



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“DEFICIENCIAS EN LAS FACULTADES
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
EN ELECCIONES LOCALES”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

ESPECIALISTA EN DERECHO ELECTORAL

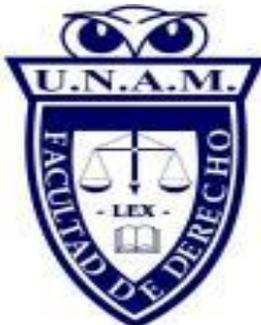
P R E S E N T A:

LIC. EDGARDO QUINTERO IBÁÑEZ

TUTOR

DR. ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO 2016





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Resumen

La reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero del 2014 es un punto de inflexión en el sistema electoral mexicano, ya que cambio de manera estructural el modelo de organizar las elecciones en México, al transitar de un sistema electoral federal con 32 autoridades electorales locales autónomas y una autoridad electoral federal, a un modelo híbrido, que en palabras del Dr. Mauricio Merino *pendula entre el federalismo conflictivo y el centralismo autoritario, esperando poder ubicar el equilibrio más deseable entre estas coordenadas.*¹ Este nuevo diseño delineó un sistema con un Instituto Nacional Electoral como eje rector de 32 Organismos Públicos Locales Electorales. Es por ello que esta investigación pretende dejar de manifiesto que estos cambios sustantivos que otorgaron nuevas facultades al Instituto Nacional Electoral para concentrar funciones electorales de las entidades federativas, debilitaron la calidad de las mismas, debido a las deficiencias normativas y técnicas que el INE afronta, al ejecutarlas en los procesos electorales locales.

Palabras Clave: Reforma Electoral, Sistema Electoral, Instituciones Electorales, Eficiencia, Elecciones, Coordinación, Cooperación, Autonomía.

Abstract

Electoral reform published in the Official Journal of the Federation on February 10, 2014 is a turning point in the Mexican electoral system, because structurally change the model of organizing elections in Mexico, to pass a federal electoral system with 32 autonomous local electoral authorities and a federal election authority, a model hybrid , which in the words of Dr. Mauricio Merino *pendula between conflictual federalism and authoritarian centralism, hoping to be able to locate the most desirable balance between these coordinates.* This new design featured a system with a National Electoral Institute as a guiding axis of 32 Electoral Local Public Bodies. That is why, this research aims to stress that these substantive changes that granted new powers to the Electoral Institute to concentrate federal entities electoral functions, weakened the quality of the same, due to the technical and regulatory deficiencies faced by INE, to execute them in local elections.

¹ Merino Huerta, Mauricio, *El federalismo desde abajo*, Opinión, El Universal, 24-06-2014

Key words: Electoral Reform, Electoral System, Electoral Institutions, Efficiency, Elections, Coordination, Cooperation, Autonomy.

Índice

Introducción	1
---------------------------	----------

Capítulo I

El Pacto por México

1.1. Antecedentes	7
1.2. Origen	14
1.3. Misión, Visión y Función	15
1.3.1. Misión	16
1.3.2. Visión	16
1.3.3. Función	16
1.4. Organización	17
1.4.1. Esquema de la organización de los trabajos	20
1.5. El Pacto	21
1.6. Estructura	22
1.6.1. Consejo Rector	22
1.6.2. Coordinación Técnica	23
1.6.3. Calendarización	24
1.6.4. Diagrama Estructural	24
1.7. Acuerdos y compromisos en materia Electoral	24
1.7.1. Compromiso 87.- Gobierno de Coalición	24
1.7.2. Compromiso 88.- Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre	25
1.7.3. Compromiso 89.- Ley General de Partidos Políticos	25
1.7.4. Compromiso 90.- Reforma Electoral	26
1.7.5. Compromiso 91.- Reforma del Distrito Federal	26

1.7.6. Compromiso 92.- Revisión integral de los fueros	27
1.7.7. Compromiso 93.- Leyes reglamentarias de la Reforma Política ..	27
1.7.8. Compromiso 94.- Reelección de Legisladores	27
1.7.9. Compromiso 95.- Medios de Comunicación	28
1.8. Adendum	29
1.8.1. Compromiso adicional 1.- Respeto a la ley y limpieza electoral ..	30
1.8.2. Compromiso adicional 2.-Blindaje Electoral	30
1.8.3. Compromiso adicional 3.- Participación de la Sociedad Civil	31
1.8.4. Compromiso adicional 4.- Profesionalización e imparcialidad de los delegados y operadores de programas federales	31
1.8.5. Compromiso adicional 5.- Comisiones plurales estatales	32
1.8.6. Compromiso adicional 6.- Comisión plural Nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia .	32
1.8.7. Compromiso adicional 7.- Creación de condiciones de equidad de la competencia en cada uno de los 14 estados que sostendrán elecciones en julio de 2013	33
1.8.8. Compromiso adicional 8.- Observación Electoral	33
1.8.9. Compromiso adicional 9.- Reforma Electoral adelantando compromisos 89 y 90	33
1.8.10. Compromiso adicional 10.- Sistema Nacional de Programas Sociales, adelantando compromiso 6	34
1.8.11. Transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción	34
1.9. Saldos y balance del pacto en materia electoral	34
1.9.1. Saldos positivos	35
1.9.2. Saldos negativos	36

Capítulo II

El Sistema Nacional Electoral

2.1. Antecedentes	37
--------------------------------	-----------

2.2. Artículo 41 Constitucional	38
2.2.1. Organización de las Elecciones	38
2.2.2. Organización y Funcionamiento de los Órganos Electorales	39
2.2.3. Nuevas Facultades del Instituto Nacional Electoral	41
2.2.4. Elecciones Locales	43
2.2.5. Asunción	44
2.2.6. Delegación	46
2.2.7. Atracción	49
2.2.8. Servicio Profesional Electoral	49
2.3. Artículo 116 Constitucional	51
2.3.1. Las Constituciones Locales en materia electoral	51
2.3.2. Autoridades Electorales	52
2.3.3. Órganos Superiores de Dirección	53
2.4. Artículo 122 Constitucional	54
2.4.1. Artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	55
2.4.2. Artículo 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	55
2.4.3. Artículo 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	56

Capítulo III

El Proceso Electoral Coincidente 2014-2015 en el Distrito Federal

3.1. Antecedentes	58
3.2. Integración del Organismo Público Local Electoral en el Distrito Federal	59
3.3. Servicio Profesional Electoral	62
3.4. Reasunción de funciones del INE de las Elecciones Locales	65
3.5. Capacitación Electoral	67
3.5.1. Supervisores y Capacitadores Electorales	69

3.5.2. Insaculación	71
3.6. Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU)	75
3.7. Ubicación de Mesas Directivas de Casilla Única	80

Capítulo IV

Deficiencias en las Facultades del Instituto Nacional Electoral en Elecciones Locales

4.1. Denominación: De Federal a Nacional	83
4.2. Designación de Consejeras y Consejeros Electorales Locales	89
4.3. Servicio Profesional Electoral Nacional	96
4.3.1. Servicio Profesional Electoral en las entidades federativas	97
4.4. Reasunción de Facultades del INE en Elecciones Locales	105
4.5. Delegación	109
4.6. Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU)	111
4.6.1. Instalación e integración de Mesas Directivas de Casilla Única ..	111
4.6.2. Intercambio de documentación electoral mal integrada para la realización de los cómputos distritales	113
4.6.3. Análisis Costo/Beneficio de la Mesa Directiva de Casilla Única ..	116
4.6.4. Ubicación de Mesas Directivas de Casilla Única	122
Conclusiones	124

Fuentes de Consulta

a) Bibliografía	130
b) Legislación de consulta	134

c) Cibergrafía	134
d) Diccionarios	134

Introducción

Este trabajo tiene el propósito de realizar un análisis de la reforma electoral del 2014, utilizando el método de estudio descriptivo sobre las facultades del Instituto Nacional Electoral en elecciones locales, ya que ésta abonó en deficiencias respecto a la calidad de organizar elecciones locales, en particular en el Distrito Federal.

Reformas Electorales

Una variable directa en México para su proceso de transición democrática han sido sin lugar a dudas, las reformas electorales. La exigencia política y ciudadana para brindar atención a elecciones legales, equitativas y transparentes dio paso a las condiciones necesarias para avanzar en la ruta del cambio político en México.

La mecánica del cambio político en México² no se puede entender sin las reformas electorales históricas, particularmente vale mencionar, las que van de 1989 a 2014³ por ser las que crean y transforman las instituciones electorales modernas del país y que marcaron un antes y después, para el estudio del sistema electoral⁴ mexicano.

La reforma electoral de 1989-1990, produjo un ordenamiento legal totalmente nuevo: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵ que trajo consigo el nacimiento del Instituto Federal Electoral. Con ello, los procesos

² Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg Jose, *La mecánica del cambio político en México*, Elecciones, partidos y reformas, ediciones cal y arena, 2000.

³ Cabe subrayar que el sistema electoral mexicano tuvo modificaciones trascendentes desde 1977.

⁴ En este trabajo el Sistema Electoral se entenderá como el conjunto sistemático de procedimientos a través de los cuales, los sufragios de los ciudadanos se transforman en órganos de gobierno.

⁵ Este Código fue expedido oficialmente el 15 de agosto de 1990.

electorales federales se volvieron una función estatal y pública. Los responsables de la organización y vigilancia de éstos son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y los ciudadanos. Fue un avance de largo alcance.

Avanzado la década, para 1993 y 1994 los principales avances de estas reformas fueron la eliminación de la auto-calificación política, la fiscalización, que prohibió a los partidos políticos recibir financiamiento proveniente de gobernantes, extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles; y los consejeros magistrados son sustituidos por consejeros ciudadanos. Por su parte, los partidos políticos dejaron de tener derecho de voto en todos los niveles colegiados electorales, a partir de ahora, sólo tienen derecho a voz⁶. Fue un avance incuestionable.

En 1996, la reforma electoral marcó un parte-aguas en la consolidación democrática del sistema electoral mexicano al desligar de raíz al Poder Ejecutivo de su integración, con ello se reforzó la autonomía e independencia del IFE, principios rectores que rigen a la autoridad electoral.⁷ Fue una reforma visionaria.

En el mismo camino pero por cuerdas diferentes, en estos tiempos, la mecánica de los cambios políticos nacionales había incidido de manera positiva en el plano local. Las entidades federativas con sus propios ritmos y siguiendo la lógica federal, avanzaban en la consolidación de sus sistemas electorales locales.

Para las reformas de 2007-2008 se abroga la norma electoral y se crea un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los principales cambios fue que el Instituto Federal Electoral concentra la administración única de

⁶ *Op. Cit.*

⁷ <http://www.ine.org.mx/parasabermasreformasestructurales.html/>

los tiempos oficiales⁸ para la difusión de las campañas electorales (federales y locales)⁹ Fue un cambio profundo y complejo.

En este momento los cambios en las reglas electorales locales estaban diversificados, de manera que la característica de las reformas electorales estatales entró en una fase de diferenciación en el grado de limpieza, libertad y transparencia de las leyes¹⁰. Unos con avances, otros con retrocesos.

Metodología

Con el marco de referencia mencionado se puede observar que México avanzó en un proceso de democratización profundo, extenso y prolongado; sin embargo, las elecciones, que fueron el eje que definió los tiempos y el ritmo de la transición democrática en el país, o sea, éstas reformas electorales no han logrado alcanzar reconocimiento en libertad, justicia y credibilidad, que exige cualquier democracia electoral.¹¹

Por ello, el tema de investigación de este trabajo tiene como objeto de estudio el nuevo modelo de sistema nacional electoral, en particular las facultades del Instituto Nacional Electoral para organizar elecciones locales.

⁸ Primera vez que fueron utilizados, prohibiendo la compra de espacios.

⁹ Valdez Zurita, Leonardo, Reforma Electoral 2007-2008, Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008.

¹⁰ Méndez de Hoyos, Irma, Loza Otero Nicolás, *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, Flacso México, Primera edición: noviembre 2013.

¹¹ Estos tres elementos se refieren a “elecciones integrales”. Concepto definido por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y la Comisión Global sobre Elecciones y Seguridad.

Por razones de espacio y tiempo no hay la capacidad para analizar las condiciones particulares de las 32 entidades federativas y su relación/coordinación con el INE, para la organización de las elecciones locales, por este motivo el trabajo de análisis se divide en dos planos: el primero aborda las cinco facultades generales que impactan del mismo modo a los 32 Ople's como son: 1.-la denominación de Federal a Nacional del INE, 2.- La designación de los Consejeros Electorales Locales, 3.- El Servicio Profesional Electoral Nacional, 4.-La reasunción de facultades del INE en elecciones locales y, 5.- La delegación.

El segundo plano, aborda el proceso electoral local coincidente 2014-2015 en el Distrito Federal, y la concentración de funciones que llevo a cabo el INE respecto a la Mesa Directiva de Casilla Única, sus resultados y evaluación.

La intención de estudiar en particular estas nuevas facultades del INE se debe a la complejidad que trae consigo su ejecución. Para este estudio se utiliza el método de análisis descriptivo; a través del cual se le da seguimiento puntual a todas las variables posibles para corroborar la hipótesis establecida que sostiene que: la reforma electoral de 2014, encuentra, en el modelo de sistema nacional electoral deficiencias en las facultades del INE, en las elecciones locales.

El estudio se plantea los siguientes objetivos:

- a) Identificar si, con el sistema nacional electoral, la organización de las elecciones coincidentes son más eficientes, e
- b) Identificar si, con el sistema nacional electoral, la organización de las elecciones coincidentes son más baratas.

