguro y destrucción de las listas nominales, por mencionar algunas.

Lo anterior, hace del Padrón Electoral y de las Listas Nominales de Electores, las bases de datos más confiables y seguras para garantizar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales. Todo esto con el objetivo de garantizar el principio democrático de una persona un voto.

Finalmente, esta disposición podría violar lo dispuesto en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en el capítulo VIII. De las Obligaciones de los Miembros del Servicio Exterior, que en el artículo 41, párrafo cuarto señala: *“Asimismo, en términos de la*

legislación aplicable, los Miembros del Servicio Exterior deberán abstenerse de incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral incompatibles con el desempeño de su función pública, y de realizar declaraciones que comprometan los intereses del país”.

10. Fecha del corte del padrón para apoyo ciudadano de candidaturas independientes federales

El artículo 371 de la reforma a la LGIPE establece que la fecha de corte de la lista nominal de electores para apoyo ciudadano de candidaturas independientes federales será al 31 de octubre del año previo al de la elección. Actualmente dicha ley establece el 31 de agosto.

La reforma modifica ese plazo, dejando un periodo muy corto para la publicación de la convocatoria, la presentación de la manifestación de intención, el análisis y la emisión de la constancia antes del inicio del periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía. A manera de ejemplo, en el PEF 2017-2018, el 28 de agosto de 2017 se aprobó el acuerdo INE/CG387/2017, por el que se emiten los *Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular*; en el PEF 2020-2021, dichos lineamientos se aprobaron el 28 de octubre de 2020, mediante acuerdo INE/CG551/2020. Debe tomarse en cuenta que los periodos para recabar apoyo ciudadano son de 60, 90 y 120 días para diputaciones, senadurías y Presidencia, respectivamente.

11. Afectaciones al modelo de fiscalización electoral

a) Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos

El artículo 11, párrafo 4 de la propuesta de reforma a la LGIPE, señala que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.

Actualmente, la normatividad establece que las y los candidatos deben incorporar su informe de capacidad económica, así como su Registro Federal de Contribuyentes (RFC), dentro de los requisitos para efectos de quedar registrados en el SNR, y por lo tanto generar una contabilidad en el Sistema Integral de

Fiscalización para su rendición de cuentas. Sin embargo, con esa reforma se eliminaría la obligatoriedad de la presentación del informe de capacidad económica.

Modificar el procedimiento sobre la actividad de información económica de los partícipes dentro de un proceso electoral, podría representar una afectación en la facultad sancionatoria del Instituto. Ello, porque los informes de capacidad económica son utilizados, tanto en las resoluciones derivadas de la revisión de los informes de ingresos y gastos, como en los procedimientos administrativos sancionadores, para establecer sanciones a dichos sujetos.

De concretarse la modificación propuesta, la UTF tendría que realizar solicitudes de información económica a las autoridades hacendarias y bancarias respecto de cada persona involucrada en un proceso de fiscalización, lo que demoraría la fiscalización, toda vez que los tiempos de espera de información alcanzan, aproximadamente, 2 meses. Lo anterior es incompatible con la fiscalización en tiempo real.

Adicionalmente, el proyecto de reforma propone en el artículo 55 de la LGIPE, que la administración del sistema de registro de candidaturas corresponda a la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos. Sin embargo, actualmente corresponde a la UTF la administración del SNR, como parte de los sistemas de fiscalización, lo que asegura el correcto flujo de información entre los sistemas. La administración de uno de los sistemas fundamentales de fiscalización por otra Dirección Ejecutiva podría afectar la correcta vinculación de los sistemas con los que cuenta la UTF y, de ser el caso, dificultará los flujos y canales para la atención de incidencias.

Desde la creación e implementación del SNR, la Comisión de Fiscalización ha normado los requisitos mínimos de información para efectos del registro de candidaturas en el sistema, en los que se considera que tanto el informe de capacidad económica como el RFC, son elementos esenciales para la fiscalización, al permitir conocer el comportamiento económico de los aspirantes, precandidatos y candidatos previo al proceso electoral; de igual manera permite realizar los cruces de información correspondientes a fin de generar modelos de riesgo e investigaciones.

b) Sanciones en materia de fiscalización

La propuesta de reforma establece en el artículo 8, párrafo 6 de la LGIPE que, en ningún caso, se pueden suspender derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía derivado de sanciones administrativas o judiciales distintas de las penales.

En relación con lo anterior, se modifica el artículo 229, párrafo 4 de la misma ley, para eliminar la sanción relativa a la pérdida del registro como persona precandidata o candidata, en los casos en los que se omita presentar el informe de precampaña o rebasen el tope de gastos

Lo anterior, conlleva a que las personas precandidatas puedan ser omisos en la presentación de los informes de gastos de campaña – precampaña, sin que exista una sanción inhibitoria. Es decir, se está dejando sin efectos la sanción consistente en la negativa o cancelación del registro de candidatura ante omisiones en la presentación de informes de precampaña o apoyo ciudadano. Asimismo, esta propuesta implicaría que ante el rebase del tope de gastos de campaña no pueda aplicarse la sanción máxima, consistente en la nulidad de la elección.

Al respecto, vale la pena resaltar que durante el periodo de precampaña 2021 en los estados de Guerrero y Michoacán, se detectó que diversos ciudadanos realizaron actos proselitistas en los que incurrieron en gastos sin que estuvieran registrados como precandidatos. En consecuencia, no presentaron informes de gastos de precampaña, lo que derivó en algunos casos en sanciones pecuniarias y, en dos de ellos, con la cancelación del registro de la candidatura. La modificación propuesta a la LGIPE implicaría abrir el espacio a la opacidad, al impedir la debida rendición de cuentas de los actores políticos y, con ello, se vulnera la equidad en la contienda y la transparencia en los procesos electorales.

Se destaca que la supresión de la mencionada sanción implica un incentivo perverso para los actores políticos, toda vez que, en caso de desplegar precampañas sin que se presente el informe correspondiente ante la autoridad electoral, únicamente generaría la imposición de sanciones económicas, situación que no inhibiría la conducta, ya que los partidos podrían establecer estrategias encaminadas a romper la equidad en la contienda mediante campañas costosas sin perder la postulación, toda vez que la reforma contempla sólo dejar la sanción económica establecida en la normatividad vigente, consistente en un límite de 5 mil Unidad de Medida y Actualización, máximo permitido a la esfera personal de los precandidatos, siempre y cuando su capacidad económica lo permita.

Finalmente, la propuesta de reforma a la LGPP adiciona un párrafo 3 al artículo 58 para impedir que el Instituto sancione conductas cuya facultad corresponda a otras autoridades, fiscales o administrativas, ni vincularlas con conductas electorales.

Esta disposición limita la función fiscalizadora al impedir sancionar conductas de los sujetos obligados en los que se involucran otras autoridades; a manera de ejemplo,

la sanción de “Impuestos por pagar con antigüedad mayor a un año”, conducta que fue sancionada en los informes anuales de 2019 y 2020. Adicionalmente, sería un incentivo para no realizar los enteros de las retenciones que realicen, ya que no habría ninguna sanción o acción ante el incumplimiento, a menos que las autoridades competentes iniciaran una auditoria.

c) Interpretación de normas

La LGIPE señala que las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución. No obstante, la propuesta de reforma establece en el artículo 12, último párrafo de la misma ley que en materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, se mandata que todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta.

En este contexto, debe resaltarse que las sanciones impuestas por gastos no comprobados, gastos sin objeto partidista, no reportar con veracidad, egresos sin destino conocido y por aportaciones de entres prohibidos o desconocidos, han derivado de la interpretación de las normas aplicadas a cada caso, es decir, son de naturaleza casuística, por lo que se requeriría normar un sinnúmero de supuestos para abarcar todos los posibles escenarios en los que se puede actualizar la infracción.

d) Fiscalización de los ingresos y egresos

La propuesta de reforma dispone en el artículo 32, párrafo 2, inciso f) de la LGIPE que el INE únicamente podrá realizar la fiscalización de los procesos electorales y de participación o consulta ciudadana y actividades ordinarias del sistema de partidos políticos, en los que expresamente esté facultado.

Lo anterior limita el margen de acción del Instituto, al restringir la posibilidad de fiscalizar actividades irregulares que los sujetos obligados realicen, que no estén previstos en los supuestos establecidos en la ley, como ocurrió en el proceso de revocación de mandato, en el cual el monitoreo de gastos se llevó a cabo con la emisión de acuerdos que regularan los procedimientos, sin la existencia de las leyes secundarias.

e) Delegación de la facultad de fiscalización a los Organismos Públicos Locales

El artículo 23, párrafo 1, inciso d) de la reforma a la LGPP establece que el INE, cuando existan causas excepcionales debidamente justificadas que lo ameriten y solo con la aprobación de la mayoría de al menos ocho votos de los integrantes del CG, se podrá delegar en los OPL la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y candidaturas a cargos de elección popular en las entidades federativas.

Por otro lado, la propuesta de reforma establece que, si no se delega la función de fiscalización, los OPL tienen prohibido contar con áreas y estructuras operativas y organizacionales en materia de fiscalización y ejercer recursos para estos fines.

Resulta contradictorio contemplar la posibilidad de delegar la función de fiscalización a los OPL, cuando no contarán con personal capacitado y experimentado, derivado de la prohibición de mantener estructuras de fiscalización.

Asimismo, se hace notar que actualmente los OPL tienen a su cargo algunas actividades de fiscalización como son:

- Partidos políticos locales en formación.
- Agrupaciones políticas locales.
- Observadores electorales locales.
- Liquidaciones de partidos locales.

Si se prohíbe que los OPL cuenten con estructura y recursos para la fiscalización, no podrían seguir realizando dichas actividades. Al pasar tales atribuciones al Instituto, se generará una carga operativa adicional, de la que se desconoce el impacto en el número de sujetos obligados que se fiscalizarían y reducción en la exhaustividad en los procedimientos de revisión. Se generarán costos adicionales para contratar interventores y, muy probablemente, personal para ejecutar tales tareas.

f) Transferencias de recursos locales y federales sin límites

El artículo 23, párrafo 1, inciso d) del proyecto de reforma a la LGPP establece que las transferencias de recursos entre los Comités Ejecutivos Estatales y el Comité Ejecutivo Nacional de cada partido político sean jurídicamente permisibles siempre

y cuando formen parte del patrimonio del partido político y estén destinados a un fin lícito.

Esa modificación repercute directamente en lo relativo a las transferencias de recursos, que prevé el actual Reglamento de Fiscalización, en el artículo 150, numeral 11, así como las cuentas contables que se utilizan en Sistema Integral de Fiscalización. El modelo vigente limita las transferencias de los Comités Ejecutivos Estatales al Comité Ejecutivo Nacional exclusivamente para tres fines: pagos a proveedores, servicios, impuestos. Sin embargo, la reforma conlleva a que los Comités Ejecutivos Estatales puedan transferir recursos al Comité Ejecutivo Nacional sin limitante alguna, es decir, que los recursos locales puedan ser enviados del ámbito local al federal para ocuparse para fines distintos a los establecidos por la normatividad actual. La permisión de transferencias locales a federales incrementaría las partidas a revisar, y adicionalmente, se permitiría mezclar sin límites el recurso local con el federal y viceversa.

Si bien en el informe anual 2020 fueron revocadas las conductas observadas respecto a las transferencias a un fideicomiso, lo cierto es que el análisis de la Sala Superior del TEPJF versó sobre la permisión del sujeto obligado de crear fideicomisos conjuntos (Comité Ejecutivo Nacional y Comités Locales). Sin embargo, ello no exime a los partidos de que los recursos locales sean utilizados en beneficio del ámbito geográfico correspondiente, y ante la combinación de recursos sin restricciones, no se garantizaría que el recurso se utilice para los fines que fueron otorgados.

Adicionalmente, en la revisión del ejercicio 2020, se identificaron múltiples transferencias de los Comités Nacionales a los Locales, lo que implicó que los partidos políticos contaran con recursos adicionales a los disponibles para realizar gastos, lo que se tradujo en que, en muchos casos, dichos gastos no fueron cubiertos necesariamente con el financiamiento público local. Por lo que, para efectos del cálculo de remanentes, se distorsionaba el resultado al estar considerado el monto de estas transferencias de la totalidad de los gastos realizados respecto del financiamiento público local recibido, generando un conjunto de déficits artificiales, por lo que se consideró para el cálculo del referido remanente restarles a los gastos el monto de las transferencias recibidos, eliminando así el elemento distorsionador.

Ahora bien, en el ejercicio 2021, se identificaron nuevamente una gran cantidad de transferencias entre comités que no estaban amparadas en el Reglamento de Fiscalización, por lo que una vez que fueron observadas, el partido involucrado modificó de forma sustancial su contabilidad para señalar que la mayoría de las

transferencias no correspondían a ese concepto, sino a préstamos entre comités, lo que fue motivo de observación ya que los registros contables muestran el tipo de operación que se realiza, por lo que modificar el tipo de operación posterior a que se realice una observación por la autoridad y que se cambie sin justificación, no solo altera la información del sujeto obligado, sino los procedimientos de auditoría que se pudieron realizar.

Al señalar en el articulado propuesto de reforma "*siempre y cuando formen parte del patrimonio del partido político y estén destinados a un fin lícito*", se permitiría valorar todas las transferencias como "*lícitas*", por lo que no sería posible sancionarlas. La afectación que genera lo anterior, es que los recursos locales se mezclen con los federales, afectando la posibilidad de identificar con claridad los remanentes de recursos públicos que pudieran generarse.

g) Renuncia al financiamiento público y remanentes

El artículo 23, párrafo 1, inciso d) de la propuesta de reforma a la LGPP prevé que los partidos políticos puedan renunciar parcialmente y reintegrar en cualquier momento su financiamiento ordinario, en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional, por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. Asimismo, establece que los partidos políticos pueden aplicar sus remanentes de financiamiento público, en cualquiera de sus modalidades, para el pago de sanciones.

Lo anterior podría generar incentivos para romper la equidad en la contienda, al permitir a los partidos posicionarse como benefactores de la ciudadanía ante catástrofes, lo que podría constituir una forma indirecta de generar dádivas. Adicionalmente, permite que los partidos entreguen recursos que no necesariamente corresponden a remanentes, ya que éstos se calculan una vez concluida la fiscalización, desvirtuando el sentido del cálculo de los remanentes realizado en la revisión de los informes anuales 2019, 2020 y 2021.