Así pues, este trabajo se integra por cuatro capítulos. El primero corresponde a El Pacto por México, partiendo desde sus antecedentes y como tuvo su origen, dando paso a su Misión, Visión y Función; asimismo, se analiza su forma de organización y el esquema para consensar los trabajos, hasta llegar al documento denominado Pacto¹². Se estudia también su estructura, se describe como se integró el Consejo Rector, la Coordinación Técnica, la calendarización de trabajos y su diagrama estructural. De ahí nos encontramos con los acuerdos y compromisos en materia electoral que pasan por una variada temática que tiene que ver con : Gobierno de Coalición, Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre, Ley General de partidos políticos, Reforma Electoral, Reforma del Distrito Federal, Revisión integral de los fueros, Leyes reglamentarias de la reforma política, Reelección de Legisladores, Medios de Comunicación, Adendum, respeto a la ley y limpieza electoral, blindaje electoral, Participación de la Sociedad Civil, profesionalización e imparcialidad de los delegados y operadores de programas federales, Comisiones plurales estatales, Comisión plural nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia, Creación de condiciones de equidad de la competencia en cada uno de los 14 estados que sostendrán elecciones en julio de 2013, Observación electoral.

En el adendum además se incluyeron a los compromisos originales, adelantar la Reforma Electoral, adelantar el sistema nacional de programas sociales, transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción. Al final se presentan los saldos positivos y saldos negativos como balance del pacto en materia electoral.

El segundo capítulo, analiza el sistema nacional electoral y su estructura constitucional y legal, comienza con antecedentes para luego abordar el artículo

¹² Ello responde únicamente a la intención de presentar de manera integral la formación, estructura y funcionamiento del Pacto por México que es el antecedente inmediato de la reforma político electoral de 2014.

41 constitucional y sus apartados que regulan la organización de las elecciones, la organización y funcionamiento de los Órganos Electorales, así como las nuevas facultades del Instituto Nacional Electoral, las Elecciones Locales, la Asunción, La Delegación y la Atracción y el Servicio Profesional Electoral Nacional. Posteriormente se aborda el artículo 116 Constitucional para analizar la regulación a las Constituciones Locales en materia electoral, y las Autoridades Electorales así como sus Órganos Superiores de Dirección. Se continúa con el artículo 122 Constitucional; y, el 123, 124 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Tercer capítulo, hace un seguimiento del Proceso Electoral Coincidente 2014-2105 en el Distrito Federal, iniciando con sus antecedentes, la integración del Organismo Público Local Electoral en el Distrito Federal, El Servicio Profesional Electoral Nacional, la Reasunción de funciones del INE en elecciones locales, la Capacitación Electoral, Supervisores y Capacitadores Electorales, la Insaculación, las Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU), así como la Ubicación de casillas electorales.

El cuarto capítulo, identifica las deficiencias en las facultades del INE en elecciones locales con base en dos planos: El primer plano, para todos los Ople's de las 32 entidades federativas por lo que hace a la denominación de Federal a Nacional, la designación de Consejeras y Consejeros Electorales Locales, El Servicio Profesional Electoral Nacional y el Servicio Profesional Electoral en las entidades federativas, así como la Reasunción de facultades del INE en elecciones locales y la delegación. El segundo plano, por lo que hace a la concentración de funciones en el proceso electoral local coincidente 2014-2015 en las elecciones del Distrito Federal, en cuanto a la Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU), la instalación e integración de las mismas, el intercambio de documentación electoral mal integrada para la realización de cómputos distritales, el análisis costo/beneficio de la Mesa Directiva de Casilla Única (MDCU) y la ubicación de casillas electorales.

Finalmente se presentan las conclusiones, donde se hace un resumen del resultado obtenido derivado del seguimiento descriptivo del objeto de estudio; es decir, de la facultades analizadas que concentra el INE para llevar a cabo elecciones locales, y se hacen a manera de propuesta algunas reflexiones para mejorar el diseño institucional electoral.

Capítulo I

El Pacto Por México

1.1. Antecedentes

Con el nacimiento del siglo XXI México se encontró inmerso en una transición política, al dar el paso de un régimen hegemónico a un gobierno electo democráticamente, después de 70 años de tener un sistema político que el escritor peruano Mario Vargas Llosa definió como “la dictadura perfecta”¹³ cedió en las elecciones presidenciales del año 2000 a la voluntad del voto ciudadano y relevo en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal por haber obtenido y ser reconocido con el mayor número de votos, el Partido Acción Nacional; a través, del Presidente electo Vicente Fox Quezada.

Previo a la transición en el sistema político mexicano, el Partido Revolucionario Institucional gobernó el país desde su fundación en el año de 1929 con su primera nomenclatura, Partido Nacional Revolucionario (PNR) con el que tuvo cuatro Presidentes de la República hasta el año de 1938, después cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el que tuvo un Presidente de la República hasta el año de 1946, momento en el que volvió a cambiar su nombre como hasta hoy, Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el que tuvo nueve Presidentes de la República que gobernaron hasta el año 2000¹⁴.

¹³ En 1990, durante los debates del Encuentro Vuelta: El Siglo XX: La experiencia de la libertad, coordinados por Octavio Paz en la Ciudad de México, Mario Vargas Llosa puntualizó que “México tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre pero sí de un partido y de un partido que es inamovible”, por ello la definió como “la dictadura perfecta”. Septiembre de 1990.

¹⁴ De Garay Fernando (Coordinador), Márquez Salazar, Alberto y Vega Mariana. *PNR, PRM, PRI Esbozo Histórico*. Edición PRI DF, febrero de 2003.

Los personajes que encabezaron los gobiernos durante este régimen se enumeran en las tablas siguientes:

Tabla no. 1	
Partido Nacional Revolucionario (PNR) del 04 de marzo de 1929 al 29 de marzo de 1938	
	
Presidente	Periodo
 Emilio Portes Gil	1928-1930
 Pascual Ortiz Rubio	1930-1932
 Abelardo L. Rodríguez	1932-1934
 Lázaro Cárdenas del Río	1934-1940

Fuente: Elaboración propia con información del portal de internet *Presidentes de México*

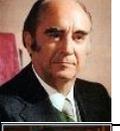
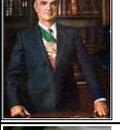
Tabla no. 2	
Partido de la Revolución Mexicana (PRM) del 30 de marzo de 1938 al 18 de enero de 1946	
	
Presidente	Periodo
 Manuel Ávila Camacho	1940-1946

Fuente: Elaboración propia con información del portal de internet *Presidentes de México*

Tabla no.3

Partido Revolucionario Institucional (PRI) del 19 de enero de 1946
a la fecha



Presidente	Periodo
 Miguel Alemán Valdés	1946-1952
 Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958
 Adolfo López Mateos	1958-1964
 Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970
 Luis Echeverría Álvarez	1970-1976
 José López Portillo	1976-1982
 Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988
 Carlos Salinas de Gortari	1988-1994
 Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000

Fuente: Elaboración propia con información del portal de internet *Presidentes de México*

Es importante mencionar que aunque el cambio de Partido en el gobierno se presentó en el año 2000, en el Poder Ejecutivo Federal, fue en 1997, entrando la segunda mitad del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió la mayoría absoluta¹⁵ (contar con la mitad más uno de los congresistas) en la Cámara de diputados, lo que obligó al Partido del Presidente a tener que negociar con la oposición la aprobación de leyes en el Congreso.

A partir de entonces la política se tuvo que encausar por las vías del dialogo y la negociación para lograr los acuerdos suficientes que contemplaran las posiciones de todos los actores involucrados: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Sólo así se lograría avanzar en la aprobación reformas constitucionales y legales que el país necesitaba.

Así pues, la legitimidad con la que arribó el primer gobierno emanado de la oposición tuvo altos niveles sociales de confianza que esperaban ver traducidos en políticas públicas concretas, sin embargo, los resultados no llegaron, el dialogo y la negociación política se estancaron en la primera mitad del gobierno del Presidente Fox, tanto que abanderó en las elecciones intermedias de 2003 la frase: *“quítale el freno al cambio”*, argumentando que sólo votando por su Partido y obteniendo la mayoría absoluta en el Congreso podría pasar su agenda de propuesta de reformas que el país esperaba. Terminó su sexenio sin la aprobación de las reformas que ya eran tema en la arena política: reforma energética, reforma educativa, reforma hacendaria, reforma electoral, reforma fiscal; principalmente.

El PAN volvió a ganar las elecciones para el sexenio 2006-2012 con Felipe Calderón Hinojosa, tras un resultado muy cerrado entre el primer y segundo lugar

¹⁵ Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica Primera edición en español 1994, p.16, febrero de 1995.

y una crisis poselectoral que se prolongó con protestas sociales por más de seis meses. Derivado de ello, surgieron las negociaciones para alcanzar una nueva reforma electoral, las cuales quedaron formalmente plasmadas en la Ley para la Reforma del Estado promulgada el 13 de abril de 2007¹⁶. El objeto de esta norma era establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado y se creaba la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como órgano rector¹⁷.

La CENCA estuvo integrada por los Presidentes de la Cámaras de Senadores y Diputados, que la presidirían alternadamente cada seis meses; los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y los Presidentes de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Podían participar también los representantes de la Presidencia de la República, así como los Presidentes de los Partidos Políticos nacionales¹⁸. La Ley para la Reforma del Estado disponía como rubros prioritarios: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial y Garantías Sociales¹⁹.

Dentro del tema “Democracia y Sistema Electoral” las propuestas de los Partidos Políticos versaron sobre las siguientes propuestas:

El **PRI** propuso:

¹⁶ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, Junio 2007.

¹⁷ González Muñoz, Sergio J, La Crónica de hoy, 12-06-2013.

¹⁸ *Ídem*

¹⁹ Ley para la Reforma del Estado, artículo 12.

- Transformar el IFE en INE para la organización de los procesos electorales federales y apoyar, mediante convenios suscritos con las entidades federativas, la organización de los procesos locales. La creación del INE, se dice en la propuesta del PRI de este documento, fortalecería de manera significativa al sistema electoral, aunado a la creación del Registro Nacional Ciudadano (RNC) y la instalación de un órgano especializado para llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

El **PRD** propuso:

- Crear el Instituto Nacional Elecciones y Participación Ciudadana cuyos órganos locales y distritales, así como los titulares de éstos, serían designados por un procedimiento análogo al de la integración del órgano superior de dirección “en congruencia con el pacto federal”;
- Diseñar nuevas formas de organización para los órganos locales y distritales, con el fin de darles eficacia y eliminar estructuras burocráticas y onerosas, y
- Crear el Tribunal Nacional Electoral y la Procuraduría Electoral, con autonomía de la PGR.

El **PVEM** propuso:

- Desaparecer el IFE como a los Institutos Estatales Electorales de las entidades federativas, para dar cabida a un nuevo Instituto Electoral que organizara todas las elecciones del País, en cualquier nivel de gobierno, aprovechando la estructura federal del IFE para ejercer sus facultades en los procesos locales de las entidades federativas.

El **PT** propuso:

- Crear el Instituto Nacional de Elecciones en sustitución del IFE, el cual además de organizar los procesos electorales federales, podría organizar las elecciones locales, a través de convenios con los órganos electorales de los estados,
- Que en el máximo órgano de dirección del INE se restituyera el derecho al voto a los representantes de los partidos políticos.

El Partido **Convergencia** propuso:

- Federalizar los procedimientos y las autoridades electorales locales; bajo la responsabilidad de un solo Instituto Nacional Electoral que generara credibilidad, confianza en los procesos electorales a todos los niveles y redujera los gastos excesivos que se derivan de la duplicidad existente;
 - Crear el Tribunal Nacional Electoral;
 - Crear la Procuraduría Federal Electoral;
 - Sustituir los órganos electorales estatales por las Delegaciones Electorales,
- y
- Consolidar y Fortalecer la autonomía de los órganos electorales respecto del Poder Ejecutivo, en todos sus ámbitos: Federal, estatal y municipal.
 - Para este momento ni el Partido Acción Nacional (PAN) ni Nueva Alianza (PANAL) presentaron propuestas en este tema.

El proceso de negociación quedó en el camino y no se lograron los acuerdos necesarios para su concreción; sin embargo, este es el precedente inmediato y directo, formalmente documentado, que dejó los cimientos hechos, para construir a partir de ellos, la reforma electoral que se negoció y consensó, en el Pacto por México.

1.2. Origen

Derivado de doce años de distanciamientos y conflictos entre el gobierno, el Congreso de la Unión y los partidos políticos; de intentos de pactos y alianzas fallidos, fue en octubre de 2012 que se gesta la intención de acercamientos entre los líderes políticos para construir lo que conocemos como el “Pacto por México”.

Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y declarado la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), fueron realizando diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. Inicialmente esas reuniones se llevaron a cabo de manera bilateral, abordando temas de interés común de los partidos políticos.

En esas reuniones se incluyeron múltiples entrevistas con el Presidente electo acompañado por miembros de su equipo de transición, con diversos líderes de los Partidos Políticos, donde participaron también coordinadores parlamentarios y gobernadores.²⁰

Hacia mediados de octubre de 2012, conforme iban avanzando las pláticas empezó a gestarse la idea de que era conveniente tener reuniones entre los líderes de los tres principales partidos políticos. En esas conversaciones fue emergiendo con claridad la conciencia de que el diagnóstico de la situación del País estaba concluido, había que realizar los cambios que el diagnóstico apuntaba.

Asimismo, se reconocieron las diferencias de puntos de vista a partir de la pluralidad de perspectiva de cada partido; sin embargo, los dirigentes partidarios no pretendieron eliminar esas diferencias pues todos fueron consientes de que el

²⁰ <http://pactopormexico.org>, 02 de diciembre de 2012.

disenso es propio de una sociedad plural y consustancial a un sistema democrático.²¹ Empero, todos los integrantes de la mesa tripartita concluyeron que quince años de gobiernos divididos habían impedido concretar muchos acuerdos que, de haberse realizado, le permitirían a México avanzar aún más de lo que se logró en las últimas dos décadas.