Respecto a la aplicación de los remanentes para el pago de multas que prevé la reforma, se advierte que con ello se alargaría el plazo para que los partidos políticos paguen la totalidad de las sanciones impuestas, haciéndolas menos inhibitorias e incentivando la omisión en el pago.

Por otra parte, se advierte una posible contradicción con lo dispuesto en el artículo 23, ya que según lo establecido en el artículo 52 de la LGPP, no habría remanentes. Es importante considerar que el TEPJF, en la sentencia SUP-RAP-305-2016,

establece que el cálculo de los porcentajes se debe hacer sobre el monto total de los recursos que reciban para actividades ordinarias, sin descontar las sanciones económicas y en este caso remanentes o devoluciones de financiamiento público.

h) Generación de ahorros

El proyecto de reforma incorpora a la LGPP la permisión para que los partidos políticos, con cargo a su financiamiento público ordinario, puedan realizar ahorros en un ejercicio fiscal para poder ejercerlo en años posteriores.

Esta disposición hace nugatoria la posibilidad de generar remanentes de financiamiento público. Esto derivaría en falta de equidad en la contienda, pues los partidos que mayores recursos reciban, al generar “ahorros”, aunado a la falta de controles en transferencias, podrían ocasionar distorsiones en la cantidad de recursos con los que se cuente en cada estado de la República.

i) No se podrán emitir disposiciones una vez iniciados los procesos electorales

La propuesta de reforma a la LGPP establece en el artículo 59, párrafo 2 que una vez iniciados los procesos electorales no deberán emitirse ni modificarse reglamentos, normas generales, lineamientos y procedimientos en materia de fiscalización

Esta disposición imposibilita a la Comisión de Fiscalización y al CG la emisión de criterios o reglas cuyo objetivo sea el salvaguardar el cumplimiento de la normativa electoral. Es decir, en caso de que el sujeto obligado intente utilizar a su favor un vacío legal o presente conductas “novedosas”, la Comisión de Fiscalización no podrá emitir reglas que prohíban dichos actos; sirvan como ejemplo las transferencias atípicas identificadas en los ejercicios 2020 y 2021.

j) Notificaciones de fallas o interrupciones en el sistema de contabilidad en línea

El proyecto adiciona al artículo 60, párrafo 2, de la LGPP que ante una falla en el Sistema Integral de Fiscalización o que sufra interrupciones, el Instituto deberá notificar personalmente a los partidos políticos la suspensión de los plazos, así como el reinicio del funcionamiento del sistema.

Llama la atención que refieran que la notificación debe ser “personal” eliminando la posibilidad de notificaciones electrónicas, ya que muchas de las incidencias se atienden de forma directa y en plazos cortos. La notificación personal solo generaría alargar los plazos de comunicación y una carga administrativa innecesaria. Durante las revisiones en que se han identificado fallas o intermitencias en el Sistema Integral de Fiscalización, se han concedido prórrogas en la presentación de los informes de acuerdo al tiempo de incidencia.

- k) Transgresión al modelo de fiscalización oportuno, ágil, expedito y accesible de los recursos de los partidos políticos

La reforma legal al artículo 60, numeral 1, inciso d) de la LGPP es inconstitucional en relación con el artículo 41, base II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, ya que trasgrede la finalidad establecida en la Constitución sobre que la fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos políticos nacionales y locales deberá ser oportuna.

En ese sentido, el legislador determinó en la Reforma Constitucional de 2014, la atribución exclusiva de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacional y locales y candidaturas al Instituto Nacional Electoral, para ello, dispuso en el segundo artículo transitorio, lo siguiente:

"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

*g) Un **sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos** con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:*

*1. Las **facultades y procedimientos** para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos **se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;***

En atención a ello, el INE creó un Sistema de Contabilidad en línea con las características de ser ágil en el registro de operaciones financieras y expedito en la generación de información financiera de los partidos políticos al momento, este sistema se debe ir alimentando diariamente conforme los sujetos obligados van generando operaciones de ingresos y egresos relacionados con el ejercicio de los

recursos públicos y privados que cuentan, en ese sentido, se da cumplimiento a lo ordenado por el Constituyente sobre una Fiscalización oportuna que maximiza la rendición de cuentas en forma transparente y expedita que tiene como finalidad el control, el registro y la comprobación de los ingresos y egresos de los sujetos obligados.

Ahora bien, el registro de operaciones que realizan los partidos políticos de forma oportuna o en tiempo real, permite al INE tener acceso a información financiera confiable, comprensible, comparable y homogénea, lo cual hace posible una fiscalización oportuna, hecho que cobra relevación pues de conformidad con el artículo 41, base IV, segundo párrafo de la Constitución Federal, las campañas electorales para las elecciones de Presidente (a) de la República, Senadurías y Diputaciones será de 90 días y las precampañas no excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas; en ese sentido, los resultados del proceso de fiscalización se deben obtener antes de que las candidaturas tomen el cargo y dentro de los plazos que duran las campañas.

Dicho de otra manera, el proceso de fiscalización se lleva de forma simultánea a la etapa de precampañas y campañas electorales, por lo tanto, deben durar el mismo tiempo, es decir, la entrega del Informe de Precampaña y Campaña por parte de los partidos políticos no marcan el inicio del proceso de fiscalización, sino del final, lo cual cobra relevancia pues el INE de forma oportuna y confiable tiene conocimiento en tiempo si alguna candidatura rebasó el tope de gastos de campaña.

Lo anterior, en consonancia con el sistema de las nulidades de las elecciones federal o local establecido de igual forma en la Constitución Federal, relativas a exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto autorizado, comprar o adquirir tiempos de radio o televisión, recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, razón por la cual, la oportunidad, accesibilidad y registro de operaciones de forma expedita de ingresos y egresos, son el eje principal de la fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos políticos.

Ahora bien, en el proceso de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, el INE, con el objetivo de cumplir con lo mandatado en la Constitución Federal, incluyó criterios contables y financieros tales como las Normas de Información Financiera, que son aquellas que permiten a una entidad emitir información financiera de forma veraz y oportuna, tal es el caso de la NIF **A-2 “Postulados Básicos”** define que los efectos derivados de las transacciones que lleva a cabo una entidad económica con otras entidades, de las transformaciones internas y de otros eventos, que la han afectado económicamente, deben reconocerse

contablemente en su totalidad, **en el momento en el que ocurren**, independientemente de la fecha en que se consideren realizados para fines contables¹¹.

Es por ello, que en el Reglamento de Fiscalización se dispuso en su artículo 38, numeral 1 el plazo para el registro de operaciones, que debe ser de 3 días:

Artículo 38.

Registro de las operaciones en tiempo real

*1. Los sujetos obligados deberán realizar sus registros contables en tiempo real, entendiéndose por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos **desde el momento en que ocurren y hasta tres días posteriores a su realización**, según lo establecido en el artículo 17 del presente Reglamento.*

La reforma que se plantea en el artículo 60, numeral 1, inciso (d) de la LGPP sobre que “...*el registro contable en tiempo real de las operaciones de ingresos y egresos será **desde el momento en que ocurren y hasta 10 días posteriores a su realización**, cuando se trate de gastos relacionados con **precampaña y campaña**, sin exceder la fecha de la entrega del informe respectivo y tratándose de **operaciones relacionadas con gasto ordinario**, se entenderá por tiempo real, el registro contable de las operaciones de ingresos y egresos **desde el momento en que ocurren y hasta 20 días posteriores a su realización**, trasgrede la atribución constitucional que tiene el INE de fiscalizar de **forma oportuna y expedita** los ingresos y egresos de los partidos políticos, dado que el Legislador **no llevó a cabo un análisis formal y contable** respecto de este tema, solo amplió el plazo de **3 a 10 y 20 días sin determinar el impacto en los plazos y procedimientos de fiscalización y auditoría**, lo cual conforme a la experiencia del INE y el modelo de fiscalización establecido constitucionalmente, con esta reforma legal se pone en peligro los principios de la fiscalización de oportunidad, accesibilidad y registro oportuno de las operaciones.*

12. Flujo de información institucional

La iniciativa de reforma a la LGIPE propone la incorporación del artículo 28 Ter, el cual busca que la información que obre en poder del Instituto se comparta con los OPL y los partidos políticos.

¹¹ http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1165/1165_u5_a2.pdf

Si bien la redacción es ambigua y no señala sus alcances, se considera que podría tener como propósito poner a disposición, tanto de los OPL como de los partidos políticos, la totalidad de la información institucional, lo cual abarca, entre otros, todos los datos contenidos en los sistemas de fiscalización, lo que implica implementar y diseñar mecanismos seguros de envío de la información y, por lo tanto, un costo económico. Adicionalmente, se considera que esta situación es alarmante, toda vez que existe información reservada y confidencial que debe protegerse. A manera de ejemplo, la información con la que cuenta la UTF en respuesta a las solicitudes de información que realiza a otras autoridades, como el Servicio de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y que estaría a disposición de OPL y partidos políticos, lo que no garantizaría su reserva.

Es por ello que se resalta que toda aquella información que deba ser salvaguardada, por tratarse de temas sensibles y/o por estar relacionada con procesos de fiscalización, se tendría que reservar, sin importar quién la solicite.

Por otra parte, el artículo cuya adición se propone establece cuando obre en poder del Instituto la documentación necesaria para que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones, el Instituto lo comunicará al partido político y coadyuvará con éste para esos efectos. Resulta también riesgoso que se traslade a las autoridades la responsabilidad de subsanar omisiones, por parte de los sujetos obligados, en la entrega de información que pudiera estar en posesión de las distintas áreas institucionales.

Lo anterior también pondría en riesgo los convenios de colaboración firmados con las distintas dependencias gubernamentales que establecen cláusulas de reserva y confidencialidad de información; es decir, en términos de la legislación aplicable a cada dependencia, se prohíbe la transmisión, la indebida utilización, revelación y divulgación de la información sujeta de intercambio, por lo que de materializarse esta propuesta, tendría como resultado que las autoridades externas posiblemente se nieguen a proporcionar la información, impactando negativamente en la ejecución de los modelos de riesgo.

Finalmente, revelar información fiscal y fiduciaria de los sujetos obligados sometidos a un proceso de fiscalización, como lo propone la reforma, podría vulnerar la confidencialidad de la información e, incluso, ocasionar que las autoridades externas nieguen la información respecto, por ejemplo, de las personas físicas y morales relacionadas con diversas quejas interpuestas en contra de los sujetos obligados, afectando además los modelos riesgo de fiscalización.

13. Modificaciones a los documentos básicos de los partidos políticos

El artículo 34, párrafo 2, inciso a) de la propuesta de reforma a la LGPP, establece que las autoridades electorales están impedidas para ordenar a los partidos políticos la modificación de sus documentos básicos.

Sin embargo, el artículo 25, párrafo 1, inciso l) de la misma ley establece la obligación de los partidos políticos para comunicar a las autoridades electorales cualquier modificación a sus documentos básicos, mismas que no surtirán efectos hasta que el CG declare la procedencia constitucional y legal de las mismas.

Ahora bien, en términos del artículo 36 de la LGPP, es competencia del CG pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de las modificaciones a los documentos básicos, para tal efecto en la resolución SUP-JDC-670/2017, la Sala Superior estableció que esta autoridad a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, debe verificar que la modificación estatutaria o reglamentaria que realicen los partidos políticos se apegue a lo previsto constitucional y legalmente, además de revisar que tanto el procedimiento de reforma como el contenido de la norma, se ajuste a los parámetros previstos en la normativa interna de cada partido político.

En ese sentido, existe una contradicción en la reforma, entre lo dispuesto en el artículo 34, párrafo 2, y lo establecido en el artículo 25, puesto que, si derivado del análisis de las modificaciones a los documentos básicos éstos no se ajustan a la Constitución y a la Ley, la autoridad electoral deberá ordenar las modificaciones pertinentes.

En tal sentido, dicha propuesta de reforma conlleva la imposibilidad de hacer reparaciones a las violaciones de los derechos fundamentales de las y los ciudadanos, cuando desde los documentos básicos no se garanticen sus derechos, en tanto que lo que se somete a verificación, es precisamente si las modificaciones se ajustan a los parámetros constitucionales y legales. El no permitir la posibilidad de que autoridades como el CG o la Sala Superior tengan la posibilidad de ordenar la modificación de dichos documentos hacen nugatorios los derechos y las resoluciones pierden poder coercitivo.

Además, es contrario a los criterios que ha establecido la Sala Superior del TEPJF en materia de paridad sustantiva para las postulaciones a las gubernaturas; actualmente el INE ordenó a los partidos realizar las modificaciones correspondientes a sus documentos en la materia para incluir reglas claras de acuerdo con lo establecido por la Sala Superior, obligación que deberán cumplir a

más tardar el 31 de mayo de 2023. En este sentido, la entrada en vigor de esta disposición constituiría un retroceso en los avances para garantizar los derechos político- electorales de las mujeres.

De igual manera, dicha precepto deja en desventaja a los grupos tradicionalmente discriminados, puesto que no se les pueden ordenar actos u acciones que los favorezcan. A manera de ejemplo, en el caso de violencia política en contra de las mujeres, se ordenó a través del acuerdo del CG INE/CG517/2020, adecuar los documentos básicos, en ejercicio de su libertad de autoorganización y autodeterminación, para garantizar el cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Decreto en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género de 13 de abril de 2020.

14. Obligaciones de los partidos políticos

En el artículo 25 de la LGPP se establecen, de manera general, las obligaciones de los partidos políticos. La reforma plantea un nuevo párrafo 2 que, por un lado, limita la capacidad verificadora del INE, y por el otro, relaja el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los institutos políticos ante la autoridad electoral y la propia ciudadanía, al trasladarle parte de la responsabilidad o, en su caso, establecerle una responsabilidad solidaria al INE, respecto del cumplimiento de las obligaciones de los propios partidos políticos, imponiendo a la autoridad electoral las tareas de “auxiliar y orientarlos” a petición de parte. Cabe mencionar que esa labor de acompañamiento siempre la ha realizado la autoridad electoral, pero que es la primera vez que se establece como una obligación.

Asimismo, cabe destacar que en el artículo 55, párrafo 1, incisos o) y p) de la LGIPE, se establecen en particular las obligaciones de la DEPPP, entre ellas, auxiliar, ya no a petición de parte, “...a los partidos políticos en la acreditación de sus representantes en todos los niveles” y “Dar aviso, en forma oportuna, del vencimiento de términos para el cumplimiento de obligaciones de los partidos políticos (...)”, lo que le impone a la autoridad electoral nuevas atribuciones que van más allá de los fines para los que fue creada.

En tal sentido, flexibilizar las obligaciones de los partidos políticos y por ende trasladar la carga a la DEPPP de orientar y auxiliar a los partidos en el cumplimiento de sus obligaciones, puede provocar mayor gasto en la operación institucional, toda vez que el texto de la reforma no es claro y da a lugar a interpretaciones que vulneran el ejercicio administrativo al imponerse como obligación institucional.

15. Facultad reglamentaria del INE

El artículo 224, párrafo 4, de la propuesta de reforma a la LGIPE, establece que la autoridad administrativa electoral y la autoridad jurisdiccional en ningún caso podrán emitir nuevos criterios, lineamientos o acuerdos que modifiquen las reglas del proceso electoral una vez que haya iniciado. La reforma a la LGPP, a su vez, propone que una vez iniciados los procesos electorales no deberán emitirse ni modificarse reglamentos, normas generales, lineamientos y procedimientos en materia de fiscalización.

Lo anterior impacta seriamente en el funcionamiento del Instituto, ya que cuando no existe un desarrollo normativo suficiente para determinada actividad o función, ha sido a través de la facultad reglamentaria que se han podido realizar. A manera de ejemplo, tenemos el Acuerdo del CG del INE por el que se modificaron los lineamientos para la organización de la revocación de mandato del Ejecutivo Federal, el cual, bajo esta nueva disposición, no hubiera podido aprobarse. En el mismo sentido, hubieran sido inviables los acuerdos de suspensión de plazos derivados de la contingencia sanitaria que fueron necesarios para poder cumplir con las obligaciones institucionales.

Por otra parte, se han aprobado diversos acuerdos de modificación de plazos para recabar el apoyo ciudadano a efecto de garantizar los derechos político-electorales de los aspirantes, a veces ya iniciado el proceso electoral, sin que afecte la certeza en los comicios.

Finalmente, como se mencionó previamente, en materia de fiscalización, se imposibilita a la Comisión de Fiscalización y al CG la emisión de criterios o reglas cuyo objetivo sea el salvaguardar el cumplimiento de la normativa electoral. En caso de que el sujeto obligado exista un vacío legal o se presenten conductas “novedosas”, no se podrán emitir reglas que prohíban dichos actos.

III Reformas a las condiciones de la contienda

La democracia supone la existencia de procedimientos mediante los cuales se permita el ejercicio del sufragio por parte de la ciudadanía, a fin de que puedan pronunciarse, con plena libertad, sobre la forma en la cual desean participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea expresando su opinión por determinada medida u opción puesta a su consideración, o bien a través de la selección de las personas que, en su representación, lo hagan. La mera existencia de tales procedimientos y opciones, empero, ya no se considera, desde hace algún tiempo,

suficiente para cumplir con la aspiración democrática del autogobierno de las personas.

En efecto, además del reconocimiento formal de su existencia, es necesario que se procuren aquellas condiciones por las cuales se permita, en los hechos, que los componentes básicos del Estado constitucional, la libertad y la igualdad, se reproduzcan al seno de las elecciones, aun cuando para ello se deban adoptar, por parte de la instancia pública que resulte competente, aquellas medidas especiales que erradiquen o, al menos, inhiban los obstáculos normativos o fácticos que pudieren impedir o dificultar la efectiva realización de los derechos de participación política de quienes integran la comunidad política.

Estas exigencias han encontrado diversas concreciones normativas, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos instrumentos internacionales que se han incorporado al derecho interno. Por ejemplo, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el sufragio y demás prerrogativas de participación política en las decisiones no son calificadas únicamente como “derechos”, sino también como “oportunidades” (artículo 23, párrafo 1), es decir, con la concurrencia de condiciones que permitan viabilidad y eficacia sustantiva, con lo cual se pretende denotar la insuficiencia del reconocimiento del derecho subjetivo público, pues es también menester la generación de las condiciones culturales, políticas y sociales que se requieran para el adecuado y homogéneo ejercicio del derecho en cuestión por parte de todos los sujetos reconocidos con su titularidad.

En consonancia con lo anterior, el artículo 23, apartado 1, inciso c), de la misma convención reconoce el derecho a tener acceso a las funciones públicas del país del que se sea nacional, “en condiciones generales” de igualdad, esto es, insiste en la concurrencia material de determinadas condiciones en las cuales debe llevarse a cabo una elección, al margen de las prescripciones específicas que existen para mujeres y las colectividades en situación de vulnerabilidad.

Algo similar ocurre con otra expresión igualmente importante para entender cabalmente el alcance de los derechos de participación política. Se encuentra en el inciso a) del mismo artículo 23, párrafo 1, de la convención y se refiere al entorno en el cual debe ejercerse el sufragio en su doble vertiente, pasivo y activo: “elecciones periódicas auténticas”. Esta expresión exige, en lo que importa, una cualidad específica a los comicios en los cuales se llame al voto a la ciudadanía: la de ser verdaderos, genuinos, reales, en contraposición a ejercicios aparentemente democráticos, pero en los cuales no existe la más mínima posibilidad de quien resulte electo sea como consecuencia de la voluntad libre de todas y todos quienes

tienen derecho a participar políticamente. El carácter auténtico que debe caracterizar a las elecciones periódicas puede igualmente suponer, de constatarse su necesidad, la adopción de medidas que así lo permitan.

Tanto en un caso, como en el otro, ambas previsiones normativas deben leerse a la luz del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impone a los Estados que la han adoptado, la obligación de generar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos.

Dada la conexión existente en los mandatos normativos que se han subrayado, y con el único propósito de ofrecer un hilo conductor a los subapartados integrantes de este apartado, es decir, sin la pretensión de conferirles un mismo tratamiento o identidad dogmática, se mencionan aquellos aspectos en los cuales, los decretos de reforma legal incumplen con los deberes de protección exigibles al Estado mexicano, como en cada caso se precisa.

1. Acciones afirmativas y paridad

En el artículo 11, párrafo 4, de la iniciativa de reforma a la LGIPE se establecen las acciones afirmativas que deberán postular los partidos políticos en sus candidaturas a diputaciones por ambos principios de representación política; conforme a lo siguiente:

En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones:

- a. Personas pertenecientes a una comunidad indígena;
- b. Personas Afromexicanas;
- c. Personas con discapacidad;
- d. Personas de la diversidad sexual;
- e. Personas residentes en el extranjero, y
- f. Personas jóvenes.

En las diputaciones de mayoría relativa, las anteriores acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal. El caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares.

Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.

Será obligatoria la configuración paritaria en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, para cuyo efecto, los partidos políticos respetarán la postulación de ambos géneros en dos bloques de alta y baja competencia.

Esta nueva regulación transgrede, de forma general, el principio de progresividad y no discriminación establecido en el artículo 1° constitucional, así como diversas normas, estándares y buenas prácticas señaladas a nivel internacional, y el principio electoral de certeza, previsto en el artículo 41 constitucional, como a continuación se explica.

La Constitución Federal incorpora el principio de igualdad y no discriminación de forma reiterada, así como mecanismos para su protección y garantía.

En el artículo 1°, primer párrafo, se establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección [...]”. A su vez, el párrafo tercero, del mismo artículo, dispone: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” y, finalmente, el párrafo quinto de este precepto consigna: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

De la lectura de los párrafos que anteceden, se desprenden diversas conclusiones relevantes: 1) El Estado mexicano reconoce, protege y garantiza los derechos humanos previstos en el orden jurídico nacional e internacional; 2) Las autoridades mexicanas tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad,

interdependencia, indivisibilidad y progresividad; 3) El cumplimiento de esas obligaciones estatales se traduce en prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, y; 4) El Estado tiene el deber de erradicar cualquier tipo de discriminación por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Otras disposiciones normativas que establecen el principio de igualdad y no discriminación son las contenidas en los siguientes enunciados normativos constitucionales:

- B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos” (artículo 2º, Constitución Federal).
- Toda persona tiene derecho a la educación (artículo 3º, primer párrafo, CPEUM).
- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. (artículo 4º, primer párrafo, CPEUM).

El reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos por parte del Estado mexicano es consistente con lo previsto por normas, estándares y buenas prácticas establecidas a nivel internacional, que consideran que su eficacia es necesaria para la convivencia social y el establecimiento de un Estado de derecho, en el que la renovación del poder político se sujete a las reglas de la democracia.

En este marco amplio de reconocimiento, protección y garantía se encuentran todos los derechos relacionados con la renovación pacífica de los poderes del Estado mexicano, a través de elecciones libres y periódicas. En este sentido, “las elecciones están en el centro mismo de la democracia y siguen siendo el principal medio a través del cual las personas ejercen su derecho a participar en la vida pública”, por ello no es casual que “la participación en los asuntos públicos [...] a

través de las elecciones, es un derecho protegido por los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos”.¹²

La existencia de elecciones libres y auténticas, sin embargo, no sólo supone que las y los representantes, electos sin coacción, ocupen los cargos que hayan obtenido en las urnas, sino también la posibilidad de que todos los grupos, sectores y comunidades sociales puedan ser representados y tener acceso a los diversos cargos y puestos, por medio de los cuales se ejerce el poder político. En esa medida, “deben respetarse los derechos habilitantes, incluidos los derechos a la libertad de opinión y de expresión, de asociación y de reunión pacífica y de circulación, pero también los derechos a no sufrir discriminación ni violencia, a un juicio justo y a un recurso efectivo, y a la educación”.¹³

El derecho activo y pasivo al voto (o de presentarse a elecciones), y el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, no deben sujetarse a restricciones excesivas ni a ningún tipo de discriminación. Los derechos de participación política no deben limitarse indebidamente por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad u otros factores. Entre las limitaciones que constituyen discriminación pueden mencionarse, sin que la lista sea exhaustiva, los requisitos económicos, como los basados en la propiedad; los requisitos de residencia excesivamente estrictos; las restricciones al derecho de voto de las y los ciudadanos naturalizados (en contraposición a las y los ciudadanos naturales); los requisitos de alfabetización o educación; y las restricciones excesivas al derecho de voto de los presos condenados.¹⁴

En cuanto al derecho a postularse a determinado cargo o puesto público, cualquier restricción, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Entre los requisitos que se consideran irrazonables o discriminatorios se encuentran el idioma, la educación, los criterios de residencia excesivamente estrictos, la ascendencia y la afiliación política. Además, las restricciones a la participación política por motivos de discapacidad se consideran discriminatorias.¹⁵

¹² Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, *Derechos humanos y Elecciones. Manual sobre las normas internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones*, ONU, Nueva York y Ginebra, 2022, p. 1.

¹³ Ídem, p. 4.

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 25* (1996), párr. 1, 2, 3, 4, 5 y 10; *Resolución 19/36* del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, párr. 4; *Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública* (A/HRC/39/28), párr. 25.

¹⁵ *Observación general núm. 25* (1996), párr. 15; *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, arts. 2; 5, párr. 2; y 29. En el artículo 2 se define la discriminación por motivos de

Asimismo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, párr. 1) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2, párr. 2) se establece que los derechos que en ellos se consagran deben disfrutarse sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 1 y 2) se establece una protección adicional para las mujeres frente a todas las formas de discriminación.

De igual forma, en otros instrumentos internacionales se garantiza específicamente la igualdad en el disfrute de los derechos de participación de las personas con discapacidad, los miembros de grupos minoritarios y los pueblos indígenas, a efecto de tratar de revertir la exclusión histórica de los grupos que han estado, y siguen estando, privados de derechos.¹⁶

De las normas y estándares internacionales mencionados se desprende que los derechos políticos al voto activo y pasivo, al acceso a la función pública o a la participación política, no deben sujetarse a restricciones excesivas o irracionales o a forma de discriminación alguna, que inhabiliten el ejercicio del derecho o que disminuyan su eficacia.

La incorporación de un nuevo párrafo 4 al artículo 11, y la inclusión del artículo 11 Bis, a la LGIPE, establecen restricciones excesivas y limitantes que revierten los avances logrados en materia de paridad y acciones afirmativas, lo que viola los principios constitucionales de progresividad y no discriminación. La inclusión de estas reglas inhabilita la posibilidad de que los grupos en situación de discriminación accedan a cargos legislativos o, de lograrlo, se tengan que sujetar a decisiones cupulares partidarias y no a normas precisas cuyo contenido y alcance esté previamente definido, lo que paralelamente viola el principio de certeza electoral, establecido en el artículo 41 constitucional.

discapacidad como “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”. Véase también Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 6 (2018).

¹⁶ *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, art. 29; y *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, art. 5 c).

- a) Se disminuye el número de posibles postulaciones por la vía de las acciones afirmativas

En el párrafo 4 de la propuesta de reforma se establece que “los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones” de “personas pertenecientes a una comunidad indígena”; “personas afroamericanas”, “personas con discapacidad”; “personas de la diversidad sexual”; “personas residentes en el extranjero”, y “personas jóvenes”. En caso de que las postulaciones se hagan por mayoría relativa podrán hacerse “en cualquier distrito electoral federal”, mientras que en “el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional”, “se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares”.

De la lectura de esta disposición se puede concluir, inicialmente, que el número de posibles postulaciones (al menos 25) sería menor al que tuvo lugar durante el PEF 2020-2021, con motivo de las acciones afirmativas aprobadas por el INE.