A partir de ello, surgió el compromiso de intentar alcanzar un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo que abarcara las esferas social, económica y política.²²

Este fue el acuerdo más trascendente en nuestro país, después de décadas de parálisis política, al haber logrado reformas constitucionales concretas alcanzadas por el consenso del Gobierno Federal y los Partidos Políticos, PRI, PAN y PRD.

1.3. Misión, Visión y Función

Como toda obra de vida, el Pacto por México tuvo que contar con un fundamento, motivación o razón de ser que justificara su existencia, su objetivo y su fin. Para ello se debió definir su propósito, estrategia y finalidad a seguir en la ruta para alcanzar su meta.

El primero, o sea, el propósito; es la esencia misma del proyecto; es decir, la misión que le da valor y significado a su creación la cual se puede resumir como su:

²¹ *Idem.*

²² Se aceptó por todos los actores que el esfuerzo se haría sin pretender borrar las diferencias ideológicas ni la competencia política, y sin ignorar que veníamos de una intensa competencia electoral en la que se confrontaron distintos programas de gobierno. Aceptadas las premisas, los líderes del equipo de transición del Presidente electo y los dirigentes del PAN y del PRD coincidieron en que valía avanzar hacia adelante. *Op. Cit.* p. 5

1.3.1 Misión²³

Impulsar un gran acuerdo nacional, integral, profundo y de largo alcance para consolidar a México como una “Democracia política y socialmente eficaz”.

El segundo, o sea la estrategia, es la ruta orientadora a seguir y sirve de brújula o faro para no perder de vista el puerto a arribar, la cual se puede resumir como su:

1.3.2. Visión²⁴

Profundizar el proceso de democratización del país para el segundo semestre del 2018, con base en tres ejes rectores:

- *El Fortalecimiento del Estado Mexicano;*
- *La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y la aplicación eficaz de los derechos sociales, y*
- *La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.*

Por último, la finalidad del proyecto se fundamenta y motiva *per se* derivado de los dos valores anteriores el cual se puede resumir como su:

1.3.3. Función²⁵

Crear las bases de un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico y la construcción de una sociedad de derechos.

²³ www.animalpolitico.com, diciembre 2012, los cinco acuerdos del pacto por México.

²⁴ *Op. Cit.* p. 5

²⁵ *Idem.*

1.4. Organización

En una primera etapa para dar forma a la planeación, se integró una mesa de trabajo tripartita integrada de la siguiente manera:

a) Partido Revolucionario Institucional (PRI) Equipo de Transición: Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong;

b) Partido Acción Nacional (PAN) Gustavo Madero Muñoz y Santiago Creel Miranda, y

c) Partido de la Revolución Democrática (PRD) Jesús Zambrano Grijalva y Jesús Ortega Martínez.

Este equipo estableció nueve reglas para el funcionamiento de las mesas de trabajo:

- 1.- Poner todo sobre la mesa desde el principio;
- 2.- Identificar los puntos coincidentes de una visión de país, así fuesen mínimos;
- 3.- Preservar los puntos de convergencia y tener claras las divergencias (ideológicas o de interés y de márgenes políticos);
- 4.- Ir siempre de lo sencillo a lo complejo para generar confianza;
- 5.- Nada negociado hasta que todo este negociado;
- 6.- Trabajar con absoluta confianza y discreción;
- 7.- Que las coyunturas y la competencia electoral no hagan parar este trabajo de la mesa, y

8.- El objetivo base es recuperar la soberanía del estado democrático y enfrentar a poderes que obstruyen desde distintos ángulos su acción y que buscan conservar su poder en detrimento del interés público.²⁶

El avance de las conversaciones pronto encaminó a la mesa tripartita a poner el énfasis en las reformas que tuvieran impacto directo y significativo en el desarrollo social, la disminución de la desigualdad y la eliminación de la pobreza extrema.²⁷

En la ruta de avance se acordó que, para lograr la meta planeada, era necesario construir una democracia eficaz, pero ello exigía, además de leyes que concordaran con el régimen democrático, prácticas políticas e instituciones que le dieran forma y contenido, y que también incorporaran la participación de los ciudadanos para garantizar su funcionamiento.²⁸

Otro acuerdo consistió en aceptar que para hacer prosperar un pacto de esta envergadura, se tendrían que enfrentar con decisión los obstáculos que diversos poderes fácticos podrían oponer a reformas y acciones que perjudicaran sus intereses.

Así pues se definieron los tres grandes ejes rectores que serían los pilares para robustecer la democracia mexicana, la cual consolidó la segunda etapa en la estructura del pacto por México:

- 1.- El fortalecimiento del Estado democrático de Derecho;
- 2.- La democratización de la política, la economía y los derechos sociales, y

²⁶ *Op. Cit.* p. 5

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ídem.*

3.- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales, y no sólo como sujetos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.²⁹

A partir de los grandes temas generales, se identificaron varios rubros que se dividieron en propuestas de política pública, acciones políticas y administrativas, reformas legales y criterios que todas las partes compartían.

En la tercera etapa, se creó una especie de secretaría técnica, incorporando a un equipo técnico-político para que fuese dando forma al texto del acuerdo que expresaba nítidamente el espíritu de la mesa tripartita y especificara en términos precisos los compromisos que integrarían el pacto.

Dicho equipo lo formaron:

- Por el Partido Acción Nacional (PAN): Juan Molinar Horcasitas;
- Por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) del equipo de transición: Aurelio Nuño Mayer, y
- Por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Carlos Navarrete Ruiz³⁰.

Hacia finales de noviembre de 2012 el equipo de trabajo contaba con un borrador de cerca de 80 acuerdos, debidamente especificados y calendarizados, con una minoría de acuerdos en status de encorchetados.

²⁹ *Ídem.*

³⁰ *Ídem.*

1.4.1. Esquema de la organización de los trabajos

Etapa uno

Establecimiento de Mesa Tripartita

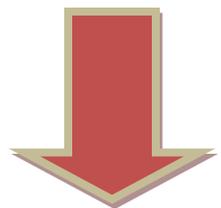
Un representante de
PRI (equipo de transición), PAN y PRD



Etapa dos

Establecimiento de Ejes Rectores

- 1.- El fortalecimiento del Estado democrático de Derecho;
- 2.- La democratización de la política, la economía y los derechos sociales, y
- 3.- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales, y no sólo como sujetos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas



Etapa tres

Establecimiento de Equipo Técnico-político

Un representante de

PRI (equipo de transición), PAN y PRI

1.5. El Pacto

A finales del mes de noviembre de 2012 se logró un acuerdo acabado y el Pacto se concretó con cinco apartados y 95 compromisos específicos. Los cinco capítulos se delinearón bajo estos rubros³¹:

- 1.- Sociedad de Derechos;
- 2.-Crecimiento Económico, empleo y competitividad;
- 3.-Seguridad y Justicia;
- 4.-Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y
- 5.-Gobernabilidad democrática.

El Alcázar del Castillo de Chapultepec fue el recinto donde, el 2 de diciembre de 2012, un día después de haber tomado posesión el titular del Poder Ejecutivo, en una ceremonia solemne encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, acompañado de los presidentes de los partidos firmantes; María Cristina Díaz Salazar, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Gustavo Madero Muñoz, del Partido Acción Nacional (PAN) y Jesús Zambrano Grijalva, del Partido de la Revolución Democrática (PRD);³² y con la presencia del Presidente de la Cámara de diputados, Jesús Murillo Karam, el Presidente de la Cámara de senadores y Coordinador de los senadores del Partido Acción Nacional (PAN), Ernesto Cordero Arroyo, así como con el Coordinador de los diputados del mismo Partido, Luis Alberto Villareal García; los Coordinadores Parlamentarios del PRI en el Senado y la Cámara baja respectivamente, Manlio Fabio Beltrones Rivera y Emilio Gamboa Patrón; los Coordinadores Parlamentarios del PRD en el Senado y la Cámara baja respectivamente, Silvano Aureoles Conejo y Miguel Barbosa Huerta, y en calidad

³¹ <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa>, Sala de prensa del Gobierno de la República, 0 2 de diciembre de 2012.

³² <http://www.milenio.com>, Milenio 02 de diciembre de 2012.

de observadores, los Coordinadores Parlamentarios del PVEM, Arturo Escobar y Vega y Jorge Emilio González Martínez³³; además de la presencia de los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se firmó el Pacto por México.

1.6. Estructura

1.6.1. Consejo Rector

Con la responsabilidad de articular las negociaciones sustantivas, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por rubros específicos y las reformas derivadas de ello estableciendo una ruta crítica para proceder a la elaboración de las iniciativas de ley requeridas y someterlas a su discusión y aprobación en el Congreso de la Unión, se integró un Consejo Rector. Este Órgano colegiado tuvo un Presidente cuya titularidad rotaba de manera mensual entre los líderes nacionales de los partidos políticos firmantes del Pacto que se apoyaba a su vez de un Coordinador Ejecutivo³⁴. El Consejo Rector se integró así:

³³ <http://www.eluniversal.com.mx>, El Universal, Gómez, Ricardo, 29 de enero 2013.

³⁴ <http://www.eleconomista.com.mx>, El Economista, 08 de enero 2013.

Tabla no. 4			
Integración del Consejo Rector del Pacto por México			
Representación del Gobierno Federal	Representación del PRI	Representación del PAN	Representación del PRD
Miguel Ángel Osorio Chong, Luis Videgaray Caso y Aurelio Nuño Mayer	Cesar Camacho Quiroz, Martha Sofía Tamayo Morales, Raúl Cervantes Andrade, Héctor Humberto y Gutiérrez de la Garza	Gustavo Madero Muñoz, Santiago Creel Miranda, Marco Antonio Adame Castillo, Rosa Adriana Díaz Lizama y Alejandro Zapata Perogordo	Jose de Jesús Zambrano Grijalva, Jesús Ortega Martínez, Pablo Gómez Álvarez, Eloy Vazquez López y María Alejandra Barrales Magdaleno

Fuente: Elaboración propia con información del portal <http://pactopormexico.org>

1.6.2. Coordinación Técnica

Con la responsabilidad técnica de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y a los acuerdos de las mesas de trabajo por rubros específicos, además de instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública, se integró una Coordinación Técnica como se describe en la siguiente tabla:

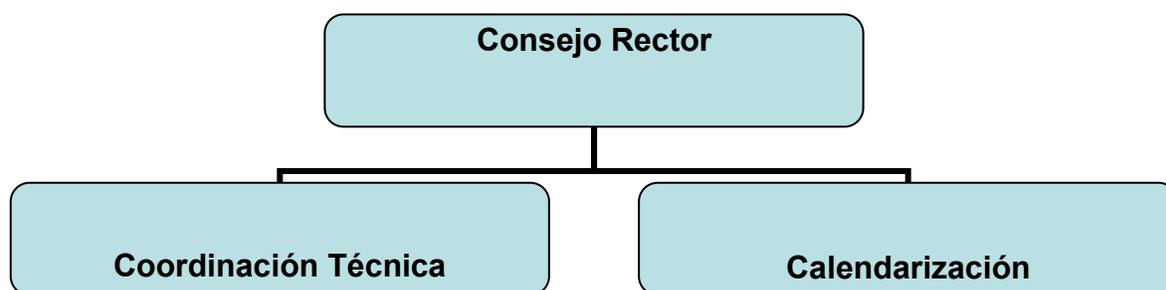
Tabla no. 5			
Integración de la Coordinación Técnica del Pacto por México			
Representación del Gobierno Federal	Representación del PRI	Representación del PAN	Representación del PRD
Felipe Solís Acero	Arturo Huicochea Alanís	Juan Francisco Molinar Horcasitas	Guadalupe Acosta Naranjo

Fuente: Elaboración propia con información del portal <http://pactopormexico.org>

1.6.3. Calendarización

La versión acabada del documento contempla tiempos generales de inicio y fin para implementarse, además de observaciones respecto de si los acuerdos están sujetos o no a la aprobación de una reforma, o bien, si el compromiso implica una reforma *per se*. Su plazo máximo de conclusión para la implementación de todos los acuerdos está fijado para el segundo semestre de 2018³⁵

1.6.4. Diagrama Estructural



1.7. Acuerdos y compromisos en materia Electoral

Dentro del capítulo “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática” se incluyeron nueve acuerdos correspondientes a la reforma Política-Electoral: 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 95,³⁶ los cuales se detallan a continuación:

1.7.1. Compromiso 87.- Gobierno de Coalición.

“Se impulsará una reforma constitucional para otorgarle al Presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno. En este caso, el Presidente y su partido construirán un acuerdo con una o varias de las fuerzas opositoras en el Congreso para conformar una mayoría estable para que ratifique lo siguiente:

³⁵ *Op Cit* p.5

³⁶ Pacto por México LXII Legislatura Cámara de Diputados. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Febrero, 2013.

Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas;

Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno,

Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno”.

1.7.2. Compromiso 88.- Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.

“La tecnología electoral actual no requiere de lapsos tan largos entre la fecha de la jornada electoral y la toma de posición del gobierno electo. Para facilitar el periodo de transición y reducir el periodo de convivencia de un gobierno saliente y uno entrante, se impulsará una reforma constitucional para adelantar la fecha de toma de posesión del Presidente de la república, con un transitorio que lo programe para 2024”.

1.7.3 Compromiso 89.- Ley General de Partidos Políticos.

“Los Partidos Políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:

Se aprobará una Ley General de Partidos Políticos para dar un marco normativo estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales”.

1.7.4 Compromiso 90.- Reforma Electoral.

- *“Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas:*
- *Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos;*
- *Disminución en el monto de los topes de campaña;*
- *Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente:*
 - a) *El rebase de los topes de campaña;*
 - b) *La utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral, y*
 - c) *La compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate.*
- *Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios;*
- *Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción,*
- *Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto”.*

1.7.5. Compromiso 91.- Reforma del Distrito Federal.

“La reforma comprenderá los siguientes temas:

- *Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República;*
- *Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal;*

- *Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF;*
- *En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación,*
- *Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República”.*

1.7.6 Compromiso 92.- Revisión integral de los fueros

“Se reordenará el marco de fueros para que nadie tenga privilegios”.