En este sentido, es importante considerar que, a consecuencia de las medidas afirmativas –aprobadas en los acuerdos INECG018/2021 e INE/CG160/2021– para promover la representación de las personas indígenas, afroamericanas, migrantes, de diversidad sexo genérica y con alguna discapacidad, se garantizó que todos los institutos políticos y coaliciones en el PEF 2020-2021 presentaran 50 postulaciones, distribuidas de la siguiente manera:

- Personas indígenas: 21 de MR y 9 de RP
- Personas con discapacidad: 6 de MR y 2 de RP
- Personas afroamericanas: 3 de MR y 1 de RP
- Personas de la diversidad sexual: 2 de MR y 1 de RP
- Personas migrantes y residentes en el extranjero: 5 de RP

Los resultados electorales arrojaron que 65 personas pertenecientes a esos grupos ocuparan una curul en la actual legislatura de la Cámara de Diputadas y Diputados, como se muestra en el siguiente cuadro:

PP	Acción afirmativa					Total
	Indíg.	Discap.	Afro.	Div.sex.	Migrante	
PAN	6	0	1	1	4	12
PRI	4	2	0	1	1	8
PRD	1	0	0	0	0	1
PT	1	0	0	0	0	1
PVEM	8	1	1	0	0	10

MC	0	0	0	0	1	1
MORENA	16	5	4	2	5	32
Total	36	8	6	4	11	65

Con la reforma propuesta, el número de postulaciones para estos grupos disminuiría, pues seguramente serán menos de 50, por ambos principios, lo que no sólo pone nuevos obstáculos a su representación, sino que directamente viola el principio de progresividad, ya que impone una nueva regla que limita ilegítimamente derechos adquiridos y genera un retroceso en cuanto al número de postulaciones posibles –al menos 25– beneficiarias de una acción afirmativa, además de que no establecen reglas claras sobre la forma en que se ubicarán las candidaturas que se postulen mediante acción afirmativa en las listas de representación proporcional, tampoco en las postulaciones que se realizarían por mayoría relativa, donde únicamente se menciona que podrán ser “por cualquier distrito”, sin ninguna precisión de orden o criterio de registro de la postulación respectiva, aspecto que vulnera el principio de certeza, al abstenerse de generar reglas precisas que detallen la mecánica que deben seguir los partidos para formular las postulaciones de grupos vulnerables a través de acciones afirmativas, ya sean de mayoría o de representación proporcional.

En la tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), la Primera Sala de la SCJN define el principio de progresividad y delinea sus alcances, al señalar que el principio de progresividad está previsto en el artículo 1° constitucional y en diversos tratados internacionales y determina “el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas”.

En su aspecto positivo, la progresividad impone al legislador “la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos” y al aplicador “el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos”.

En su vertiente negativa, la progresividad “impone una prohibición de regresividad, [o sea]: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente”.

De esta jurisprudencia se desprende que los ámbitos de reconocimiento, protección y tutela que establece un derecho no pueden revertirse, sino únicamente ampliarse, perfeccionarse. Esta circunstancia debe ser considerada por el legislador al momento de legislar, y por el órgano aplicador de una norma, de modo que no se puede desconocer la extensión de un derecho o su nivel de tutela previo, sin que ello suponga la transgresión del orden jurídico.

De este modo, en la medida que el párrafo 4, del artículo 11, de la propuesta de reforma a la LGIPE establece que el número de posibles postulaciones podría ser “al menos 25”, existe la presunción de una clara disminución al número de postulaciones y, por ende, una restricción ilegítima a la “extensión de un derecho” y a sus mecanismos de ejercicio, circunstancia que no sólo propicia una ineficacia de las acciones afirmativas propuestas, sino también una violación franca a los dispuesto en el artículo 1° constitucional y a diversas normas y estándares internacionales, en cuanto a que tanto la legislatura como las y los operadores jurídicos deben respetar el principio de progresividad y, paralelamente, no aprobar medidas que tengan contenido discriminatorio.

En cuanto al principio de certeza, Paolo Comanducci define la certeza jurídica como la circunstancia por la que “cada ciudadano está en situación de prever cuáles serán las consecuencias jurídicas de sus propias acciones y cuáles serán las decisiones de los órganos de aplicación en el caso en que su comportamiento deba ser juzgado conforme al derecho”.¹⁷

Sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 4, del artículo 11 de la propuesta de reforma legal, este aspecto se pasa por alto, en la medida que la definición de postulaciones por vía de la representación proporcional y la mayoría relativa, por la aplicación de acciones afirmativas, no es precisa, ya que no se fijan reglas o criterios claros que permitan conocer a qué espacios tendrían acceso las personas que integran cada grupo en situación de discriminación, en caso de aspirar a una candidatura, ni en qué adscripción o lista podrían participar; tampoco se aclara a qué reglas deben atenerse los partidos para el registro de sus candidaturas, lo que genera inseguridad jurídica a quienes aspiren a un cargo por esa vía.

En los acuerdos INECG018/2021 e INE/CG160/2021, el INE señaló criterios claros que debían seguir los partidos para presentar candidaturas por vía de acción afirmativa, para cada uno de los grupos vulnerables beneficiados, a saber:

¹⁷ *Razonamiento jurídico*, Distribuciones Fontamara, México, 1999, p. 98.

Acción afirmativa indígena

El Consejo General del INE dio cumplimiento a las directivas ordenadas por Sala Superior en el SUP-RAP-121/2020, con la aprobación el Acuerdo INECG018/2021. A efecto de acatar lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, en cuanto a determinar los veintiún distritos en que los partidos políticos nacionales y las coaliciones deberán postular personas indígenas, se partió de la información con la que se contaba en razón del Acuerdo INE/CG59/2017 emitido el quince de marzo de dos mil diecisiete, por el que el Consejo General aprobó la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales; advirtiéndose que existe una nueva conformación de los veintiocho Distritos con 40% o más de población indígena, lo que representa el 9.33% del total de los 300 distritos.

Para la delimitación de los veintiún distritos en que deberían postularse personas indígenas, se consideró necesario recurrir al criterio poblacional, tomando como referencia aquellos distritos con mayor población que acredite la adscripción.

Finalmente, se enfatizó que los veintiún distritos señalados constituyen un piso mínimo quedando los partidos políticos o coaliciones en libertad para que, conforme con su propia autoorganización, de ser el caso, puedan postular más candidaturas indígenas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, que podían ser hasta nueve lugares adicionales.

Cabe apuntar que la Sala Superior, a través de la tesis IV/2019 , de rubro *“COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA”*,¹⁸ ha referido que los partidos políticos deben presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona a quien pretenden postular con la comunidad a la que pertenece, a través de elementos objetivos; sirve de ejemplo las constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población indígena, en términos del sistema normativo interno correspondiente.

Acción afirmativa en favor de personas con discapacidad

¹⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 33 y 34.

Se exigió a los partidos políticos nacionales y coaliciones un piso mínimo que permitiera expandir los derechos de las 7.8 millones de personas que se encontraban dentro de este grupo, postulando fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 distritos de mayoría relativa que conforman el país, con lo cual se alcanzaría una representatividad en las candidaturas de la población que integra este grupo.

En el caso de coaliciones parciales o flexibles, las personas con discapacidad postuladas por éstas se sumarían a las que se postularan en lo individual cada uno de los partidos políticos que las integraron, independientemente del partido político de origen de la persona.

En lo referente al principio de representación proporcional, a efecto de incrementar la participación de las personas con discapacidad y, por ende, alcanzar progresivamente una mayor integración de las personas pertenecientes a este grupo dentro de quienes resulten electas, se estimó necesario también exigir a los PPN la postulación de por lo menos 2 fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrían postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, las cuales deberán ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.

Con ello, se garantizó la postulación de al menos fórmulas de personas con discapacidad para candidaturas a diputaciones federales por ambos principios. Además, los PPN debían garantizar la paridad de género en dichas candidaturas de personas con discapacidad, con la finalidad de que la mitad de éstas sean integradas por mujeres y la otra mitad por hombres.

Acción afirmativa para personas afroamericanas

Se exigió a los PPN y coaliciones un piso mínimo que permitiera expandir los derechos de las 2.9 millones de personas que se encontraban dentro de este grupo, postulando al menos tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afroamericanas en cualquiera de los 300 distritos electorales de mayoría relativa y una fórmula por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Es importante mencionar que las cuatro postulaciones deben realizarse de manera paritaria para ambos géneros.

Acción afirmativa a favor de las personas de la diversidad sexual

Se exigió a los PPN y coaliciones, un piso mínimo que permita expandir los derechos de la comunidad de la diversidad sexual, postulando al menos 2 fórmulas de

candidaturas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 distritos que conforman el país, de mayoría relativa y 1 fórmula por el principio representacional proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Las 3 postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1) con la mínima diferencia por tratarse de un número non.

Acción afirmativa para personas residentes en el extranjero

Dos organizaciones solicitaron emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante residente en el extranjero en la postulación de candidaturas a diputaciones federales.

En acatamiento al SUP-RAP-21/2021, el CG del INE emitió el Acuerdo INE/CG160/2021, mediante el cual aprobó la acción afirmativa para personas migrantes y residentes en el extranjero, para asegurar la inclusión de la comunidad mexicana migrante y residente en el extranjero en la Cámara de Diputadas y Diputados.

En el PEF 2020-2021 se aprobó la obligación de los PPN y coaliciones de postular cinco candidaturas, una por circunscripción, dentro de los diez primeros lugares de cada una de las listas de representación proporcional cumpliendo con el principio de paridad. De las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.

El hecho de que el párrafo 4, del artículo 11, de la propuesta de reforma establezca que las postulaciones beneficiarias por representación proporcional de la acción afirmativa, se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares, o en el caso de la mayoría, disponer que las postulaciones vía acciones afirmativas podrá ser “por cualquier distrito” deja en una circunstancia de indefinición total el modo en que se ubicarán las postulaciones, por tipo de grupo en situación de discriminación, cuántos cargos corresponderán a cada grupo y bajo qué criterios se hará la postulación, así como el número total que corresponde a cada uno según el principio de mayoría o de representación proporcional, lo que vulnera las reglas previamente aprobadas por el Consejo General, en cuanto al número de postulaciones y bajo qué principio debe hacerse la postulación, situación que viola los principios de certeza y progresividad, previstos, respectivamente, en los artículos 1° y 41 constitucionales y en diversa normativa internacional, por constituir normas de carácter discriminatorio.

Una consecuencia negativa más de este yerro legal sería que el hecho de que las acciones afirmativas, en el caso de las postulaciones por mayoría, según la

propuesta de reforma, se podrían presentar por “cualquier distrito”, y ello romper con la lógica de los distritos indígenas, ya que, como se señaló en párrafos previos, con motivo de la acción afirmativa aprobada por el INE, durante el PEF 2020-2021, para beneficiar a los pueblos y comunidades indígenas, se contó con 21 distritos indígenas, donde se podrían postular candidaturas provenientes de pueblos y comunidades indígenas.

Conforme al artículo 11, párrafo 4, de la propuesta de reforma, se habla de “al menos 25” postulaciones por vía de la acción afirmativa. Si consideramos esos 21 distritos indígenas, las acciones afirmativas disponibles para otros grupos en situación de discriminación serían solo 4 más, lo que impediría la representatividad de todos los grupos enunciados en el artículo, aspecto que no sólo constituye una contradicción, también la configuración de una omisión discriminatoria.

- b) Se restringe la intervención del INE para emitir lineamientos en materia de acciones afirmativas y paridad

Destaca, por otra parte, que el párrafo 4, del artículo 11 de la propuesta de reforma, deja la regulación de las acciones afirmativas y la paridad al Congreso de la Unión, e impide que el INE emita acuerdo, lineamiento, reglamento o criterio de interpretación alguno.

Con esta medida legislativa se pone en peligro la continuidad de los avances previamente aprobados por la vía reglamentaria, con lo que se vulnera el principio de progresividad, ya explicado. A su vez, existe el riesgo de no contar con normas o criterios de interpretación específicas respecto de situaciones extraordinarias que se presenten fuera de la norma legal, aspecto que viola el principio constitucional de certeza.

El INE ha regulado el tema de acciones afirmativas para satisfacer mandatos judiciales o exigencias y preocupaciones de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, hacerlo de otro modo generaría el problema práctico de enfrentar con una ley general casos particulares no previstos en ella, y la necesidad inevitable de que la autoridad electoral actuara de manera positiva, con la dificultad de estar atada de manos por una prohibición legal.

Adicionalmente, con una norma de estas características –la prevista en el párrafo 4, del artículo 11 de la propuesta de reforma– se deja en letra muerta la autonomía del INE en su aspecto de capacidad de gestión, organización, toma de decisiones y ejercicio adecuado de sus atribuciones.

El apartado A, de la fracción V, del artículo 41 constitucional señala, entre otras cosas, que “El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...] El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño”.

La autonomía “administrativa” se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que parte de presuponer la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña.

En el ámbito de la administración, “significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley”.¹⁹ Lo anterior supone la capacidad de emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo. Esta vertiente de la autonomía presupone, en principio, la existencia de una autonomía presupuestaria que dote al órgano de un patrimonio propio, suficiente para el cumplimiento de sus fines, que permanezca bajo la entera responsabilidad de su gestión administrativa.

La regulación de la autonomía constitucional del INE (otrora IFE), todavía vigente en nuestro marco constitucional, surgió con la reforma electoral de 1996, y tuvo como factor fundamental la ciudadanización y reconocimiento de la autonomía de las autoridades electorales, a las que se dotó de gran cantidad de atribuciones con miras a lograr su fortalecimiento democrático. Por eso la vocación de “definitividad” del marco constitucional y legal aprobado ese año, con el que se puso la piedra de toque de la “autenticidad de las elecciones”, a través de instituciones que generaban confianza ciudadana y certeza de los resultados.

En la medida que el párrafo 4, del artículo 11, de la propuesta de reforma impide que la autoridad electoral emita lineamientos para garantizar la paridad y la efectividad de las acciones afirmativas, lesiona el principio constitucional de autonomía, al anular la posibilidad que el INE tenga libertad de decisión y, en consecuencia, emita lineamientos, acuerdos u otras disposiciones, necesarios para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los grupos en situación de discriminación.

c) Se generan válvulas de escape que violan el principio de paridad

¹⁹ Nava Negrete, Alfonso, Quiroz Acosta, Enrique, “Autonomía administrativa”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa- UNAM, 2004, p. 438.

Con la incorporación del artículo 11 Bis se establece que: “Los partidos políticos y coaliciones deberán respetar la paridad de género en las postulaciones a cargos de elección popular. En el caso de titulares de órganos ejecutivos de las entidades federativas, los partidos y coaliciones, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que el cincuenta por ciento de sus postulaciones correspondan a cada género.”