1.7.7. Compromiso 93.- Leyes reglamentarias de la Reforma Política.

“Se aprobarán las siguientes leyes:

Ley reglamentaria de Candidaturas Independientes;

Ley reglamentaria de Iniciativa Ciudadana;

Ley reglamentaria de Iniciativa Preferente, y

Ley reglamentaria de la Consulta Popular”.

1.7.8. Compromiso 94.- Reelección de Legisladores.

“Se podrán reelegir hasta por cuatro periodos consecutivos los Diputados federales y locales, los asambleístas del DF y los Presidentes Municipales así como los delegados del Distrito federal: Los Senadores de la República se podrán reelegir hasta por dos periodos consecutivos”.

1.7.9. Compromiso 95.-Medios de Comunicación.

“Para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información, así como establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud. De igual forma, se dará cumplimiento al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2013, para garantizar el derecho de réplica.

Durante el desarrollo para la implementación de los compromisos político-electorales en abril de 2013 el PAN a través de su dirigente Gustavo Madero denunciaron presuntos desvíos de recursos de los programas sociales del gobierno federal para apoyar a los candidatos del PRI en las elecciones de julio de ese mismo año lo que causó una suspensión de los trabajos y compromisos del Pacto por México.

Estas diferencias encontraron solución con la inclusión de nuevos acuerdos al pacto por México con el objeto de blindar los procesos electorales buscando medidas inmediatas para garantizar la equidad de la competencia electoral y evitar el uso de recursos públicos de programas sociales con fines proselitistas.³⁷Lo anterior derivó en un engrose al multicitado documento.

³⁷ CNN, México, 07 de mayo de 2013.

1.8. Adendum

En la justificación de motivos por parte de los firmantes del Pacto por México, que motivaron la adición al documento, expresaron lo siguiente:

“Los integrantes del Pacto por México reafirmamos nuestra convicción de que en democracia no existe dilema entre sólo disentir y sólo coincidir. Un mismo actor político puede legítimamente cooperar, acordar, confrontar, competir y denunciar de manera simultánea. En ese sentido, nos hemos comprometido a la creación y preservación de un espacio que permite lograr acuerdos a favor del país y al mismo tiempo exponer, cada quien, con firmeza sus diferencias.

Hoy es indispensable preservar este entorno político de confianza, con base en cuatro principios: 1.- Sobreponer el interés del país y el de los mexicanos a cualquier interés partidario o individual; 2.- Cumplir con la palabra empeñada; 3.- Profundizar la transparencia, y 4.- Actuar bajo estricto apego a la Constitución y a las leyes de que ella emanan.

Estamos decididos a terminar con el uso electoral de programas sociales en todos los ámbitos y órdenes de gobierno. Tenemos la propuesta de crear un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza que permita mayor eficiencia, transparencia y progresividad en el uso de los recursos públicos.

El avance en estos frentes demanda acciones de corto y mediano plazo. Éstas incluyen la creación de mecanismos de acuerdo político para responder oportunamente a retos coyunturales, reformar leyes y programas para mejorar la estructura de nuestros sistemas y especialmente castigar a quienes cometan delitos electorales medrando con la pobreza que padecen millones de mexicanos”³⁸.

³⁸ <http://pactopormexico.org/adendumalpactopormexico/>. 07 de mayo de 2013.

Es así que se incorpora al Pacto por México el adendum al documento original para evitar probables delitos electorales y garantizar la limpieza de las elecciones del 7 de julio que se llevarían a cabo en el año 2013, con las adiciones que se enlistan al calce:

1.8.1. Compromiso adicional 1.- Respeto a la ley y limpieza electoral

“Los firmantes exigiremos y garantizaremos, en nuestros respectivos ámbitos de responsabilidad, que todos los funcionarios que hayan cometido o que en el futuro cometan delitos electorales sean debidamente sancionados por las autoridades competentes. Para ello, promoveremos en nuestros respectivos ámbitos de competencia, acciones de las autoridades de procuración de justicia y de control administrativo federales y estatales, que informarán de sus acciones en el marco de la leyes aplicables”

1.8.2. Compromiso adicional 2.- Blindaje Electoral

“Tomar medidas de prevención inmediatas para garantizar elecciones limpias, equidad en la competencia y blindaje contra el uso electoral de los programas sociales, con las siguientes acciones:

- a) Suspensión temporal de movimientos de altas y bajas de beneficiarios en los padrones de los Programas Sociales en los 14 estados en donde se realizarán elecciones;*
- b) Suspender la realización de asambleas o reuniones públicas de operadores de programas con los beneficiarios 45 días antes del día de las elecciones;*
- c) Adelantar 45 días antes de la elección la entrega de apoyos, sujeto a las disposiciones presupuestarias;*
- d) Publicar a nivel estatal la lista de los beneficiarios de los padrones de Oportunidades, 65 y más, Estancias infantiles, Programa de Vivienda tu casa, Vivienda Rural, Seguro Popular y Programas de Empleo Temporal;*

e) *De manera inmediata atender y resolver las denuncias sobre los Delegados Federales que presuntamente actúen con fines electorales, y*

f) *La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigará las cuentas bancarias de todos los gobiernos de los estados de las cuales se hagan retiros en efectivo por cantidades relevantes”.*

1.8.3. Compromiso adicional 3.- Participación de la Sociedad Civil

“Se crearán las instancias adecuadas para que organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia, vigilen el funcionamiento y la operación de los programas de apoyo social con criterios técnico sociales y no electorales. Esta vigilancia incluirá los siguientes aspectos:

a) *Auditar padrones de beneficiarios de los programas sociales, incluyendo sus movimientos de altas y bajas;*

b) *Revisar y emitir opiniones sobre los criterios de altas y bajas de los beneficiarios para evitar los sesgos políticos partidistas;*

c) *Revisar, transparentar y emitir opiniones sobre las reglas de operación y los criterios técnicos de los principales programas gubernamentales de combate a la pobreza y los convenios de Colaboración con las entidades federativas y*

d) *Promover observatorios ciudadanos del ejercicio del gasto de los gobiernos estatales y de la imparcialidad de actuación de los gobernadores durante los procesos electorales”.*

1.8.4. Compromiso adicional 4.- Profesionalización e imparcialidad de los delegados y operadores de programas federales

“Los signatarios del pacto convenimos definir, de manera conjunta, los criterios que deben normar el perfil profesional de los delegados federales, subdelegados y principales operadores de las dependencias responsables de manejar programas

sociales. En función de ese perfil profesional, el Ejecutivo revisará los nombramientos realizados para asegurar su idoneidad”.

1.8.5. Compromiso adicional 5.- Comisiones plurales estatales

“Promover la creación de una Comisión Plural de preservación del entorno político de equidad de la competencia en cada una de las 14 entidades federativas que tendrán elecciones en julio de 2013.

Se integra por el Gobernador del estado, los representantes de los partidos políticos nacionales y estatales y un representante de la Secretaría de Gobernación. Impulsaría los siguientes acuerdos:

- a) Atender las denuncias y realizar los acuerdos políticos que aseguren la imparcialidad de las elecciones y las condiciones de equidad en la competencia política;*
- b) Vigilar que se cumplan estrictamente los tres últimos párrafos del artículo 134 Constitucional y, en particular, que los gobiernos estatales y municipales se abstengan de utilizar en los medios de comunicación las llamadas gacetillas y otras formas ilegales de publicidad gubernamental. Se buscará hacer extensivo este acuerdo en todos los órdenes de gobierno, y*
- c) Las sesiones de las Comisiones Plurales estatales y sus resolutivos deberán ser públicos”.*

1.8.6. Compromiso adicional 6.- Comisión plural Nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia

“Esta comisión estará integrada por el Secretario de Gobernación que la presidirá y por los Presidentes de los partidos políticos nacionales. Sus funciones serán:

- a) *Dar seguimiento al trabajo de las 14 mesas políticas estatales de equidad de la competencia y a las denuncias no resueltas en las instancias locales;*
- b) *Realizar los acuerdos que aseguren las condiciones de equidad en la competencia política, y*
- c) *Atender las denuncias y coadyuvar con la Secretaría de Gobernación para que ésta actúe ante las amenazas de inseguridad de los candidatos y de los miembros de los partidos que participen en su realización”*

1.8.7. Compromiso adicional 7.- Creación de condiciones de equidad de la competencia en cada uno de los 14 estados que sostendrán elecciones en julio de 2013

“La Comisión Nacional para la preservación del entorno político de equidad de la competencia promoverá en las 14 entidades federativas que sostendrán elecciones en julio de 2013 los siguientes acuerdos políticos:

- a) *Hacer públicos los beneficiarios de todos los programas sociales a nivel de municipio y*
- b) *Los gobernadores se comprometerán a no utilizar recursos públicos para favorecer a un partido político o candidato y a no entregar despensas, ni utilitarios”.*

1.8.8. Compromiso adicional 8.- Observación Electoral

“El gobierno federal y los partidos políticos nacionales gestionarán activamente la participación de observadores electorales nacionales y visitantes internacionales al proceso electoral próximo”.

Acuerdos vinculados a los compromisos originales del Pacto por México

1.8.9. Compromiso adicional 9.- Reforma Electoral adelantando compromisos 89 y 90

“Instalar a la brevedad una mesa integrada por los representantes del Consejo Rector y de los grupos Parlamentarios de ambas Cámaras, con el fin de estar en condiciones de presentar la iniciativa de Reforma Política y Electoral y realizar un eventual Periodo Extraordinario, antes del inicio del próximo Periodo Ordinario de Sesiones del mes de septiembre, para darle la prioridad máxima dentro de la agenda inmediata del Pacto”.

1.8.10. Compromiso adicional 10.- Sistema Nacional de Programas Sociales, adelantando compromiso 6

“Instalar una mesa integrada por los representantes del Consejo Rector y de los Grupos Parlamentarios, para acordar una iniciativa que cree el Sistema Nacional de Programas Sociales, que permita combatir con mayor eficacia la pobreza y que evite las duplicidades, los subsidios regresivos, que establezca evaluaciones permanentes, transparencia integral, así como la profesionalización de los delegados y operadores de los programas sociales”.

1.8.11. Transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción

“Redoblar esfuerzos para que las iniciativas de ley relacionadas con deudas estatales, transparencia y combate a la corrupción alcancen los más altos objetivos planteados en el propio Pacto por México”

1.9. Saldos y Balance del Pacto por México en materia Electoral

El 29 de noviembre de 2013 se cerró el ciclo de vida del Pacto por México al anunciar su retiro el PRD de las mesas de negociación, Jesús Zambrano presidente del partido acusó al PRI de haber negociado con el PAN y el PVEM la reforma energética sin haber consultado a su partido³⁹. Durante casi un año de vigencia el Pacto arrojó saldos positivos en una balanza a evaluar en el momento

³⁹ Periódico excelsior, 29-11-2013.

de la aplicación y resultados de las reformas, en materia electoral se puede decir que:

1.9.10. Saldos positivos:

- El Pacto por México fue un instrumento político incluyente que generó consensos para lograr reformas constitucionales incluyendo la electoral;
- El Dr. Gustavo López Montiel, definió al Pacto por México como un instrumento para impulsar la construcción de una agenda legislativa⁴⁰;
- Destabó la parálisis Legislativa a través de acuerdos políticos entre todos los actores privilegiando la política como medio de la negociación y el consenso;
- Tuvo como rasgo distintivo el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, y
- La base de la reforma electoral fue producto de un acuerdo generado desde Pacto por México y avalado por la mayoría de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión;

⁴⁰ Investigador del Departamento de Estudios Jurídicos y Sociales del Tecnológico de Monterrey, El Economista, 13-06-2013.

1.9.11. Saldos negativos:

- La reforma electoral se aprobó a través de un acuerdo ambiguo y poco reflexionado;
- Varios analistas concluyen que el Pacto por México fue el medio para obtener la reforma que importaba verdaderamente al Ejecutivo; (la reforma energética)⁴¹
- En ese sentido, la reforma electoral fue la moneda de cambio de la reforma energética entre el PAN y PRI;
- Únicamente negoció iniciativas del Ejecutivo y de los partidos mayoritarios, y
- El Pacto por México impuso su agenda de reformas al Congreso de la Unión, espacio formalmente facultado para negociar, acordar y consensar las mismas.

El balance de la reforma electoral, se analiza en los siguientes capítulos, en función de que se requiere de un estudio con mayores elementos cuantitativos y cualitativos, los cuales se desarrollan a partir de la evidencia empírica que se recabo en el proceso electoral que puso a prueba las recientes normas y procedimientos electorales coincidentes en el Distrito Federal; 2014-2015, con base en los resultados obtenidos.

⁴¹ Virgilio Bravo, Investigador de la Escuela en Administración pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, El Economista 13-06-2013, Luis Rubio, CIDAC, 17-08-2014.

Capítulo II

El Sistema Nacional Electoral

2.1. Antecedentes

La reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero del 2014 es un punto de inflexión en el sistema electoral mexicano, ya que cambió el modelo de organizar las elecciones en México de manera estructural, al pasar de un sistema electoral federal con 32 autoridades electorales locales autónomas y una autoridad electoral federal, a un modelo híbrido, que en palabras del Dr. Mauricio Merino *pendula entre el federalismo conflictivo y el centralismo autoritario, al no poder ubicar el equilibrio más deseable entre esas coordenadas*⁴².