En cuanto a la propuesta de modificación al artículo 11 Bis, párrafo 2, de la LGIPE, que señala que las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para efecto de reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía y que, en ningún caso, podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos o determinando cualquier acto que interfiera en forma directa en las decisiones de la vida interna de los partidos, se imposibilita a la autoridad electoral para que intervenga, por ejemplo, en el cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas y dirigencias partidistas, así como la emisión de reglas para garantizar dicho principio, quedando su cumplimiento al libre arbitrio de los partidos políticos.

Al respecto, conviene señalar que la Sala Superior del TEPJF, a través de la jurisprudencia 20/2018, de rubro “*PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN*”,²⁰ determinó que los institutos políticos deben garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos de dirección, así como promover la representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro de sus estructuras internas.

En tal sentido, con la redacción propuesta, se mantiene un criterio genérico de paridad, no obstante, es necesario incorporar mecanismos que consideren la alternancia en la postulación de candidatas a las gubernaturas, así como garantizar la competitividad en el registro de las mismas, ello con el propósito de cumplir con la progresividad en la paridad, de conformidad a lo establecido en la reforma constitucional de junio de 2019 y no generar posibles antinomias con el marco jurídico legal que se aprobó el 13 de abril de 2020, con motivo de la entrada en vigor de toda una normativa legal para prevenir, combatir y sancionar la violencia contra las mujeres, por razón de género.

²⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 20 y 21.

Con la entrada en vigor de la reforma legal del 13 de abril de 2020, en materia de violencia contra la mujer, se hizo un reconocimiento adecuado del derecho de las mujeres a vivir en un ambiente libre de violencia en el ámbito político y, se otorgaron medios de garantías suficientes para su protección y adecuado ejercicio, ya que se incorporó una definición legal de la violencia política contra las mujeres (artículo 20 bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en adelante LGMVLV), así como la tipificación precisa de las conductas que podrían configurar la violencia política (artículo 20 Ter de la LGMVLV).

Igualmente, se definieron cuáles eran los ámbitos de competencia del INE y los OPL para atender los casos de violencia política, destacando entre sus atribuciones las de “promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres”; la de “incorporar la perspectiva de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales”, y la de “sancionar, de acuerdo con la normatividad aplicable, las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género” (artículo 48 Bis de la LGMVLV).

Estas modificaciones tuvieron impacto en importantes cambios a la LGIPE, que incluyeron retomar la definición de violencia política de la LGMVLV, en un nuevo inciso k) del párrafo 1, del artículo 3 de la ley electoral, o bien, incluir en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 de la LGIPE que: “El Instituto, los Organismos Públicos Locales, los partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres” y que “El Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas antes establecidas y de las demás dispuestas en esta Ley”.

Igualmente, se establecieron una serie de derechos que tuvieron como eje principal la garantía de la paridad y el combate a la violencia contra las mujeres en razón de género. De esta forma, el párrafo 5 del artículo 7 de la LGIPE incorporó como novedad que: “Los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

A su vez, el inciso g) del párrafo 1, del artículo 10 estableció un nuevo requisito para ser diputada o diputado: “No estar condenada o condenado por el delito de violencia

política contra las mujeres en razón de género”. Mientras que el párrafo 4, del artículo 14 dispone que “En las fórmulas para senadurías y diputaciones, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo”, y en una lógica similar, el párrafo 2, del artículo 26 establece: “En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria”.

Para asegurar el cumplimiento de estos extremos legales, en el inciso h), del párrafo 1, del artículo 30 se añade como atribución del INE: “Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, circunstancia que es armónica con el principio de paridad que se agrega al párrafo 2, del mismo artículo, como uno de los principios rectores de la función electoral.

Esta circunstancia se refuerza, al compeler al Consejo General del INE a guiar su actividad conforme al principio de paridad y desempeñar sus funciones guardando la perspectiva de género (párrafo 1, del artículo 35); aspecto que se extiende hacia los partidos políticos, en la medida que el inciso j) del párrafo 1, del artículo 44 establece que el instituto debe vigilar que “los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género”, aspecto que se reproduce en los OPL, al garantizar que en su conformación se garantice el principio de paridad de género.

A su vez, la nueva redacción de los artículos 232 a 235 establecieron que las candidaturas a cargos legislativos federales y locales que se registren, por ambos principios, deberán garantizar el principio de paridad, misma suerte se establece para los cargos públicos de los Ayuntamientos y Alcaldías. En caso contrario se sancionará con la negativa del registro de la candidatura.

En consistencia con el marco constitucional y legal de 2019 y 2020, en materia de paridad y violencia política contra las mujeres, por razón de género, el 15 de enero de 2021, el CG del INE aprobó el acuerdo INE/CG572/2020, por el cual se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaran los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, y se establecieron diversas acciones afirmativas en favor de las mujeres:

- En el caso de que el número de fórmulas de candidaturas a diputaciones que postulara un partido político o coalición no fuera par, la fórmula impar remanente debía estar integrada por mujeres.
- Todos los PPN, debieron encabezar con fórmulas de candidaturas integradas por mujeres por lo menos tres de las cinco listas plurinominales.
- Se permitió la integración de fórmulas mixtas en el caso de candidatos propietarios hombres, pero no en el caso de candidatas propietarias mujeres.
- Los partidos políticos y coaliciones pudieron postular un mayor número de mujeres que de hombres en las candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa o representación proporcional; pero se estableció la imposibilidad de que ese número de candidaturas de mujeres disminuyera. Inclusive, en el caso de las sustituciones de candidaturas, se estableció que los partidos políticos y coaliciones podían suplir una fórmula compuesta por hombres por una fórmula integrada por mujeres.

Sin embargo, con la nueva regulación propuesta legalmente, se dejan sin efecto estos avances y criterios garantes de la paridad que se han tomado en el orden reglamentario, y se genera un conflicto de leyes, entre lo dispuesto por la reforma legal del 13 de abril de 2020, en materia de paridad y protección contra la violencia política contra las mujeres, por razón de género, ya que contrapone la nueva normativa propuesta con las facultades y obligaciones que el propio legislador trazó, en normas, principios, a cargo del INE, los OPL y los partidos, para garantizar la paridad y prevenir, combatir y sancionar la violencia política en contra de las mujeres por razón de género.

El artículo 11 Bis, de la propuesta de reforma legal, si bien recupera el principio constitucional de paridad, lo atenúa, o claramente desdibuja, al momento que sujeta la habilitación de este principio al principio de autodeterminación de los partidos políticos, cuando señala: “En el caso de titulares de órganos ejecutivos de las entidades federativas, los partidos y coaliciones, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que el cincuenta por ciento de sus postulaciones correspondan a cada género”, situación que se acentúa con el numeral 2, del mismo artículo, que señala: “Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para efecto de reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía. En ningún caso podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos o determinando cualquier acto que interfiera en forma directa en las decisiones de la vida interna de los partidos”.

Con lo dispuesto en el artículo 11 Bis de la propuesta de reforma se genera una norma asistémica que, como se explicó líneas arriba, rompe con lo dispuesto en la

LGMVLV, y en otras normas previstas en la LGIPE y en la LGPP, las cuales, a pesar de la actual propuesta de reforma legal quedaron intocadas, así como con los principios de progresividad, certeza o autonomía previstos constitucionalmente y en tratados internacionales.

En el libro *La construcción de democracias paritarias en América Latina*, de Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, que es un manual de buenas prácticas en materia de paridad, y una larga narración crítica de los avances y retrocesos en la región de 1991 a 2022, señala que los países más avanzados durante ese periodo de análisis (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador o México) cuentan con disposiciones legales que garantizan la paridad total (50/50 hombres y mujeres) y eso tiene impacto en la integración de las asambleas legislativas o congresos, con altos niveles de paridad. Asimismo, en la mayor parte de los casos, las candidatas compiten en distritos grandes o medianos, donde se potencian sus posibilidades de triunfo, o bien, cuando son incorporadas a listas de candidaturas se privilegia que sean titulares de la fórmula, o, se mandata que la fórmula esté integrada por personas del mismo sexo, conforme a un sistema alternado o de cremallera. Finalmente, se desactiva la utilización de válvulas de escape y se aplican sanciones severas por incumplir con la paridad, la más dura: no registrar las candidaturas propuestas.

En el caso de las democracias medianamente exitosas (Honduras, Panamá, Paraguay y Perú), señalan las autoras, destaca que, si bien cuentan con un sistema legal que garantiza formalmente el equilibrio en el registro de candidaturas, esa regulación puede no tener impacto en la integración de las legislaturas nacionales. Otras de las deficiencias visibles en este tipo de modelo son: que los procesos internos de partidos para la selección de candidaturas operan, en su mayoría, como obstáculo para la paridad. A su vez, las mujeres que alcanzan una candidatura lo hacen como suplentes o en distritos perdedores y, las válvulas de escape para darle la vuelta a la paridad son tan eficientes, que el fraude a la ley se convierte en una práctica lícita.

Tras la lectura de la reforma, queda de manifiesto que permanece el mandato genérico de paridad, pero se desactiva –por medio de válvulas de escape– su eficacia, lo que vulnera el principio de progresividad y el principio mismo de paridad que, como ya se relató antes, rompe con la lógica de la reforma constitucional de 2019 (paridad en todo) y con la reforma legal en materia de violencia política (13 de abril de 2020), en la medida que introduce un elemento asistemático –que la paridad esté condicionada por el principio de autodeterminación de los partidos– y no por reglas que amplíen o perfeccionen el derecho y permitan el fortalecimiento del régimen político de paridad trazado con las reforma en materia de paridad y

combate a la VPG en 2019 y 2020, y con las decisiones que aprobó el INE durante el PEF 2020-2021, para ajustarse a esas nuevas reglas, que establecieron un techo muy alto en materia de paridad que, de no mantenerse en esa lógica de continuidad, marcarían un grave retroceso.

A esto se suma el hecho de que el diseño del artículo 11 Bis está limitado por un elemento de carácter temporal que condiciona su cumplimiento al señalar que: “(los partidos políticos) garantizarán que el cincuenta por ciento de sus postulaciones correspondan a cada género, considerando el ciclo completo de renovación de las gubernaturas y jefatura de gobierno de las 32 entidades federativas, de manera que en el ciclo correspondiente, al menos, 16 postulaciones sean para mujeres”, cuestión que, en los hechos, no será verificable puesto que las 32 gubernaturas se rigen por periodos diversos de elección y conclusión del cargo que hacen inviable que un solo proceso electoral se renueven la totalidad de ella, aún frente al mandato de concurrencia para la celebración de elecciones federales y locales.

Otro de los aspectos más graves de esta asistematicidad es el hecho de que, con la propuesta de reforma, se impide que las autoridades electorales –INE y OPL– cancelen candidaturas cuando los partidos no cumplan con el principio de paridad, lo que no sólo viola directamente el principio de progresividad, certeza y no discriminación, sino que anula el ejercicio de una atribución del INE e introduce un elemento disfuncional al sistema: la imposibilidad de que la autoridad aplique sanciones, aspecto que es elemento de cierre de todo sistema jurídico y garante ulterior de su eficacia.

Adicionalmente, con la reforma solo se habla de dos bloques de competitividad: alto y bajo (párrafo 4, el artículo 11, e la propuesta de reforma), cuando en el acuerdo INE/CG572/2020, se establecieron tres, para generar mayor certeza sobre la representación de las mujeres:

- a. Hasta el 50% en el 20% de los Distritos del bloque de menor competitividad;
- b. En al menos el 45% de las candidaturas del bloque intermedio;
- c. En al menos el 50% de las candidaturas del bloque de mayor competitividad.

Eliminar estos bloques de competitividad reduce las probabilidades de que se logre la paridad, ya que no existen porcentajes claros para la determinación de los mismos, circunstancia que adicionalmente viola el principio de paridad y progresividad, al disminuir las garantías de competencia y las posibilidades de que las candidatas sean beneficiarias de las candidaturas de sus partidos.

De igual forma, la reforma planteada por el legislativo afecta de manera directa el goce y ejercicio de derechos humanos de grupos vulnerables e históricamente discriminados, cuyo avance en materia de representación política ha sido posible precisamente mediante la implementación de acciones afirmativas de carácter progresivo. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, estos cambios se proponen además violando su derecho a la consulta previa a la que está obligada cualquier autoridad que pretenda conculcar su núcleo de derechos. Así lo ha dispuesto la propia jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²¹ y reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²²

Por tanto, la determinación del legislativo de reducir las condiciones en que se han diseñado hasta ahora por el INE las acciones afirmativas para el fortalecimiento de estos grupos vulnerables representa un retroceso constitucional y de estándares convencionales establecidos en los artículos 2, apartado B, fracciones II y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 1, 6, numeral 1, 15, numeral 2, 22, numeral 3, 27, numeral 3 y 28 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Un antecedente directo de este tipo de afectaciones es la reciente invalidación que hizo la SCJN de las reformas en materia electoral en el estado de Coahuila aprobadas en septiembre de 2022, donde el pleno determinó que los cambios en materia de acciones afirmativas indígenas exigían la obligación de realizar consultas previas que no se hicieron. Por tanto, la autoridad jurisdiccional ordenó el restablecimiento de la vigencia de las normas anteriores a las reformadas, hasta en tanto no se realizara un ejercicio de diálogo y acercamiento.²³

Así pues, retomando los estándares internacionales y de protección en materia de derechos humanos, la dimensión y relevancia del derecho a la consulta previa, se erigen a su vez como un “mecanismo de equiparación para garantizar su participación en las decisiones políticas que puedan afectarles, con el propósito de

²¹ Jurisprudencia 37/2015, CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.

²² Tesis XXVII.3o.20 CS (10a.), DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA.

²³ Acciones de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, promovidas por el partido político local Unidad Democrática de Coahuila, Partido del Trabajo, MORENA y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código Electoral, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformadas mediante Decretos 270 y 271, publicados, respectivamente, en el Periódico Oficial de esa entidad de 29 y 30 de septiembre de 2022.

salvaguardar su derecho a la libre determinación”²⁴. Por tanto, cualquier modificación entorno a este tema, debe cumplir con el deber consultar a las comunidades interesadas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, a fin de garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de pueblos y comunidades indígenas.

A manera de conclusión, es importante mencionar que las normas que se proponen en la propuesta de reforma legal –artículo 11, párrafo 4 y 11 Bis, en materia de acciones afirmativas y paridad– violan el principio de progresividad al establecer restricciones novedosas a derechos previamente adquiridos. Asimismo, vulneran el principio de certeza al abstenerse de regular reglas y criterios que detallen el ejercicio de los derechos. A su vez, la nueva propuesta de regulación genera disposiciones discriminatorias, en la medida que pone en marcha mecanismos de exclusión, lo que, en suma, promueve una regulación legal asistémica que rompe con disposiciones constitucionales, genera antinomias legales e ignora avances reglamentarios y acciones afirmativas previas, en perjuicio de grupos vulnerables que deberían ver ampliados y fortalecidos sus derechos, no limitados, restringidos o devaluados, por efecto de una propuesta de ley.

2. Propaganda gubernamental

Las modificaciones a la Ley General de Comunicación Social (LGCS) comprenden diversos aspectos, pero para los efectos de la materia electoral interesa resaltar solamente aquellos que repercuten negativamente en el ámbito competencial que tiene encomendado el Instituto Nacional Electoral, en tanto órgano garante de los derechos de participación política de la ciudadanía. Las reformas se presentan en un área particularmente sensible porque inciden en la eficacia de garantías constitucionales dispuestas para generar condiciones de equidad en la contienda y, al mismo tiempo, a fin de procurar un sufragio auténticamente libre.

La LGCS es reglamentaria de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, en concreto, de su párrafo octavo. Según esta disposición, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

²⁴ Tesis XXVII.3o.20 CS (10a.), SCJN.

También dispone que, en ningún caso, esta clase de propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En su texto primigenio, de 2018, la LGCS tenía por objeto establecer las normas a que debían sujetarse los entes públicos a fin de garantizar que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respetara los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio establecidas en los presupuestos de egresos correspondientes. Este enfoque, predominantemente presupuestal, cambió diametralmente con las modificaciones al artículo 2, pues ahora la ley fija como objeto el “garantizar el derecho de la ciudadanía a la información sobre la actuación y rendición de cuentas de los Entes Públicos a través de la Propaganda gubernamental”.

En los párrafos segundo a cuarto del propio artículo 2 se encuentra la otra innovación que marca la intención legislativa, la de circunscribir el alcance de la expresión “propaganda gubernamental”, la que entiende como una especie de un concepto más genérico, “campañas de comunicación social”, y que prácticamente la identifica con la noción de “publicidad oficial”.

En primer lugar se dice que las campañas de comunicación social que impliquen propaganda gubernamental deben apegarse a los principios rectores, criterios para la aplicación del gasto y reglas de asignación establecidas por la Constitución federal y la misma ley. En este sentido, se agrega que la propaganda gubernamental debe ser de carácter institucional; tener fines informativos, educativos o de orientación social; corresponder al interés públicos, y ser objetiva, oportuna, necesaria, clara, útil, accesible e incluyente. Y el precepto concluye anotando que el “concepto de publicidad oficial a que se refieran otras disposiciones nacionales o instrumentos internacionales debe entenderse como Propaganda gubernamental o como Comunicación Social con cargo al presupuesto público, etiquetado específicamente para ese fin por un Ente Público”.

Después, el artículo 4 de la ley, destinado a términos definidos empleados por este ordenamiento, establece en su fracción VIII Bis:

Propaganda gubernamental: Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, o mediante el uso de tiempos oficiales, por un Ente Público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines; información de interés público tendiente al bienestar de

la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes, servicios, a través de cualquier medio de comunicación. Sus características deben ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No constituye Propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas.

Tampoco constituye Propaganda gubernamental la información de interés público que realicen las personas servidoras públicas, conforme a la Ley General de Transparencia a la Información Pública, difundida en cualquier formato de manera gratuita”.

Como se reconoce en la iniciativa de reformas correspondiente, las modificaciones a la LGCS no hacen sino retomar el concepto de propaganda gubernamental contenido en el “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 2022. En concreto, el decreto:

[R]etoma el concepto de propaganda gubernamental establecido por el Congreso de la Unión en el decreto interpretativo de mérito, y lo incorpora a la LGCS para evitar futuras interpretaciones que afecten y vulneren la libertad de expresión de las personas servidoras públicas y, en consecuencia, hacer efectivo el derecho humano a la información de las personas, establecido en el artículo 6º de la CPEUM”.

Ahora bien, las modificaciones a las LGCS no deben analizarse en forma aislada, sino como pieza de un conjunto de disposiciones más amplio, que debe analizarse de esa manera, conjuntamente, para identificar adecuadamente el sentido y objeto de la reforma.

En este sentido, en congruencia con esta visión restrictiva de lo que debe entenderse por “propaganda gubernamental”, en el decreto de reforma que se encuentra pendiente de concluir el procedimiento legislativo, se contempla la modificación del artículo 209, párrafo 1, de la LGIPPE, en los siguientes términos (énfasis en las redacciones modificadas):

Artículo 209.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, así como los procesos de consulta ciudadana, y hasta la conclusión

de las jornadas comiciales, los poderes estatales y de la Ciudad de México, los municipios, alcaldías y cualquier otro ente público, deberán suspender las campañas de difusión la propaganda que difundan como tales bajo cualquier modalidad de comunicación social, entendida la propaganda gubernamental como las campañas contratadas con recursos públicos definidas por la Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias relativas a servicios públicos y para la protección civil en casos de emergencia.

De igual forma, se tiene contemplada la modificación en la misma LGIPPE de los tipos de las infracciones administrativas en que pueden incurrir las autoridades, así como las personas servidoras públicas de cualquier orden de gobierno, para adecuarlos de la siguiente forma (énfasis en las redacciones modificadas):

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...]

c) Difundir propaganda gubernamental, a través de las campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres entes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;

e) Difundir propaganda gubernamental, a través de las campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de alguna persona servidora pública;

[...]

La lectura de las disposiciones que anteceden pone de relieve que el propósito de estas reformas no es, como sería natural en una ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, garantizar que la propaganda que difundan los poderes y órganos públicos tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, para de esta manera velar por la administración de los recursos con que cuente el Estado sean eficiente y eficaz.

En realidad, lo que se pretende es reducir el alcance normativo de la disposición constitucional recién mencionada, así como de la establecida por el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, el cual ordena que, durante el tiempo que comprenda las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva, debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público, con la sola excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Efectivamente, mientras en el texto de la Constitución hay bastante claridad en cuanto a la amplitud de propaganda gubernamental que es objeto de ambas disposiciones (“toda propaganda gubernamental” expresa el 41 constitucional, mientras que el artículo 134 señala a la “propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social”), en la ley se opta por circunscribir la noción de propaganda gubernamental exclusivamente a aquellas comunicaciones de los entes públicos que forman parte de la publicidad oficial y se encuentran etiquetadas presupuestalmente para esa finalidad. De mismo modo, se rechaza la posibilidad de que, aun cuando se promueva la labor del gobierno y sus programas, puedan considerarse como propaganda gubernamental si esa promoción se realiza a con recursos públicos no etiquetados como propaganda o través de manifestaciones de las personas servidoras “en uso de su libertad de expresión” o “en el ejercicio de sus funciones públicas”.

La antinomia que se actualiza entre lo dispuesto por la LGCS reformada y el decreto de reformas a leyes electorales es tan evidente que cuando se pretendió producir las modificaciones normativas que ahora se reiteran con el decreto interpretativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2022, las instancias judiciales competentes declararon, con celeridad y en sus respectivos ámbitos competenciales, su no conformidad con la Constitución.

Efectivamente, el 28 de marzo de 2022, apenas 11 días después de su publicación y entrada en vigor del decreto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo inaplicó al resolver el recurso de revisión registrado con la clave SUP-REP-96/2022. La Sala Superior concluyó que el decreto no era “una instancia válida de derecho aplicable”, pues:

- No realiza una interpretación auténtica del término “propaganda gubernamental” que pretenda aclarar su significado, sino que excede el ejercicio de dicha facultad al establecer una excepción sobre quién puede emitir propaganda gubernamental en el contexto de un proceso de revocación de mandato.
- Con lo anterior, se contraría al texto del artículo 35, fracción IX, apartado 7° de la Constitución, el cual no prevé excepción alguna para la difusión de propaganda gubernamental por parte de las personas servidoras públicas en los procesos de revocación de mandato.
- En todo caso, la excepción que el Decreto de interpretación auténtica pretende generar redundaría en una modificación a un aspecto fundamental del proceso de revocación de mandato que actualmente se encuentra en desarrollo, tal y como lo es su modelo de comunicación política, lo cual está prohibido a nivel constitucional por el artículo 105.

Por su parte, en sesión del 8 de noviembre de 2022, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas acciones de inconstitucionalidad²⁵ y, por unanimidad de votos, declaró la invalidez del decreto por resultar contrario al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las modificaciones a las cuales se refiere este apartado representan, en suma, un desconocimiento de los avances alcanzados con la reforma constitucional de noviembre de 2007, en cuanto al establecimiento de garantías para procurar condiciones de equidad en la contienda y la libertad de sufragio de la ciudadanía. Por lo mismo, su cumplimiento conllevaría el debilitamiento en la calidad del proceso, al abrirse la oportunidad de la intervención en las elecciones de las personas servidoras públicas de los distintos órdenes de gobierno, so pretexto de estar ejerciendo un derecho humano como lo sería la libertad de expresión.

Los derechos humanos reconocen ámbitos de protección para sus titulares y los espacios de inmunidad o los deberes de prestación que del mismo derivan son oponibles, en principio, al aparato estatal, el cual se encuentra compelido a no

²⁵ Acciones de inconstitucionalidad 46/2022 y sus acumuladas 49/2022, 51/2022 y 53/2022.

lesionar el bien jurídico que se encuentra involucrado, o bien, se encuentran obligado a cumplir con los respectivos deberes de protección. En todo caso, cuando se habla de derechos, particularmente de derechos humanos, los titulares son las personas en sí mismas consideradas, al margen de cualquier otra condición que puedan tener con carácter contingente o accesorio. Así, en un puridad técnica, las personas funcionarias públicas no ejercen, en cuanto tales, derechos ni libertades, porque en el lenguaje técnico jurídico despliegan competencias y atribuciones exclusivamente.

Fue precisamente con este entendimiento que el poder revisor de la Constitución en 2007 llevó a cabo las modificaciones constitucionales que, entre otras cuestiones, incorporaron los aspectos relevantes de los artículos 41 y 134, que se mantienen en su esencia. Así lo revelan los documentos pertenecientes al trámite legislativo de la reforma constitucional. De forma particular, la iniciativa de reformas constitucionales destacó:²⁶

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

²⁶ INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores. Gaceta Parlamentaria, 31 de agosto de 2007.

Asimismo, debe también destacarse una segunda modificación trascendente que se contiene en el decreto respecto de las excepciones a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y que pretende alterar las reglas definidas a nivel constitucional.

Como se mencionó, la reforma a la LGIPE modifica el artículo 209, párrafo 1, para disponer que la propaganda gubernamental debe entenderse como las campañas contratadas con recursos públicos y contempla como excepción a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, aquellas campañas de información relativas a servicios públicos.

Esta modificación resulta contraria a la Constitución que, en el artículo 41, párrafo tercero, base III, apartado C que ordena la suspensión durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, de toda propaganda gubernamental, y no sólo aquella en la forma de campañas sufragadas con recursos públicos, como lo contempla la reforma.

Del mismo modo, la Constitución sólo establece como excepciones, que califica como “únicas”, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Es decir, no prevé la excepción atinente a “campañas relacionadas a servicios públicos”, lo cual podría generar cabida una interpretación amplia que permita la propagada vinculada a programas de gobierno.

3. Sanciones

La propuesta de reforma establece en el artículo 8, párrafo 6 de la LGIPE que, en ningún caso, se pueden suspender derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía derivado de sanciones administrativas o judiciales distintas de las penales.

En relación con lo anterior, se modifica el artículo 229, párrafo 4 de la misma ley, para eliminar la sanción relativa a la pérdida del registro como persona precandidata o candidata, en los casos en los que se omite presentar el informe de precampaña o rebasen el tope de gastos, y, además, se proponen derogar del apartado de sanciones (artículo 456 de la misma ley), las consistentes en la pérdida del derecho de las y los precandidatos infractores a ser registrados como candidatas o candidatos o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del

mismos; y la pérdida del derecho de las y los aspirantes infractores a ser registrados como candidatura independiente o, en su caso, si ya hubiera sido hecho, con la cancelación del mismo.

Además de la incidencia que tiene esas modificaciones en el modelo de fiscalización, lo que fueron apuntadas previamente, esa propuesta es regresiva, pues podrá afectar algunas medidas que el INE ha implementado para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, como es la medida 3 de 3 contra la violencia para el registro de candidaturas, dado que se excluiría de la misma la manifestación de no ser persona deudora alimentaria morosa o no estar inscrita en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, al tratarse de sanciones distintas a las penales, así como la posibilidad de que una persona no puede ser candidata cuando se desvirtúa su modo honesto de vivir derivado de la comisión de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por otra parte, como ya se señaló, la propuesta de reforma establece en el artículo 12, párrafo 2 de la LGIPE, que en materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta, lo que resulta inviable ya que, como se señaló, en materia de fiscalización se han impuesto sanciones por diversas conductas derivado de la interpretación de las normas aplicadas a cada caso en concreto, es decir, son de naturaleza casuística, y de incorporarse esta disposición se restringiría la facultad sancionadora del INE ante conductas que atenten contra la equidad de la contienda electoral y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Por lo que hace a la propuesta de reforma a la LGPP adiciona un párrafo 3 al artículo 58 para impedir que el Instituto sancione conductas cuya facultad corresponda a otras autoridades, fiscales o administrativas, ni vincularlas con conductas electorales, se insiste en su inviabilidad pues como se apuntó, existen conductas que han sido sancionadas por el Instituto y que involucran otras autoridades y con esta disposición podrían existir infracciones que queden impunes ante su falta de sanción.

IV Disposiciones transitorias

Imposibilidad o incompatibilidad para la implementación de la reforma

Las disposiciones transitorias del decreto de reformas cuyo procedimiento legislativo se encuentra pendiente de conclusión presentan algunas incongruencias entre sí, además de algunas dificultades, las cuales más adelante se mencionan.