Este nuevo diseño delineó un sistema nacional electoral con un Instituto Nacional Electoral como eje rector de 32 Organismos Públicos Locales Electorales. Este capítulo tratará la fundamentación constitucional y legal de estos cambios sustantivos los cuales adicionan facultades especiales al nuevo Instituto Nacional Electoral, reguladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴³, para las elecciones locales, como son: Organización de las elecciones, funcionamiento de los órganos electorales, la asunción, la atracción y

⁴² Artículo publicado en el periódico El Universal, titulado: *“El Federalismo desde abajo”*, 21 de mayo de 2014.

⁴³ Publicada el 23 de mayo del 2014, en la Gaceta Parlamentaria. El artículo transitorio segundo abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 14 de enero de 2008 que regía en materia electoral federal.

la Delegación,⁴⁴ la edificación del servicio profesional electoral nacional y la nueva conformación de las autoridades electorales con sus órganos de dirección superior homogéneos en todas las entidades federativas.

2.2. Artículo 41 Constitucional

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁵ es el corazón del nuevo sistema nacional electoral, ya que fija los principios de cómo se ejerce la soberanía y el pacto federal. Asimismo, establece el requisito democrático de elecciones libres, auténticas y periódicas para la renovación de los poderes públicos, a cargo del naciente Instituto Nacional Electoral y fija sus principios rectores. Por ello, su análisis es fundamental para explicar la base del nuevo diseño constitucional electoral, así como su derivación en la Ley secundaria; y su alcance.

Artículo 41 de la Constitución.- *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. . .*

2.2.1. Organización de las Elecciones

La Base V establece: *“La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución”*

En lugar del Instituto Federal Electoral (IFE) se crea el Instituto Nacional Electoral (INE). La función sustantiva del INE será la de organizar las elecciones federales pero con facultades extendidas en el ámbito local. Se creó un órgano administrativo de carácter nacional, con competencias y atribuciones para las

⁴⁴ Establecidas en los artículos 120 al 125 de la LGIPE.

⁴⁵ Reformado el 10 de febrero de 2014

elecciones locales y se concibió una autoridad que coordina y “garantiza” los mismos parámetros de aplicación de las leyes por parte de las autoridades locales, a fin de estandarizar las condiciones de competencia electoral en todas las elecciones y de impulsar una democracia más transparente e imparcial en todo el país.⁴⁶

Es decir, el INE estará guiando y supervisando la labor de los organismos públicos locales electorales.

Así pues, la razón del cambio en la nomenclatura del recién creado Instituto Nacional Electoral (INE), es la nacionalización de los procesos electorales, por ello esta denominación refleja sus nuevas competencias respecto de todo tipo de elecciones ya sea en el orden federal o local.⁴⁷

2.2.2. Organización y Funcionamiento de los Órganos Electorales

El Apartado A, Base V establece: “ . . . 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. . . ”⁴⁸

La Constitución rige una relación institucional legalmente regulada entre el INE y los OPLES que en los hechos existía ya a través de convenios establecidos entre las autoridades locales y la federal con base en la manifestación de voluntades, lo

⁴⁶ Córdova Vianello, Lorenzo, Instituto Nacional Electoral, Presentación del Compendio: *Legislación Electoral Nacional* p. XVI, tomo 1, México 2014.

⁴⁷ Las 100 preguntas sobre la reforma electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Electoral, p. 2.

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. Cit.*, p. 50

cual ahora es norma regulada al señalarlo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁴⁹ que establece:

“La coordinación de actividades entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales estará a cargo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y del Consejero Presidente de cada Organismo Público Local, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, en los Términos previstos en esta Ley. . .”⁵⁰

Esta coordinación tiene el objeto de contribuir a la armonización técnica de la organización de las elecciones a nivel local, con la finalidad de homologar los estándares de calidad de la mismas, como lo establece el numeral dos del mismo artículo 119: *“ Para la realización de las funciones electorales que directamente le corresponde ejercer al Instituto en los procesos electorales locales, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución y en esta Ley, y en concordancia con los criterios, lineamientos, acuerdos y normas que emita el Consejo General del Instituto, la Secretaría Ejecutiva del Instituto presentará a consideración del Consejo General, el proyecto de Plan Integral que contenga los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral local.”*

Así pues, el INE tiene facultades legales de erigirse como autoridad rectora a nivel nacional en todo el territorio mexicano en materia electoral, al concentrar la coordinación con los genéricamente denominados OPLES, a través de criterios, lineamientos, acuerdos y normas. Ello no significa una relación de subordinación y jerarquización. La interlocución entre las autoridades electorales debe darse bajo

⁴⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), artículo 19, numeral 1.

⁵⁰ Compendio de Legislación Nacional Electoral, ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tomo II, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, p. 54, México 2014.

la naturaleza conceptual, jurídica y literal de Coordinación como lo establece la propia ley, debe construirse de forma sincronizada⁵¹ entre los el INE y los OPLES.

2.2.3. Nuevas Facultades del Instituto Nacional Electoral

El Apartado B, Base V establece: “*Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:*”

a) *Para los procesos electorales federales y locales:*

1. *La capacitación electoral;*
2. *La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;*
3. *El padrón y la lista de electores;*
4. *La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;*
5. *Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales;*
6. *La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y*
7. *Las demás que determine la ley.*⁵²

b) *Para los procesos electorales federales:*

⁵¹ Díaz Naranjo, Fernando, “*INE, construyendo un nuevo vínculo electoral*”, artículo de opinión, la silla rota, <http://lasillarota.com>, 05-06-2014.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, *Op. Cit.*, p. 52

1. *Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
2. *La preparación de la jornada electoral;*
3. *La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;*
4. *Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;*
5. *La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;*
6. *El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y*
7. *Las demás que determine la ley.*

“El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

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. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

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.”⁵³

Estas facultades atribuidas al INE en elecciones locales conllevan un nivel de apoyo y colaboración entre INE y OPLE’s que deben tener especial cuidado en la forma que se ejercen para no extender más allá los ámbitos de competencia entre los organismos, ya que a su vez son autoridad en materia electoral por ministerio de ley dentro de sus jurisdicciones.

2.2.4. Elecciones Locales

El Apartado C, Base V establece: *“En las entidades federativas las elecciones locales estará a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:*

1. *Derechos y el acceso a la prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
2. *Educación Cívica;*
3. *Preparación de la jornada electoral;*
4. *Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;*
5. *Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;*
6. *Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;*
7. *Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo,*

⁵³ *Ídem*, artículo 32.

8. *Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;*
9. *Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;*
10. *Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y*
11. *Las que determine la ley.*⁵⁴

La LGIPE regula estas atribuciones en el título II “*De los Organismos Públicos Locales*”, en el capítulo V “*De las Atribuciones a los Organismos Públicos Locales*” en el artículo 104 f), que establece: “*Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral*”, lo que literalmente significa que los OPLE’s tienen facultades para organizar la elección local, que incluye todas las etapas del proceso, a saber: Preparación de la elección; Jornada Electoral, y Resultados y declaración de validez de la elección. En relación al numeral 1 del artículo 125 de la LGIPE, se establece que las funciones de los OPLE’s en elecciones locales tendrán carácter excepcional. Este tema seguramente estará en la mesa de análisis en esta redefinición de funciones, ya que existen OPLE’s como el Distrito Federal que tienen estructura de servicio profesional electoral con los mismos estándares de calidad que el INE para llevar a cabo estas facultades con calidad y eficiencia.

2.2.5. Asunción

“En los supuestos que establezca la Ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

⁵⁴ *Ídem*

a) *“Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;”*⁵⁵

La Ley secundaria establece los siguientes supuestos para asumir esta facultad⁵⁶

“1. Los casos de asunción de la elección se resolverán mediante procedimientos especiales que deberá instaurar la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

2. La asunción de la competencia de una elección local solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo que se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

a) *Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y*

b) *Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.*

3. Los procedimientos de asunción se iniciarán a petición fundada y motivada ante el Instituto, de al menos cuatro de sus consejeros, o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local.” . . .

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ Artículo 121, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), Compendio de Legislación Electoral Nacional, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, México 2104, p.55

Esta facultad consiste en que el INE asumirá la realización directa de todos los procedimientos de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's) en términos de este precepto constitucional. Se puede iniciar a petición fundada y motivada de al menos cuatro de los consejeros del INE o de la mayoría del consejo del organismo público local electoral (cuatro) y debe ser presentada, desahogada y resuelta hasta antes del inicio del proceso electoral. Una vez iniciado el Proceso Electoral sólo se podrá asumir parcialmente alguna parte del procedimiento electoral bajo los mismo requisitos que se establecen para la asunción total.

2.2.6. Delegación

“En los supuestos que establezca la Ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento”⁵⁷

Por su parte, la LGIPE regula de la siguiente manera la actualización de los supuestos para ejercer esta facultad especial:

*“1. La Delegación de funciones del Instituto en los Organismos Públicos Locales que señala el inciso b) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, **tendrá carácter excepcional**. La Secretaría Ejecutiva someterá al Consejo General los Acuerdo de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.*

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inciso b) Apartado C, Base V, artículo 41, *Op. Cit.*, p. 53

2. *Para el ejercicio de esta facultad, el acuerdo del Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del Organismo Público Local Electoral, para cumplir con eficiencia la función.*

3. *La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho Consejeros Electorales. Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación. El Instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.*

4. *La delegación de facultades se realizará de forma específica en cada caso para un Organismo Público Local determinado. Los organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta Ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.”*

La delegación constituye la atribución que tiene el INE para determinar qué OPLE´s pueden llevar a cabo actividades que le corresponden al INE para los procesos electorales locales; para ello, se requiere contar con una evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del Organismo Público Local electoral, para cumplir con eficiencia la función;⁵⁸

Empero, dichas actividades en principio se entienden delegadas a los OPLE´s, como lo establece el artículo octavo transitorio del decreto constitucional en materia político-electoral, que a la letra dice:

“Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones

⁵⁸ Artículo 125, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

*correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, **se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.***

En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.

La delegación y Reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la Base V, Apartado C del artículo 41 de esta Constitución.”⁵⁹

Lo anterior se establece del mismo modo en el artículo décimo segundo transitorio de la LEGIPE que señala:

“Las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, delegadas a los Organismos Públicos Locales por virtud de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por votación de mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del Octavo Transitorio de dicho decreto.”

¿Por qué la Ley secundaria establece y considera de “carácter excepcional” la delegación de dichas facultades delegadas en principio y a nivel constitucional para los OPLE´s?

⁵⁹ Artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral., Diario Oficial, 10 de febrero 2014.

2.2.7. Atracción

“En los supuestos que establezca la Ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

b) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.”⁶⁰

Así pues, la facultad de atracción se dará en condiciones excepcionales, aunque no se establecieron criterios claros para determinar bajo qué circunstancia, puede el INE asumir esta facultad.

Por otro lado, el segundo párrafo hace referencia a la facultad del INE para designar y remover a los consejeros electorales de los OPLE's que en teoría son pares, pero en la práctica hay una relación de subordinación o de jerarquía natural por el diseño de designación en los consejos generales de los OPLE's. ya que desde el centro se les designa y también se les remueve.

2.2.8. Servicio Profesional Electoral Nacional

El apartado D establece: *“El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación,*

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inciso c) Apartado C, Base V, artículo 41, *Op. Cit.*, p. 53

rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.”⁶¹

Por su parte el artículo sexto transitorio del decreto de reforma Constitucional en materia político electoral señala:

“ . . . el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total.”⁶²

Asimismo, el artículo séptimo del decreto señalado establece: *“ Los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Instituto Federal Electoral, pasarán a formar parte del Instituto Nacional Electoral una vez que quede integrado en términos del transitorio quinto anterior; sin menoscabo de los derechos laborales.”⁶³*

Cabe aclarar lo que dice este artículo respecto a los recursos humanos del IFE que pasarán a formar parte del Instituto Nacional Electoral, más no del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) por lo que se debe estar atento a los lineamientos de incorporación al mismo para evitar interpretaciones que se tengan

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Apartado D, Base V, artículo 41, *Op. Cit.*, p. 53

⁶² Artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos, en materia político-electoral., Diario Oficial, 10 de febrero 2014.

⁶³ Artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos, en materia político-electoral., Diario Oficial, 10 de febrero 2014.

que llevar al Tribunal Electoral, en el caso de afectar derechos laborales de los servidores públicos.

2.3. Artículo 116 Constitucional

El análisis del artículo 116 Constitucional es importante para integrar la radiografía del nuevo mosaico electoral porque en el contenido de éste se regulan las garantías electorales mínimas que las Constituciones Locales y sus leyes electorales respectivas deben armonizar con la Constitución General y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 116.- *“El Poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”*⁶⁴

2.3.1 Las Constituciones Locales en materia electoral

La Base IV, establece: *“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:*

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, *Op. Cit.*, p. 105

*misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por ésta última disposición;*⁶⁵

Este precepto establece la unificación total de las elecciones para el primer domingo de junio del año que corresponda por lo que las constituciones locales de las entidades federativas en las que todavía no coincidan sus elecciones con esta fecha, tendrán que hacer las modificaciones correspondientes para que las elecciones tanto federales y locales se lleven en una sola jornada electoral.

2.3.2. Autoridades Electorales

a) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

*b) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gozan de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes.*⁶⁶

Esta norma Constitucional reconoce que las autoridades electorales locales, o sea, los OPLE's, gozan de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, luego entonces tienen el mismo rango que el INE como autoridad electoral y la relación en la distribución de actividades que se desarrollan debe darse en un sentido de colaboración y coordinación.

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base IV del artículo 116, *Op. Cit.*, p. 107

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base IV, incisos b) y c) del artículo 116.

2.3.3. Órganos de Dirección Superior

1º. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

2º. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

3º. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4º. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo

*de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo*⁶⁷.