Por cuanto hace a lo anunciado en primer término, los artículos transitorios contienen dos mandatos normativos relacionados con la vigencia del decreto que, en un sentido técnico riguroso, no es posible que puedan ejecutarse al mismo tiempo, porque las consecuencias jurídicas de uno excluyen la posibilidad de despliegue de los efectos del otro.

Conforme el transitorio primero el decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esto significa que los diversos mandatos incorporados en el decreto son normas exigibles un día después de ocurrida la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Y si se trata de normas exigibles, entonces la actuación de la autoridad, los partidos y la ciudadanía debe hacerse en términos que sean compatibles con esos mandatos ya exigibles, salvo que exista otra norma que, por ejemplo, establezca una excepción y permita, por ende, actuar de forma distintas y en congruencia con una norma diversa.

Por su parte, el transitorio cuarto establece que el decreto “no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila en 2023”. Este precepto contiene una regla por la cual se establece que aquellas normas que son derogadas o modificadas por el presente decreto mantienen su vigencia para el caso de las elecciones locales en Estado de México y Coahuila, como si no hubiesen sido alteradas en forma alguna. Este mandato comprende disposiciones de cualquier tipo, porque no se encuentra en su redacción excepción o limitación alguna.

Es claro que la disposición transitoria en cuestión encuentra justificación a fin de no incurrir en una violación constitucional, pues como es sabido, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe que las leyes electorales sufran modificaciones sustanciales a partir de los noventa días previos al inicio de los procesos electorales respectivos. Sobre la finalidad de la disposición transitoria, se puede entonces corroborar que la no aplicabilidad de las disposiciones de este decreto comprende cualquier tipo de precepto, pues el mandato constitucional comprende todas aquellas que puedan tener un carácter esencial.

Ahora bien, la complicación que ofrece la conjunción de los efectos de ambas disposiciones transitorias radica en que el decreto está modificando la composición de muchos de los órganos que integran el Instituto Nacional Electoral, los cuales tienen participación en la organización de los comicios estatales. En este sentido, si

el decreto no debe aplicarse a las elecciones de Coahuila y Estado de México, ello significa que no es susceptible modificar a los órganos del Instituto Nacional Electoral, tanto de carácter central como desconcentrado, que participan en las elecciones estatales y hasta en tanto las mismas no concluyan, lo que sucederá hasta que se resuelva el último de los medios de impugnación que se hubieren presentado contra la validez y resultados, lo que probablemente ocurra hasta los últimos cuatro meses del año.

Empero, los efectos ordenados para poner en marcha la reestructura administrativa y la compactación de estructuras se encuentran calendarizadas durante las semanas y meses en los cuales aún se encuentran en marcha los procesos electorales de Coahuila y Estado de México, y por tanto, se presentaría una incidencia de las disposiciones del decreto respecto de estos comicios, lo cual sería incompatible no sólo con el artículo cuarto transitorio del decreto, sino con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la razón que ya se ha expresado.

En efecto, en diversas disposiciones transitorias, el decreto se ordena la realización de diversas modificaciones administrativas y normativas entre los meses de enero a junio de este año, y en algunos casos, hasta el 15 de agosto, como es lo relativo a la instalación de los órganos locales y las oficinas auxiliares.

Consecuentemente, como se adelantó, si bien se reconoce en el transitorio cuarto del decreto que éste no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila de 2023 (PEL 2023), esto supondría que a la par de la realización de las adecuaciones internas para la implementación de la reforma, estarían desplegándose diversas actividades alrededor de los PEL 2023 bajo el modelo actual, lo que hace incompatible la implementación de la reforma con el desarrollo de los PEL 2023, pues estarían conviviendo indebidamente dos sistemas o modelos de operación con las complejidades que ello representa.

Para ejemplificar lo anterior, a continuación, se muestran algunas responsabilidades del INE para el desarrollo de los PEL 2023 que transcurrirían al mismo tiempo en que se ejecutan tareas y actividades para el cumplimiento de las disposiciones transitorias:

Transitorios

Entre **enero y abril de 2023** – identificar la normativa para su emisión antes del inicio del PEF 2023-2024

A más tardar en **abril de 2023** - el CG identificará las medidas, adecuaciones administrativas y el costo de la reestructuración orgánica para su ejecución a más tardar el 1º de agosto

Entre **enero y mayo de 2023** – el CG tomará opinión de los órganos desconcentrados para que a más tardar el 1º de junio se tenga el diseño de evaluación de los actuales vocales de JDE

A más tardar el **1º de mayo de 2023** el CG emitirá los lineamientos para la revisión, redimensionamiento y compactación de la estructura orgánica de direcciones ejecutivas y unidades técnicas.

En **mayo 2023** - el CG emitirá los nombramientos de los titulares de las Direcciones Ejecutivas y emitirá un reglamento único que regule el funcionamiento del INE.

A más tardar el **30 de julio de 2023** – expedir un nuevo Estatuto del SPEN

A más tardar el **1º de agosto de 2023** - la DEA auxiliará a la Comisión de Administración para definir y realizar las asignaciones presupuestales, adscripción de personal, mobiliario, vehículos, etc.

A más tardar el **15 de agosto de 2023** – instalar los órganos locales y oficinas auxiliares.

Procesos Electorales Locales 2023

En el periodo enero – agosto de 2023, el INE estará realizando actividades en los PEL relacionadas con:

- Acreditación de visitantes extranjeros y observadores electorales
- Fiscalización de precampañas, obtención del apoyo ciudadano y campañas electorales
- Capacitación Electoral e integración de MDC
- Aprobación del número de casillas y su ubicación
- Definición de los mecanismos de recolección
- Seguimiento a la Jornada Electoral (instalación de casillas)
- Recepción de la votación de las y los mexicanos residentes en el extranjero
- Conteo Rápido

Como se observa de la tabla anterior, hay actividades que actualmente se están llevando a cabo en el marco de los PEL 2023 y otras más que se encuentran debidamente calendarizadas y programadas, las cuales se empalmarían con las actividades y los periodos dispuestos en el régimen transitorio del decreto, lo que conlleva la inoperancia de dos modelos de gestión y logística electoral de manera paralela, bajo reglas, procedimientos y lineamientos diversos entre sí.

Otro aspecto a considerar, es lo relativo a la implementación de las modificaciones organizacionales y estructurales antes de la fecha que actualmente está contemplada para el inicio del proceso electoral federal de 2024 —la primera semana del mes de septiembre previo al de la elección—; en este contexto y, desde una perspectiva material, esta situación podría ser incompatible, tomando en consideración la prohibición de realizar modificaciones sustanciales a las leyes electorales dentro de los 90 días previos a su inicio, establecida en el artículo 105 constitucional. En este contexto, para el inicio del proceso electoral no se contaría con los órganos ejecutivos locales y distritales, de manera previa, con el consecuente quebrantamiento del principio constitucional de certeza.

Bajo esta perspectiva, no es factible la prevalencia de ambos modelos, pues resulta materialmente imposible ejecutar las actividades de los PEL 2023 sin que se vean comprometidas, a la par que se realizan ajustes administrativos y normativos al interior del INE, que presupone la desaparición y fusión de áreas, como se ha señalado a lo largo del documento, y las cuales son encargadas de implementar

diversas actividades. En su caso, la reforma debiera optar por un solo modelo de carácter nacional que genere certeza en la actuación de los órganos centrales y delegacionales del Instituto.

Otras problemáticas vinculadas con las disposiciones transitorias

A continuación, se exponen los principales aspectos que deben considerarse con la aplicación de los artículos transitorios que están considerados hasta el momento en el Decreto, destacando en primer lugar que muchas de esas disposiciones refieren como periodo de implementación, el mes de enero, el cual evidentemente se rebasaría en el contexto actual:

Disposición transitoria	Impacto
<p>Quinto. Los módulos de atención ciudadana del Registro Federal de Electores con que cuente el Instituto Nacional Electoral seguirán operando de forma normal. No deberá alterarse su cantidad con motivo de la reestructuración administrativa.</p>	<p>Actualmente, la coordinación de los MAC se realiza a través de las JLE, por lo que considerando que la estructura organizacional de los 300 distritos desaparece a partir de la puesta en marcha de la estructura que se propone, incluida la figura de vocal distrital del Registro Federal de Electores, se pone en riesgo la operación de los 845 MAC que están en operación (477 fijos y 368 móviles), así como la coordinación con los municipios para la instalación de los módulos móviles y todo lo relacionado con el funcionamiento de todos los MAC.</p>
<p>Séptimo. Entre enero y abril de 2023, el CG del Instituto Nacional Electoral identificará la normativa que se deberá adecuar conforme al presente decreto, para garantizar que, antes del inicio del proceso electoral 2023-2024, haya emitido la necesaria para proveer el cumplimiento de lo dispuesto en las reformas contenidas.</p>	<p>Es un tiempo muy corto para realizar la adecuación normativa, sobre todo porque la mayoría de las atribuciones que tiene el Secretario Ejecutivo y la JGE deben ser transferidas a instancias y a estructuras que aún no existirán para esa fecha. La situación se agrava si se toma en consideración que, en todo caso, el decreto quedará aprobado y publicado hasta el mes de febrero, pues se reduce en más de una tercera parte el periodo considerado de manera originaria.</p>
<p>Noveno. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada</p>	<p>Los movimientos presupuestales deberán realizarse conforme las necesidades de las</p>

Disposición transitoria	Impacto
<p>en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo al presupuesto aprobado al Instituto Nacional, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos ni en los ejercicios fiscales subsecuentes.</p>	<p>unidades administrativas, y será en el momento en que se cuente con el diagnóstico organizacional, que se podrá determinar si es necesario un monto mayor de lo presupuestado para el ejercicio 2023.</p> <p>En este momento no es clara la necesidad de mayores recursos para operar como normalmente lo ha hecho el Instituto, a reserva de que posiblemente se paguen penalizaciones por la conclusión anticipada de contratos de arrendamiento, además del pago de los derechos laborales al personal que deje de prestar sus servicios.</p> <p>Al no autorizarse recursos adicionales, se verían seriamente comprometidos los derechos laborales de las personas servidoras públicas del INE que dejen de laborar por motivos de eliminación de estructuras y plazas, particularmente para cubrir las indemnizaciones correspondientes, por lo que no se podría cumplir con el transitorio Vigésimo Séptimo (pleno respeto a los derechos laborales).</p>
<p>Décimo. A más tardar en abril de 2023, el CG identificará las medidas, adecuaciones administrativas y el costo que implicará la reestructuración orgánica del Instituto para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente Decreto, y planificará su ejecución para que, a más tardar el 1 de agosto de 2023, se haya concluido. Los remanentes presupuestales que se generen con motivo de la</p>	<p>En este transitorio nuevamente no se respeta la autonomía presupuestal del INE, pidiendo que se reintegre los remanentes. Además de que se basa en el supuesto de que es viable que existan remanentes sin un análisis serio del impacto y las implicaciones que tendría la aplicación de la propuesta legislativa.</p> <p>Estaba previsto que la reforma a la LGIPE entraría en vigor en el mes de diciembre de 2022, al haberse pospuesto y de aprobarse en el mes de febrero deberá por lo menos</p>

Disposición transitoria	Impacto
<p>presente disposición, deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.</p>	<p>considerarse que, a más tardar en junio o julio de 2023, se tengan identificadas las medidas, adecuaciones administrativas y el costo que implicará la reestructuración orgánica del Instituto para que se dé cumplimiento a las disposiciones que establece la reforma a la LGIPE. Al tratarse de una reestructura integral del INE, como ya se indicó,²⁸ es poco tiempo para llevar a cabo las actividades señaladas, adicional a que el mismo artículo señala que se deberá implementar y ejecutar a más tardar el 1 de agosto del 2023, por lo que, en sentido estricto al no haber entrado en vigor en diciembre, la implementación no sería en agosto sino a más tardar en octubre de 2023, siempre y cuando se apruebe en febrero.</p> <p>Para llevar a cabo una reestructura integral como la que se plantea, es necesario hacer un diagnóstico organizacional, una matriz de funciones que establezca claramente las atribuciones y obligaciones que deben cumplirse, hacer un planteamiento de la estructura básica y no básica que dé cumplimiento a dichas obligaciones y cumplimiento de atribuciones, análisis de cargas de trabajo por puesto lo que deberá establecer la necesidad de tener puestos tipo, posteriormente definir los perfiles de puesto, la valuación de cada uno de los puestos propuestos y finalmente el dictamen organizacional. Para concluir el ciclo deberá elaborarse el Manual General de Organización del Instituto y los Manuales de Procedimientos que deriven de la reestructura.</p>

Disposición transitoria	Impacto
<p>Décimo primero. El Instituto garantizará que la reestructuración orgánica que derive del presente Decreto se realice con pleno respeto a los derechos laborales de las personas trabajadoras que se encuentren adscritas bajo cualquier régimen laboral.</p> <p>Para cubrir el pago de posibles indemnizaciones, se destinarán los recursos que integran los fideicomisos de pasivo laboral y de infraestructura inmobiliaria del Instituto Nacional Electoral. Una vez ejecutada la totalidad de los pagos correspondientes, se extinguirán y liquidarán dichos fideicomisos; sus remanentes se entregarán a la Tesorería Federación.</p>	<p>Previo a tener un diagnóstico organizacional que brinde información sobre el costo del pago de la compensación por el término de la relación laboral al personal que deba dejar el Instituto se tiene claro por ejemplo que, la reforma establece que las oficinas distritales desaparecen casi en su totalidad, esto implica la liquidación de por lo menos 5 mil 080 personas, cifra a la que deberá adicionarse el número de personas que deberán dejar de laborar derivado de la reestructura de las oficinas centrales y de las JEL.</p> <p>Pese a realizar la fusión de unidades, no necesariamente se traduce en una disminución de plazas ya que las obligaciones institucionales en su mayoría se conservan e incluso, al plantear que se prescindan de las oficinas distritales las funciones de éstas deberán absorberse por alguna unidad administrativa.</p>
<p>Décimo segundo. Entre enero y mayo de 2023, el Consejo General tomará opinión de los órganos desconcentrados con relación al perfil y competencias idóneas de los vocales operativos, con el fin de que, a más tardar el 1o. de junio siguiente, se tenga concluido el diseño del proceso de evaluación de los actuales vocales de las Juntas Distritales para determinar de entre ellos, quiénes ocuparán el cargo de vocal operativo en las oficinas auxiliares que se instalarán con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto.</p>	<p>El Instituto deberá desarrollar las reglas y directrices para seleccionar dentro de los miembros del SPEN a las personas que ocuparán dichos cargos, lo que presupone también, considerar todo lo correspondiente al desarrollo y/o ejecución de dicho procedimiento, sin perder de vista la fecha prevista del 15 de agosto, y considerando además la complejidad de llevar a cabo estas actividades en las entidades federativas con PEL 2023.</p>