Esta norma Constitucional es importante ya que ahora, faculta al Consejo General del INE para designar y/o remover a los consejeros electorales de los OPLE's. Asimismo, homologa en todo el territorio nacional para que los órganos de dirección superior de los OPLE's se integren por siete consejeros, Un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto, por un periodo de siete años sin posibilidad de reelección, de manera escalonada.

2.4. Artículo 122 Constitucional

El estudio de las reformas en materia electoral del artículo 122 Constitucional, forma parte del análisis de este trabajo, ya que regula las competencias de la autoridad federal y local en el Distrito Federal, entidad federativa que sirve como estudio de caso práctico para evaluar los resultados de la puesta en práctica de la nueva norma nacional electoral.

“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”, Inciso f) “Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base IV, numerales 1º, 2º, 3º, y 4º del artículo 116, *Op. Cit.*, p. 107

Este inciso establece que el Distrito Federal debe garantizar elecciones de manera periódica, establecidas en la ley general local. Asimismo, homologa la denominación de las figuras de los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas a las del Distrito Federal, en sus diversos órdenes de gobierno; estatal y municipal y/o delegacional.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en materia electoral:

2.4.1. Artículo 123 (EGDF) *“La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público local denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. En dicha organización participan los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.*⁶⁸

La ley primigenia local del Distrito Federal, establece que la autoridad en materia electoral en la Ciudad de México será el Instituto Electoral del Distrito Federal, además y lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propio.

2.4.2. Artículo 124 (EGDF)

“El Instituto Electoral del Distrito Federal será autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño; sus decisiones serán tomadas de manera colegiada, procurando la generación de consensos para el fortalecimiento de su vida institucional. 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, seis consejeros electorales, designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, todos ellos tendrán derecho de voz y voto.

⁶⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 123, Normativa Electoral, Distrito Federal, octubre 2014, p.88.

También serán integrantes del Consejo General, con voz pero sin voto, los representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre estos. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El personal ejecutivo y técnico del Instituto Electoral del Distrito Federal formarán parte del Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de sus servidores públicos. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

El Instituto Electoral del Distrito Federal contará con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.”

...”

Como lo regula este artículo, el IEDF está obligado a contar con los recursos humanos, materiales y presupuestales suficientes para el buen desarrollo de sus funciones. En la práctica cotidiana el IEDF se ha caracterizado por ser ejemplo en los órganos locales electorales de vanguardia en su estructura, funcionamiento y pionero en varias áreas de la organización electoral.

2.4.3. Artículo 125 (EGDF)

“El Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán nombrados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por

las causas graves establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

...”

Este criterio es poco claro en cuanto a las causas de remoción de los consejeros electorales, además de que va en detrimento de la autonomía funcional que por ministerio de ley tienen los OPLE’s, al estar obligados a rendirle cuentas de sus actos u omisiones al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con la consecuencia de perder el cargo.

Capítulo III

El Proceso Electoral Coincidente 2014-2015 en el Distrito Federal

3.1. Antecedentes

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto aprobado por el Congreso General, a través del cual se reformaron a nivel constitucional diversos apartados en materia político-electoral⁶⁹ con miras a conformar un nuevo sistema nacional electoral. Dicho modelo electoral tiene como características distintivas el establecer un órgano nacional encargado de organizar las elecciones federales y locales, y organismos públicos locales electorales (OPLE's) que tienen facultades en los procesos electorales en cada entidad federativa.

Con este marco normativo renovado, la autoridad electoral administrativa local inició el pasado 07 de octubre de 2014 el Proceso Electoral Ordinario, el cual se organizó de manera conjunta con el Instituto Nacional Electoral (INE), para lo cual el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) unió actividades con la autoridad electoral nacional a fin de concretar un Convenio General de Coordinación, mismo que sirvió de marco para la adecuada distribución de tareas y acciones en atención a las nuevas competencias y atribuciones definidas en la ley. Dicho Convenio general fue formalizado el 18 de diciembre de 2014 estableciendo la importancia de concretar capacidades institucionales dirigidas a un objetivo

⁶⁹ El 31 de enero de 2014, en uso de las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República promulgó la Reforma Constitucional en materia Político-Electoral, aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales.

común: la organización de las elecciones coincidentes en el Distrito Federal con criterios de optimización de recursos y complementariedad de acciones.

Para las elecciones locales, el INE es el encargado de integrar los órganos públicos locales electorales (OPLE's), así como de integrar el Servicio Profesional Electoral Nacional; del mismo modo, en uso de sus facultades constitucionales y legales, reasumió las tareas referentes a ubicar domicilios para instalar las casillas electorales y vigilar su funcionamiento, así como de visitar y capacitar a los ciudadanos insaculados para integrar las mesas directivas de casilla para ambos tipos de elección.

Por su parte, el OPLE del Distrito Federal conservó las atribuciones referentes a la impresión y producción de documentos y materiales electorales, elaboración de materiales de capacitación con contenidos específicos acerca de las elecciones locales, registro de candidatos, determinación de los topes de gastos de precampaña y campaña, organización de debates entre candidatos a diputaciones locales y jefaturas delegacionales, cómputo de las elecciones, además de la emisión de las constancias de mayoría a los candidatos que resultaron ganadores.

Lo anterior implicó una estrecha y dinámica vinculación con la autoridad nacional electoral en todas las etapas del proceso electoral, donde por primera ocasión se desarrollaron trabajos coordinados y complementarios entre ambas autoridades electorales. Por ello, en este capítulo se abordará cómo se llevaron a cabo las mismas para poder dar un diagnóstico de evaluación e identificar las ventanas de oportunidad para siguientes procesos electorales coincidentes en el Distrito Federal.

3.2. Integración del Organismo Público Local Electoral en el Distrito Federal

El 06 de junio de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió los lineamientos para la designación de consejeros y consejeras presidentes y consejeros y consejeras electorales de los organismos públicos locales electorales, con las disposiciones conforme a las cuales se instrumentaría el procedimiento para la selección y designación de los mismos⁷⁰.

El documento normativo estableció que: *“corresponde a la Comisión de Vinculación con los organismos públicos locales electorales el instrumentar, conforme a la Ley General y a los propios Lineamientos, el procesos para la selección y designación de las y los integrantes del órgano superior de dirección de los OPLE’s”*.⁷¹ La integración de la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales era la siguiente:

Nombre	Cargo
Consejero Marco Antonio Baños	Presidente
Consejera Adriana Margarita Favela Herrera	Integrante
Consejero Ciro Murayama Rendón	Integrante
Consejero Arturo Sánchez Gutiérrez	Integrante

Fuente: Acuerdo INE/CG46/2014 de fecha 06 de junio de 2014.

⁷⁰ Acuerdo INE/CG/44/2014 de fecha 06-06-2014.

⁷¹ Apartado Octavo, Capítulo II, párrafo 2, inciso b) de los Lineamientos para la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los organismos Públicos Locales Electorales.

El 30 de septiembre de 2014, en Sesión Extraordinaria, el Consejo General del INE, designó a las y los ciudadanos Mario Velázquez Miranda, Yuri Gabriel Beltrán Miranda, Diana Paola Ravel Cuevas, Gabriela Williams Salazar, Olga González Martínez, Pablo César Lezama Barreda y Carlos Ángel González Martínez como Consejeras y Consejeros Electorales, respectivamente para el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), ratificando en el cargo como Consejero Presidente del mismo al ciudadano Mario Velázquez Miranda.⁷²

En atención a la definición de cargos a elegir y sus respectivos periodos establecidos en la convocatoria los resultados de la designación en el Instituto Electoral del Distrito Federal fueron los siguientes:

Nombre	Cargo	Periodo
Velázquez Miranda Mario	Consejero Presidente	7 años
Beltrán Miranda Yuri Gabriel	Consejero Electoral	6 años
Ravel Cuevas Dania Paola	Consejera Electoral	6 años
Williams Salazar Gabriela	Consejera Electoral	6 años
González Martínez Olga	Consejera Electoral	3 años
González Martínez Carlos	Consejero Electoral	3 años

⁷² El 30 de septiembre de 2014, mediante acuerdo INE/CG165/2014 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral designó a las consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales (OPLE's) de los estados de: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

Ángel		
Lezama Barreda Pablo César	Consejero Electoral	3 años

Fuente: Acuerdo INE/CG165/2014 de fecha 30 de septiembre de 2014.

En ese sentido el 01 de octubre de 2014, rindieron protesta al cargo asignado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el Consejero Presidente, las Consejeras y Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal⁷³, declarándose formalmente instalado el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de la Ciudad de México.

Este órgano colegiado fue el encargado de llevar la conducción y el mando de las elecciones coincidentes en el Distrito Federal 2014-2015.

3.3. Servicio Profesional Electoral Nacional

Con la reforma política-electoral de 2014 se incorporó a nivel constitucional y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), integrado por funcionarios del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's).

En ese sentido, el 20 de junio de 2014, el Consejo General del INE, mediante Acuerdo INE/CG68/2014, aprobó elaborar los lineamientos de incorporación al Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) y los criterios para la organización

⁷³ Décima Cuarta Sesión Extraordinaria, del Instituto Electoral del Distrito Federal celebrada el primero de octubre de 2014.

y administración transitoria del Servicio Profesional Electoral del INE y de los OPLE's, en tanto se realiza la integración total del SPEN.⁷⁴

Lo anterior instruye a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, a la Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional, a la Junta General Ejecutiva, en sus respectivos ámbitos de competencia lo siguiente:

“2. La elaboración del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral y de los Órganos Públicos Locales Electorales, a más tardar en octubre 2015, conforme a lo establecido en el artículo Transitorio Décimo Cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”⁷⁵

Cabe subrayar que el artículo séptimo transitorio⁷⁶ del decreto de reforma multicitado establece: *“los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales del Instituto Federal Electoral, pasarán a formar parte del Instituto Nacional Electoral una vez que quede integrado en términos del Transitorio Quinto anterior; sin menoscabo de los derechos laborales”*

Así pues, el personal del IFE, por ministerio de ley, pasó a formar parte del INE, pero no del SPEN, habrá que estar atentos para que en el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional no se confunda o mal interprete esta norma y se dé trato desigual a los miembros de los servicios profesionales de carrera de los OPLE's.

⁷⁴ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG68/2014 de fecha 20-06-2014.

⁷⁵ *Ídem* punto de acuerdo séptimo.

⁷⁶ Artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

Es decir, si el personal del INE se incorpora de manera automática al Servicio Profesional Electoral Nacional, el personal de los organismos locales electorales que pertenezca, de manera probada, al cuerpo de servidores profesionales electorales tendrá que ingresar por misma vía. De lo contrario se pudiera entrar en litigios laborales que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendría que resolver.

Asimismo, la Ley establece que el Servicio Profesional Electoral Nacional contará con dos sistemas uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales⁷⁷, de manera que puedan colaborar en el Instituto o en el organismo público local, según corresponda al sistema de que se trate, en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto⁷⁸.

Es decir, que una vez expedido el Estatuto, los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional de los OPLE's podrán ser readscritos a cualquier OPLE de la República, pero no a una Junta Local Ejecutiva del INE y viceversa.

Podemos observar que la Ley está creando en realidad dos Servicios Profesionales Electorales Nacionales paralelos pero no mezclados: uno local y uno federal. El local no puede transitar al federal y el federal no puede transitar al local, luego entonces, existe una limitante que habrá que analizar cuanto afecta o no la calidad, eficiencia y eficacia de este diseño y a sus miembros de los servicios electorales nacionales que manifiesten interés de transitar entre los dos sistemas al no permitir la movilidad transversal.

⁷⁷ Numeral 1 del artículo 202, Capítulo II, Título Tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, p. 85, compendio Legislación Electoral Nacional, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, Tomo II, México noviembre 2014.

⁷⁸ *Ídem.*

3.4. Reasunción de Funciones del INE de las Elecciones Locales.

Derivado de lo que establece el Decreto de reforma electoral,⁷⁹ se adicionaron diversas disposiciones que modifican la denominación, estructura, funciones y objetivos del creado Instituto Nacional Electoral.

Por su parte, el artículo octavo transitorio en sus párrafos primero y segundo precisa que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio Segundo, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva de casilla en los Procesos Electorales Locales, se entenderán delegadas a los Organismos Públicos Locales. En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría de votos del Consejo General.

En esa lógica, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, delegadas a los Organismos Públicos Locales por virtud de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por votación de la mayoría de votos de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.⁸⁰

En este sentido el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determino que:

⁷⁹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

⁸⁰ *Ídem.*

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establece la propia Constitución General y las Leyes, para los Procesos Electorales Federales y locales, la capacitación electoral y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas de casillas.”

“Que de conformidad con lo señalado en el artículo 253, párrafo 1 de la referida ley, en elecciones federales o en las elecciones locales concurrentes con la federal, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casillas a instalar para la recepción de la votación, se realizará con base en las disposiciones de esa Ley. En el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal, se deberá integrar una casilla única de conformidad con lo dispuesto en el Título Segundo, Capítulo V de la Ley General y los Acuerdos que emita el Consejo General del Instituto.”

Así se emite el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla en los Procesos Electorales Locales, Delegada a los Organismos Públicos Locales.⁸¹

Al reasumir el INE las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios en la elección coincidente del Distrito Federal, dejó en calidad de observadores a 200 miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal que integran los 40 distritos electorales

⁸¹ Acuerdo INE/CG100/2014 de fecha 14 de julio de 2014.

locales⁸², ahora sin facultades para ejercerlas ¿Cuál es la razón de que exista dicho cuerpo profesional de manera permanente?

Por otro lado, los 40 Consejos Distritales que se integran por un Consejero Presidente y seis Consejeros Distritales con derecho a voz y voto, y un secretario del Consejo, además de un representante de Partido Político con registro con derecho a voz⁸³, para vigilar los procesos electorales locales también quedaron en calidad de observadores ya que se eliminaron las atribuciones sustantivas de cualquier órgano colegiado como: deliberar, opinar, proponer, tomar decisiones y aprobar acuerdos; empero, quedaron reducidos a darse por enterados de los informes presentados, de los acuerdos aprobados por los Consejos Distritales federales, de las Juntas Distritales del Instituto Nacional Electoral (INE).