Disposición transitoria	Impacto
<p>El mismo mecanismo se seguirá respecto de las actuales Juntas Locales para diseñar el proceso de evaluación y determinar la integración de los órganos locales.</p> <p>A más tardar el 15 de agosto de 2023, deberán quedar instalados los órganos locales y las oficinas auxiliares de conformidad con el presente Decreto, para operar en los siguientes procesos electorales.</p>	
<p>Décimo cuarto. A más tardar el 1o. de mayo de 2023, el Consejo General emitirá los lineamientos para la revisión, redimensionamiento y compactación de la estructura orgánica de las unidades administrativas del Instituto ordenada en el presente Decreto, así como de la Coordinación Nacional de Comunicación Social, la Coordinación de Asuntos Internacionales, la Dirección del Secretariado y la Unidad Técnica de Servicios de Informática.</p> <p>Los lineamientos deberán establecer la metodología y políticas para cumplir tal fin, así como criterios técnicos para garantizar la debida alineación de las estructuras orgánicas y ocupacionales con las atribuciones conferidas en los ordenamientos jurídicos aplicables; evitar la duplicidad de funciones con otras unidades administrativas;</p>	<p>El dictamen y aprobación de las estructuras orgánicas es competencia de las unidades administrativas especializadas en valuación de puestos y diseño de estructuras orgánicas que, en el caso del INE, corresponde a la Dirección de Personal de la DEA, por lo que es incompatible el involucramiento del órgano fiscalizador en funciones que constitucionalmente no tiene asignadas.</p> <p>De manera adicional, lo que se establece en este artículo es diciembrectorio, ya que el artículo décimo transitorio establece que a más tardar en abril de 2023, el CG identificará las medidas, adecuaciones administrativas y el costo que implicará la reestructuración orgánica del Instituto para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el decreto, y planificará su ejecución para que, a más tardar el 1 de agosto de 2023, se haya concluido, lo incongruente es que posterior a esto deberán emitirse los lineamientos para determinar la reestructura o reorganización.</p>

Disposición transitoria	Impacto
<p>establecer y justificar la descripción y perfiles de puestos; ejecutar una efectiva valuación de puestos; propiciar el equilibrio en los tramos de control, y evitar saltos jerárquicos en la línea de mando.</p> <p>Las propuestas que se realicen para cada una de las unidades administrativas serán validadas técnicamente por el Órgano Interno de Control.</p>	
<p>Décimo quinto. La Dirección Ejecutiva de Administración auxiliará a la Comisión de Administración para definir y realizar, a más tardar el 1o. de agosto de 2023, los cambios en las asignaciones presupuestales, adscripción de personal, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y demás bienes utilizados por las unidades administrativas sujetas a la reestructuración señalada en el presente Decreto.</p>	<p>Una vez que se defina la estructura orgánica básica y no básica del Instituto deberá realizarse un cronograma de actividades administrativas para llevar a cabo los cambios de estructura de claves presupuestales, cuentas bancarias (aperturas y cierres), asignaciones de personal del SPEN y de la rama administrativa, los recursos materiales, es decir, inventario de mobiliario, almacenes y servicios, así como lo relacionado con los inmuebles propios y arrendados.</p>
<p>Décimo sexto. En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, el Consejo General del Instituto emitirá los nombramientos de titulares de Direcciones Ejecutivas conforme a la reestructuración ordenada en el presente Decreto.</p>	<p>El mes previsto para los nombramientos no es congruente con los tiempos que establece la reforma para concretar la reestructura organizacional.</p>
<p>Décimo Séptimo. Dada la modificación de las facultades de Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo</p>	<p>El cese de la persona servidora pública titular de la Secretaría Ejecutiva es una acción que vulnera la autonomía constitucional del INE, pues conforme la Constitución corresponde al Consejo</p>

Disposición transitoria	Impacto
<p>cesará en sus funciones a partir de su publicación.</p> <p>De inmediato, el Consejo General nombrará de entre los directores ejecutivos a un encargado de despacho. En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029 que cumpla los requisitos correspondientes.</p>	<p>General, como máximo órgano de dirección, su nombramiento.</p> <p>En abono de lo anterior, se está en presencia de un fraude a la Constitución, porque se pretende alcanzar un resultado, el cese, que de acuerdo con el ordenamiento sólo se puede alcanzar mediante un juicio político, que requiere la participación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, mediante los procedimientos que cumplan las garantías esenciales del procedimiento y la consecución de una mayoría calificada en la instancia que juzga y decide.</p> <p>Con independencia de las inconstitucionalidades patentes, el cese de la persona responsable de la Secretaría Ejecutiva conlleva un problema para la coordinación y supervisión de tareas que deben llevarse a cabo para cumplimentar las propias disposiciones de la reforma electoral, lo que supone un contrasentido de la misma.</p>
<p>Décimo octavo. El Instituto expedirá un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional a más tardar el 30 de julio de 2023, con el fin de unificar sus dos sistemas: del Instituto y de los organismos públicos locales.</p>	<p>Para el cumplimiento de las funciones institucionales el INE cuenta con personal del SPEN y de la Rama Administrativa, ésta última que se omite en la disposición transitoria. Actualmente, el Estatuto establece las condiciones generales de trabajo de todo el personal del Instituto.</p> <p>Al incluir al personal de los OPL en el Estatuto se debe considerar que los congresos locales deberán presupuestar el costo de las prestaciones e incentivos que se establezcan en el Estatuto.</p>

Disposición transitoria	Impacto
	<p>El tiempo para emitir el Estatuto en los términos señalados es limitado y como se ha manifestado previamente, de aprobarse y publicarse la reforma en el mes de febrero debería por lo menos ampliarse el plazo al 30 de octubre de 2023.</p> <p>Una vez que se apruebe el nuevo Estatuto, el Instituto deberá elaborar y emitir la normativa secundaria que regulará los procesos y procedimientos del Servicio. Para dar una idea de lo que esto significa, basta decir que la reforma estatutaria de 2020 implicó emitir nuevamente 31 lineamientos, según se puede constatar en su articulado transitorio.</p> <p>De igual forma será necesario elaborar un nuevo catálogo de cargos y puestos del Servicio.</p> <p>Adicionalmente, debe advertirse que esta actividad se empalmará con la organización del proceso electoral más grande de la historia, en un contexto de cambio que no permitirá contar con la certeza de los tramos de control y responsabilidades de cada puesto si no se cuenta con ese catálogo previo al inicio de las elecciones en septiembre de 2023.</p> <p>Con la aprobación de la reforma el Instituto deberá revisar el curso de diversos procedimientos que están en marcha para la ocupación de cargos y puestos vacantes tales como el concurso público, certamen interno, cambios de adscripción y eventualmente las solicitudes de reincorporación del personal del Instituto.</p>

Disposición transitoria	Impacto
<p>Décimo Noveno. Los Congresos de los Estados realizarán las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria conforme al presente Decreto antes de noventa días del inicio del proceso electoral de 2023-2024.</p>	<p>Con el diferimiento en la aprobación del decreto por la Cámara de Senadores, el tiempo que se da a los OPL es mucho menor, ya que la reforma señala que los congresos locales contarán con 180 días para realizar las adecuaciones pertinentes exceptuando sólo Estado de México y Coahuila. Asumiendo que la reforma es aprobada en febrero de 2023 este plazo fenecería en agosto de 2023. Este plazo es inoperante, ya que 9 entidades tienen su inicio de proceso electoral local 2023-2024 en septiembre, por lo que para cumplir con los 90 días que marca el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, tendrían que aprobar sus adecuaciones locales en mayo.</p> <p>Incluso si se aprobaran las reformas locales en tiempo y forma, estos 9 OPL tendrían que hacer las adecuaciones de sus estructuras orgánicas en menos un mes, cuando ya están en curso actividades de preparación del PEL 2023-2024. Por ejemplo, la convocatoria para integrar órganos desconcentrados de los OPL es emitida, en algunos casos, hasta en abril del año anterior a la elección, ya que es difícil que se llenen estas vacantes de carácter temporal. Por otra parte, actividades relativas al diseño y adecuación de la documentación tienen que ser entregadas por el OPL en septiembre del año anterior a los comicios.</p>
<p>Vigésimo Sexto. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a propuesta de la Dirección Ejecutiva de Administración, deberá emitir</p>	<p>Actualmente, las disposiciones que regulan diversas tareas y condiciones de trabajo, tanto para las personas servidoras públicas del SPEN como de la Rama Administrativa se encuentran comprendidas en el Estatuto.</p>

Disposición transitoria	Impacto
lineamientos que regulen las funciones de su personal de la rama administrativa, conforme a las disposiciones contenidas en el presente Decreto.	En ese sentido, distinguir al personal del INE en dos grupos cuya regulación laboral es distinta, supondría un trato desigual y discriminatorio.

Consideraciones finales

En términos generales, como se ha constatado a lo largo del presente informe, los dos decretos de reformas (el que ya se publicó y entró en vigor, así como el que está pendiente de concluir con su proceso legislativo) tendrán repercusiones negativas en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones en nuestro país, pues afectarán aspectos sustanciales para la organización de los comicios, así como también las condiciones de la competencia electoral.

El adelgazamiento de la estructura, así como el recorte o reconfiguración de procedimientos que no responden a criterios técnicos, sino de oportunidad política, conlleva una afectación a las garantías orgánicas y procedimentales que, hasta ahora, han permitido procesos electorales cuyos resultados han facilitado la alternancia de gobernantes y proporcionada legitimidad a quienes resultan electos. Por estas razones, entre otras, la reforma produciría un efecto regresivo incompatible con el principio de progresividad de los derechos reconocidos constitucionalmente, conforme los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El INE nunca ha excedido sus atribuciones constitucionales. De hecho, en caso de estimarse que ello ocurre, existe el TEPJF para revisar su constitucionalidad y legalidad. A manera de ejemplo, el INE para garantizar la funcionalidad del sistema electoral expidió un Reglamento de Elecciones para asegurar el correcto desarrollo y organización de los procesos electorales, que incluye aspectos que no están enumerados o comprendidos en las materias que ahora limita la reforma.

En efecto, el ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto ha permitido garantizar un correcto ejercicio de atribuciones constitucionales y legales. Ante vacíos legislativos o con el objetivo de perfeccionar la norma, la institución ha adoptado acuerdos, reglamentos o lineamientos. Como ocurre con todas las decisiones que emite el CG del INE, el Instituto ha aprobado dichos acuerdos frente a los partidos políticos, sabiendo que el TEPJF conocerá de las impugnaciones que al efecto se presenten.

De hecho, en distintas impugnaciones realizadas ante el TEPJF, dicho órgano jurisdiccional ha sostenido que el INE, como organismo público autónomo que ejerce la función electoral, cuenta con la atribución de aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y demás disposiciones para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución, y la Ley Electoral. En otras palabras, se le ha reconocido a la autoridad electoral la posibilidad de ejercer su facultad reglamentaria.

Por otra parte, el INE ha aprobado una serie de cuerpos normativos de carácter administrativo que rigen al interior y que permiten la funcionalidad de las áreas. Con la reforma se le pretende sujetar a normas administrativas y presupuestarias que regulan a la Administración Pública Federal, cuyas autoridades encargadas de su vigilancia e interpretación son las secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público. Esto es, el Gobierno Federal.

Sujetar al INE a normas administrativas y presupuestarias que regulan al Ejecutivo Federal, cuyas autoridades encargadas de su vigilancia e interpretación son las secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público, u obligar la instalación de módulos en edificios de gobiernos federales, estatales y municipales, vulnera la autonomía constitucional y la independencia que el órgano electoral debe tener con respecto a los actores políticos –incluidos gobiernos emanados de las elecciones que el propio INE organiza–, con el riesgo de generar inamovilidad institucional.

De igual manera, obligar a que los recursos no ejercidos sean forzosamente reintegrados a la TESOFE generan inmovilidad presupuestaria y financiera, para atender necesidades institucionales sobrevinientes y contingencias; por tanto, genera ineficacia organizacional y, por ende, limitaciones a la autonomía de funcionamiento. Por ejemplo, las erogaciones que se requieren para la celebración de elecciones extraordinarias sean derivadas de nulidades o de vacancias en los órganos legislativos, se cubren con reasignaciones y ahorros presupuestarios.

Lo anterior hace evidente la vulneración a la autonomía constitucional del INE y la independencia que el órgano electoral debe tener con respecto a los actores políticos, con el riesgo de generar ineficacia institucional.

Con independencia del tema salarial, la propuesta predetermina, en contravención el artículo 127 de la CPEUM y a la respectiva ley reglamentaria, la imposibilidad de considerar al personal del servicio profesional electoral como especializado, lo que atenta contra lo señalado el artículo 41 de la Constitución, que establece las

características de la función que desempeñan las y los trabajadores del INE y califica de trabajo profesional y especializado la función electoral.

Lo anterior vulnera un principio del servicio de carrera, además de que hace evidente que la reforma es privativa y personalizada (no general, abstracta e impersonal). Otro ejemplo de ello, es el artículo transitorio décimo séptimo que cesa en sus funciones al actual Secretario Ejecutivo, con lo cual se invade la facultad del CG de nombrarlo, pues la ley solo puede establecer los requisitos y forma de nombramiento, pero no predeterminar quién puede o no ser nombrado, en contraste con el vigésimo primero, que ratifica al actual titular del Órgano Interno de Control, a quien además se le dotan de facultades inherentes a la administración de recursos y no propios de la fiscalización de los mismos.

Finalmente, es importante señalar que la implementación de la reforma, por su trascendencia, requiere necesariamente de reglas claras para ello. Una revisión de los artículos transitorios evidencia falta de claridad y certeza en todas las etapas de la misma. En particular, la celebración de los procesos electorales de Coahuila y Estado de México, bajo las reglas de la actual legislación, y la reestructura orgánica y normativa del Instituto, que tiene que llevarse a cabo entre enero y agosto, son incompatibles.