3.5. Capacitación Electoral

Para el Proceso Electoral coincidente 2015 en el Distrito Federal, se estableció la Mesa Directiva de Casilla Única para ambos tipos de elecciones (Federal y Local), integrada por Un Presidente, dos Secretarios y tres Escrutadores⁸⁴.

Este modelo de casilla única se aprobó mediante el acuerdo 114 del INE,⁸⁵ ajustándose mediante el acuerdo INE/112.⁸⁶

⁸² Artículos 91 y 92 del Código de Instituciones y procedimientos Electorales del Distrito Federal, Sección Primera, Capítulo IX, Libro Segundo. De Las Autoridades Electorales, Normativa Electoral, Distrito Federal, Primera edición, octubre 2014, p 172.

⁸³ *Ídem*, artículo 96, p. 174.

⁸⁴ Numeral 1 y 2, artículo 82, Capítulo V, Título Primero, Libro Tercero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, p. 42, compendio Legislación Electoral Nacional, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, Tomo II, México noviembre 2014.

⁸⁵ Acuerdo INE/CG114/2014 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015”, aprobado en sesión pública extraordinaria del Consejo General el trece de agosto de 2014.

En ese sentido el convenio general de coordinación entre el INE y el IEDF⁸⁷ determinó que los costos que se eroguen por concepto del desarrollo del Proceso Electoral Coincidente 2015 en el Distrito Federal, se dividirán en partes iguales entre el INE y el IEDF.

Con base en el anexo técnico al convenio general de coordinación entre el INE y el IEDF del 28 de febrero de 2015⁸⁸, con el fin de coordinar el desarrollo de las elecciones federales y locales en el distrito federal se estableció que el INE se encargaría de:

- El reclutamiento, selección contratación, capacitación y evaluación de Supervisores y Capacitadores-Electorales;
- La insaculación de los ciudadanos sorteados para fungir como funcionarios de Mesa de Casilla Única el día de la Jornada Electoral, y
- La integración de las Mesas de Casilla Única.

⁸⁶ Acuerdo INE/CG112/2015 "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ajusta el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes 2015, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 13 de agosto de 2014, mediante acuerdo INE7CG114/2014, aprobado en sesión pública ordinaria del Consejo General el veinticinco de marzo de 2015.

⁸⁷ Convenio General de Coordinación que celebran por una parte el Instituto Nacional Electoral, y por la otra, el Instituto Electoral del Distrito Federal, con el fin de coordinar el desarrollo de las elecciones federales y locales en el Distrito Federal para el proceso electoral ordinario 2014-2015, firmado el 18 de diciembre de 2014.

⁸⁸ Anexo técnico al convenio general de coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal con el fin de coordinar el desarrollo de las elecciones federales y locales en el Distrito Federal, 28 de febrero de 2015.

3.5.1. Supervisores y Capacitadores Electorales

La capacitación electoral llevada a cabo a los supervisores y capacitadores electorales es responsabilidad de las juntas distritales del INE a través de talleres impartidos en sedes tanto federales como locales.⁸⁹

El IEDF coadyuva a dicha capacitación a través de sus órganos desconcentrados impartiendo los temas relativos a la elección local,⁹⁰ con el visto bueno del INE a los contenidos de capacitación del IEDF. Para esta elección el Consejo Local del INE en el Distrito Federal determinó la contratación de 338 (trescientos treinta y ocho) Supervisores Electorales y 2,357 (dos mil trescientos cincuenta y siete) Capacitadores Electorales, dando un total de 2,695 (dos mil seiscientos noventa y cinco)⁹¹ servidores electorales para llevar a cabo la capacitación electoral para integrar las Mesas Directivas de Casilla Única en los 27 distritos electorales federales y 40 locales. En la tabla siguiente se muestran las sedes distritales federales y locales habilitadas como centros fijos de capacitación para supervisores y capacitadores electorales:

⁸⁹ *Ídem*, inciso f), en materia de capacitación electoral apartado 1, p.7

⁹⁰ *Ídem*, inciso g)

⁹¹ www.ine.mx/archivos2/portal/elecciones/PEF/20142015/preparacion.html#procedimientos

Junta Distrital (INE)	Sede Distrital (IEDF)
01	I
02	VII
03	III
04	XXVIII
	XXIX
06	IV
07	VI
08	IX
	XII
09	XI
12	XII
14	XXXVII
	XL
17	XXV
22	XXVII
23	XXXII
24	XXX
25	XXXI
	XXXVI
	XXXIX
26	XXXIII

Fuente: Informe de actividades desarrolladas en materia de capacitación electoral en apoyo al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015. IEDF, p. 18

Así pues, el IEDF tuvo la responsabilidad compartida con el INE, de capacitar a los supervisores electorales (SE) y capacitadores electorales (CAE's) en los temas relativos a las elecciones locales, lo cual permitió llevar en esta etapa un

seguimiento directo a la atribución del OPLEDF de organizar las elecciones locales en el Distrito Federal.⁹²

3.5.2. Insaculación

De acuerdo a la Ley el procedimiento para integrar las mesas de casilla será el siguiente⁹³:

“a) El Consejo General, en el mes de diciembre del año previo a la elección, sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, este procedimiento se realizará con el corte del listado nominal al 15 de diciembre previo al de la elección;

b) Conforme al resultado obtenido en el sorteo a que se refiere el inciso anterior, del 1ro al 7 de febrero del año en que deban celebrarse las elecciones, las juntas distritales ejecutivas procederán a insacular, de las listas nominales de electores integradas con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar al 15 de diciembre del año previo a la elección, a un 13% de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, las juntas podrán apoyarse en los centros de cómputo del Instituto. En este último supuesto, podrán estar presentes en el procedimiento de insaculación, los miembros del consejo local y los de la comisión

⁹² Artículo 15, del Código de Instituciones y procedimientos Electorales del Distrito Federal, Sección Primera, Capítulo IX, Libro Segundo. De Las Autoridades Electorales, Normativa Electoral, Distrito Federal, Primera edición, octubre 2014, p 123.

⁹³ Artículo 254, Capítulo V, Título Segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, p. 108

local de vigilancia del Registro Federal de Electores de la entidad de que se trate, según la programación que previamente se determine;

c) A los ciudadanos que resulten seleccionados se les convocará para que asistan a un curso de capacitación que se impartirá del 9 de febrero al 31 de marzo del año de la elección;

d) Las juntas harán una evaluación imparcial y objetiva para seleccionar, en igualdad de oportunidades, con base en los datos que los ciudadanos aporten durante los cursos de capacitación, a los que resulten aptos en términos de esta Ley, prefiriendo a los de mayor escolaridad e informará a los integrantes de los consejos distritales sobre todo este procedimiento, por escrito y en sesión plenaria;

e) El Consejo General, en febrero del año de la elección sorteará las 26 letras que comprende el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla;

f) De acuerdo a los resultados obtenidos en el sorteo a que se refiere el inciso anterior, las juntas distritales harán entre el 9 de febrero y el 4 de abril siguiente una relación de aquellos ciudadanos que, habiendo asistido a la capacitación correspondiente, no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo, en los términos de esta Ley. De esta relación, los consejos distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla;

g) A más tardar el 8 de abril las juntas distritales integrarán las mesas directivas de casilla con los ciudadanos seleccionados, conforme al procedimiento descrito en el inciso anterior, y determinarán según su escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la casilla. Realizada la integración de las mesas directivas, las juntas distritales, a más tardar el 10 de abril del año en que se celebre la elección, ordenarán la publicación de las listas de sus miembros para

todas las secciones electorales en cada distrito, lo que comunicarán a los consejos distritales respectivos, y

h) Los consejos distritales notificarán personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla su respectivo nombramiento y les tomarán la protesta exigida por la Ley”.

Derivado de lo anterior, los resultados generales de la insaculación, con base en el corte de lista nominal de fecha 17 de abril de 2015, con el que se llevó a cabo la segunda insaculación, hubo un total de 7,218,125 (siete millones doscientos dieciocho mil ciento veinticinco) ciudadanos y ciudadanas inscritas en el Distrito Federal, de las cuales se insaculo al 13.30%⁹⁴ lo que representa 941,923 personas sorteadas para integrar las mesas directivas de casilla.⁹⁵

Con el diseño anterior a esta reforma, en el modelo de casillas independientes para la elección local y federal, cada instituto insaculaba con base en las leyes otrora vigentes a un 10 por ciento de la lista nominal, sumando las dos, se insaculaba al 20 por ciento de la lista nominal en el Distrito Federal para las elecciones coincidentes. Esto, en un ejercicio meramente comparativo nos daría como resultado haber insaculado a 1,443,625 (un millón cuatrocientos cuarenta y tres mil seiscientos veinticinco) personas; es decir, se redujo el 7 por ciento este universo, lo que representa en números absolutos 505,268 (quinientos cinco mil doscientos sesenta y ocho) ciudadanas y ciudadanos que ya no fueron sorteados derivado de las modificaciones en la reforma electoral.

⁹⁴ Derivado de que existen secciones entre 100 y 384 electores en lista nominal, y en estos casos se insaculan 50 ciudadanos.

⁹⁵ Informe sobre la primera etapa de integración de mesas directivas de casilla y Capacitación Electoral a Ciudadanos Sorteado. www.ine.mx/archivos2/portal/elecciones/PEF/2014-2015/DOCS/CGOR201505-27_ip_14.pdf

En esta etapa, el INE no otorgó al Órgano Local Electoral, atribuciones de capacitación ni seguimiento a las ciudadanas y los ciudadanos que fungirían como funcionarios de mesas directivas de casilla única, encargados de la elección local; es decir, el Secretario 2 y el Escrutador 3, quienes son los responsables de las funciones siguientes⁹⁶:

“Secretario 2: Cancela las boletas de las elecciones locales que no se usaron y las cuenta; llena el cuadernillo para hacer las operaciones y las actas de escrutinio y cómputo de las elecciones locales, en su caso, registra los incidentes que se presentaron durante el escrutinio y cómputo para el expediente de la elección local; recibe los escritos de protesta de los representantes de partido político o de candidato independiente para el expediente de la elección local; entrega a los representantes de partido político o de candidato independiente copia de la documentación de la elección local; y llena el Recibo de copia legible de las actas de casilla entregados a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes,

Tercer escrutador: Cuenta los votos que sacaron de las urnas de las elecciones locales; clasifica y cuenta los votos válidos y los votos nulos de las elecciones locales.”

Por su parte, el anexo técnico⁹⁷ al convenio específico que: “el material electoral adicional que elabore el IEDF, como material de apoyo para la capacitación, simulacros y prácticas, para Supervisores Electorales, Capacitadores-Asistentes Electorales y ciudadanos que participen como funcionarios de mesas directivas de casilla única será aprobado por la DECEyEC, pero será entregado a través del INE a sus destinatarios durante las respectivas sesiones de capacitación”.

⁹⁶ INE/CG114/2014 de fecha 13 de agosto de 2014.

⁹⁷ *Op. Cit* p.60.

3.6. Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU)

En este tema, considerando la cifra de seis integrantes con carácter de propietario por cada MDCU y tomando en cuenta un universo de 12,624 (doce mil seiscientos veinticuatro) casillas que el INE proyectó instalar en la capital del país, para recibir la votación de ambos tipos de elecciones, la cantidad de personas requeridas fue de 75, 744 (setenta y cinco mil setecientos cuarenta y cuatro) ciudadanas y ciudadanos habilitados como funcionarios de casilla en la Jornada Electoral del 7 de junio de 2015.

Con base en los datos consignados en el Multisistema ELEC2015⁹⁸, participaron 75,574 (setenta y cinco mil quinientos setenta y cuatro) ciudadanas y ciudadanos, de los cuales 8,419 recibieron nombramiento estando en la fila, lo que representa un 11.14 por ciento de funcionarios habilitados sin conocimientos ni capacitación suficiente para desarrollar las actividades con estándares de calidad, de acuerdo a la información de las actas de escrutinio y cómputo capturadas en el sistema referido.⁹⁹

Esta cifra de ciudadanos habilitados de la fila para fungir como funcionarios de Mesas Directivas de Casilla Única, además de mostrar un alto grado de deficiencias en la integración de las mesas, representa un margen histórico en el Distrito Federal en cuanto a esta figura se refiere, tomando como referencia el mismo dato cuando el diseño de la casilla era independiente; o sea, la mesa local y la mesa federal, del año 2000 al año 2012, como se muestra en la tablas siguientes:

⁹⁸ Datos obtenidos del Sistema de Desempeño de Funcionarios de Casilla del INE, con corte al 03 de julio de 2015. Informe de actividades desarrolladas en materia de capacitación, en apoyo al Proceso Local Ordinario 2014-2015, p. 30

⁹⁹ *Ídem*. Con base en 12,601 (doce mil seiscientos un) actas capturadas de 12,624 (doce mil seiscientos veinticuatro) en total, lo que representa un universo de 99.82 por ciento de cobertura.

Jornada Electoral Local Ordinaria del 2 de julio del 2000¹⁰⁰

Total de Funcionarios de MDC	Propietarios	Suplentes	De la Fila
33,390	30,034	2,662	694

Nota: Datos de Casillas Correspondientes a la elección local

En esta elección los ciudadanos tomados de la fila para fungir como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla represento el **2.08 por ciento**

Jornada Electoral Local Ordinaria del 6 de julio del 2003¹⁰¹

Total de Funcionarios de MDC	Propietarios	Suplentes	De la Fila
34,983	29,387	4,437	1,060

Nota: Datos de Casillas Correspondientes a la elección local

En esta elección los ciudadanos tomados de la fila para fungir como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla represento el **3.03 por ciento**

Jornada Electoral Local Ordinaria del 2 de julio del 2006¹⁰²

Total de Funcionarios de MDC	Propietarios	Suplentes	De la Fila
37,133	31,439	4,385	1,019

Nota: Datos de Casillas Correspondientes a la elección local

¹⁰⁰ Memoria General del Proceso Electoral Ordinario 2000, Instituto Electoral del Distrito Federal, agosto de 2001, p.72.

¹⁰¹ Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2003, Instituto Electoral Del Distrito Federal, diciembre de 2003, 86.

¹⁰² Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2006, Instituto Electoral Del Distrito Federal, diciembre de 2007, 103.

En esta elección los ciudadanos tomados de la fila para fungir como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla represento el **2.74 por ciento**

Jornada Electoral Local Ordinaria del 5 de julio del 2009¹⁰³

Total de Funcionarios de MDC	Propietarios	Suplentes	De la Fila
37,464	31,721	4,612	1,110

Nota: Datos de Casillas Correspondientes a la elección local

En esta elección los ciudadanos tomados de la fila para fungir como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla represento el **2.96 por ciento**

Jornada Electoral Local Ordinaria del 01 de julio del 2012¹⁰⁴

Total de Funcionarios de MDC	Propietarios	Suplentes	De la Fila
37,126	31,778	4,587	761

Nota: Datos de Casillas Correspondientes a la elección local

En esta elección los ciudadanos tomados de la fila para fungir como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla represento el **2.05 por ciento**

¹⁰³ Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2009, Instituto Electoral Del Distrito Federal, diciembre de 2009, 122.

¹⁰⁴ Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2012, Instituto Electoral Del Distrito Federal, agosto de 2013, 42.

Jornada Electoral Ordinaria con Mesas Directivas de Casilla Única del 7 de junio del 2015

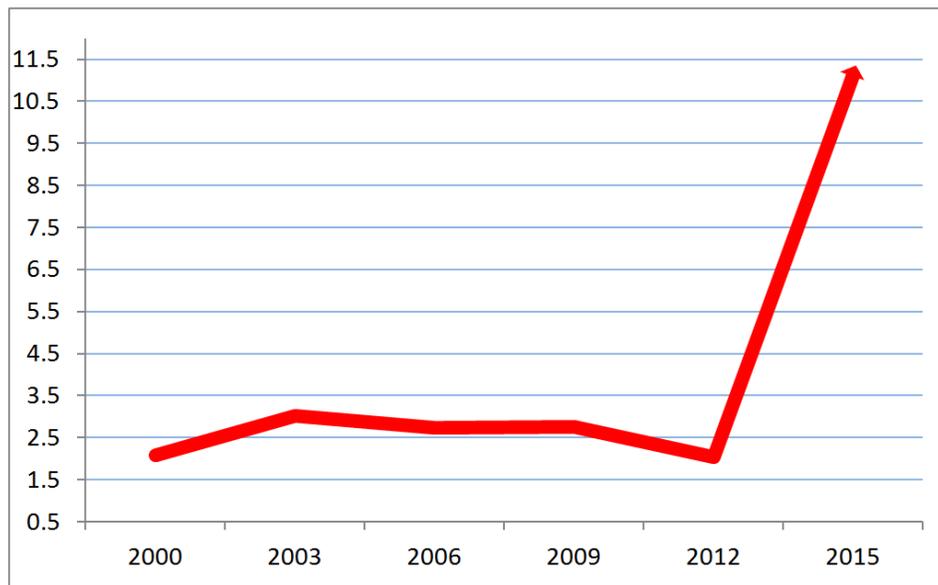
Total de Funcionarios de MDC	Propietarios	Suplentes	De la Fila
75,574	Sin Datos	Sin Datos	8,419

Nota: Datos de la Casilla Única

En esta elección los ciudadanos tomados de la fila para fungir como Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla represento el **11.14 por ciento**

Comportamiento porcentual histórico de Funcionarios de la fila 2000-2015,¹⁰⁵ en Procesos Electorales Ordinarios coincidentes del Distrito Federal:

2000	2003	2006	2009	2012	2015
2.08	3.03	2.74	2.96	2.05	11.14



¹⁰⁵ *Op. Cit.* pp. 67-68.

En cuanto al Secretario 2; encargado del llenado de las actas de escrutinio y cómputo de la elección local, el porcentaje de funcionarios que se tomaron de la fila fue de 28.53 por ciento. En este mismo hilo conductor, respecto al cargo de escrutador 3; o sea, el encargado de llevar a cabo el escrutinio y cómputo de la elección local alcanzó un porcentaje de 43.28 por ciento, de funcionarios habilitados de la fila y el 14.75 por ciento de las mesas directivas de casilla tuvieron acéfalo dicho cargo¹⁰⁶.

Los resultados que se observan para la integración de la Mesa Directiva de Casilla Única, demuestran un descuido y desatención por parte de los Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral (INE) hacia lo que corresponde a contar con los funcionarios que la Ley encarga la atención de la elección local en el Distrito Federal.

Se observa también que los datos arrojados en el multisistema citado, el 16.40 por ciento de las mesas directivas de casilla única en el Distrito Federal funcionó con la ausencia de uno hasta cinco de sus integrantes¹⁰⁷.

Asimismo, cabe subrayar, que de los ciudadanos que recibieron una designación como Funcionario de Mesa Directiva de Casilla Única por parte de los Consejos Distritales de el Instituto Nacional Electoral (INE) las sustituciones que se llevaron a cabo previo a la Jornada Electoral, representaron el 48.94 por ciento, en números absolutos:55,604,¹⁰⁸ es decir, las declinaciones de ciudadanos capacitados alcanzaron casi a la mitad del universo total que contaban con un nombramiento

¹⁰⁶ *Op. Cit.* p.66

¹⁰⁷ *Ídem*

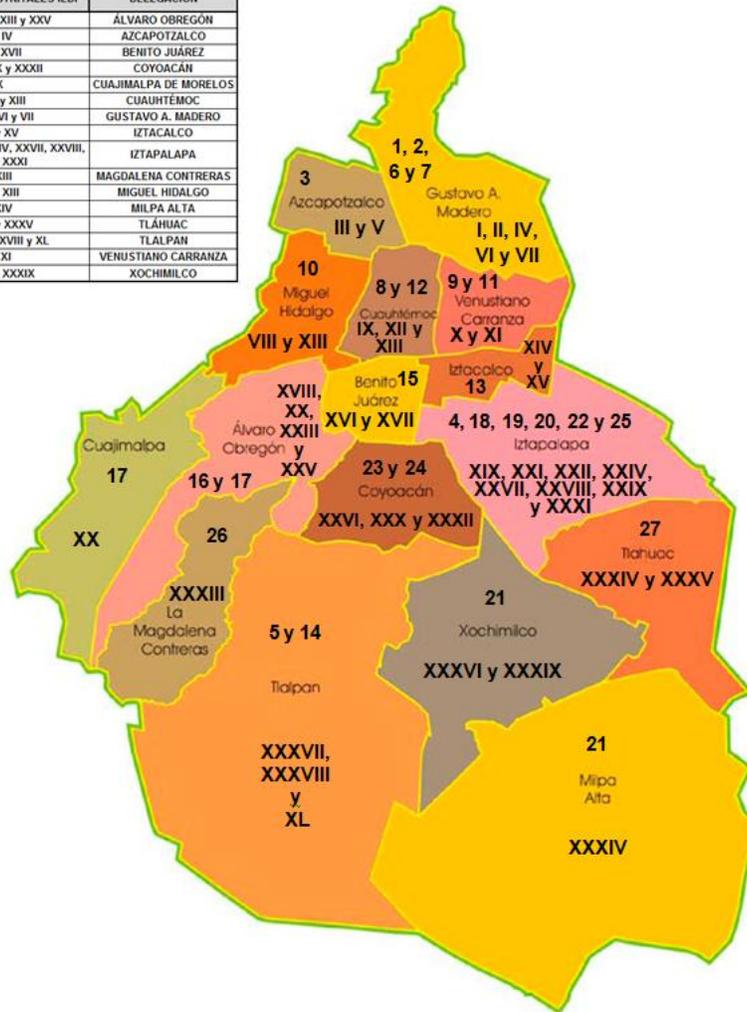
¹⁰⁸ *Ídem.*

3.7. Ubicación de Casillas Electorales.

En el Proceso Electoral Coincidente del Distrito Federal, los Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobaron la instalación de 12,624 mesas directivas de casilla únicas (MCDU) en los 27 distritos electorales federales, así como para los 40 distritos electorales locales de la capital del País. El siguiente mapa del Distrito Federal muestra la distribución de los distritos electorales federales, en números arábigos; y los distritos electorales locales, en números romanos¹⁰⁹:

¹⁰⁹ Fuente: Elaboración propia con datos de www.iedf.org.mx, www.ine.mx

JUNTAS DISTRITALES INE	DIRECCIONES DISTRITALES IEDF	DELEGACIÓN
16 y 17	XVIII, XX, XXIII y XXV	ÁLVARO OBREGÓN
3	III y IV	AZCAPOTZALCO
15	XVI y XVII	BENITO JUÁREZ
23 y 24	XXVI, XXX y XXXII	COYOACÁN
17	XX	CUAJIMALPA DE MORELOS
8 y 12	IX, XII y XIII	CUAUHTEMOC
1, 2, 6 y 7	I, II, IV, VI y VII	GUSTAVO A. MADERO
13	XIV y XV	IZTACALCO
4, 18, 19, 20, 22 y 25	XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXX y XXXI	IZTAPALAPA
26	XXXIII	MAGDALENA CONTRERAS
10	VIII y XIII	MIGUEL HIDALGO
21	XXXIV	MILPA ALTA
27	XXXIV y XXXV	TLAHUAC
5 y 14	XXXVII, XXXVIII y XL	TLALPAN
9 y 11	X y XI	VENUSTIANO CARRANZA
21	XXXVI y XXXIX	XOCHIMILCO



En la tabla siguiente se muestra la distribución de casillas aprobadas en el Distrito Federal por Delegación, Distrito Electoral Federal y Distrito Electoral Local, para la Jornada Electoral del 7 de junio de 2015:¹¹⁰

¹¹⁰ Ídem

Delegación	Juntas Distritales INE	Direcciones Distritales IEDF	Casillas aprobadas	Tipo de Casilla			
				Básica	Contigua	Especial	Extraordinaria
Álvaro Obregón	16, 17, 26	XVIII, XX, XXIII, XXV	1,006	445	560		1
Azcapotztlco	3, 8	III, V	674	347	324	3	
Benito Juárez	15	XVI, XVII	592	254	337	1	
Coyoacán	23, 24	XXVI, XXX, XXXII	944	403	540	1	
Cuajimalpa de Morelos	17	XX	239	75	163	1	
Cuauhtémoc	8, 12	IX, XII, XIII	815	389	425	1	
Gustavo A. Madero	1, 2, 6, 7	I, II, IV, VI, VII	1,802	858	939	5	
Iztacalco	11, 13	XIV, XV	614	299	314	1	
Iztapalapa	4, 18, 19, 20, 22, 25	XIX, XXI, XXII, XXIV, XXIX, XXVII, XXVIII, XXXI	2,379	1,001	1,372	6	
La Magdalena Contreras	26	XXXIII	331	147	184		
Miguel Hidalgo	10	VIII, XIII	549	260	287		2
Milpa Alta	21	XXXIV	148	44	104		
Tláhuac	25, 27	XXXIV, XXXV	447	145	297	2	3
Tlalpan	5, 14, 21	XXXVII, XXXVIII, XL	871	354	515	1	1
Venustiano Carranza	9, 11	X, XI	689	336	351	2	
Xochimilco	5, 14, 21, 25	XXXVI, XXXIX	524	172	350	2	
TOTALES:			12,624	5,529	7,062	26	7

Capítulo IV

Deficiencias en las Facultades del INE en Elecciones Locales*

4.1. Denominación: De Federal a Nacional

La reforma constitucional en materia político-electoral modificó estructuralmente el modelo electoral mexicano, implementando una nueva reingeniería institucional, empezando por su cambio de nombre al pasar del Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral. Anteriormente el Instituto Federal Electoral, respetaba la forma federal del orden político que regula el artículo 40 de la carta Magna¹¹¹ que establece una forma de gobierno federal; las instituciones federales, descansan en el pacto Federal que según el diccionario de política significa: *“la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes”*¹¹²

En el caso de México, esta organización política y administrativa cuenta con tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, cada uno con una distribución determinada de facultades, atribuciones y responsabilidades públicas con independencia política recíproca y algunas además cuentan con competencia

¹¹¹ “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, artículo 40 Compendio Legislación Nacional Electoral, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo I, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, p. 46, México 2014.

¹¹² Definición de federalismo, Diccionario de Política, Bobbio Matteucci Pasquino, a-j, siglo veintiuno editores 11^a. Edición, p. 634, 1998.

concurrente¹¹³ constitucional en su ámbito jurisdiccional, a diferencia de un Estado Nacional o Unitario que concentra todo el poder político de manera centralizada.

Ahora bien, siguiendo al Dr. Armando Hernández Cruz, ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Instituto Nacional Electoral?¹¹⁴ Veamos; *Geográficamente*, la Constitución establece claramente cuáles son las partes integrantes del territorio Nacional,¹¹⁵ del mismo modo, *Sociológicamente* la Constitución también establece quienes tienen carácter de Nacionales¹¹⁶ (todos los mexicanos); empero, jurídicamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hay una definición concretamente clara de lo que es “Nacional”: se trata de una categoría definida *a priori* que indique ciertas características o funciones de una autoridad. La Naturaleza jurídica de una institución pública se define a partir de las facultades y funciones establecidas en la norma jurídica, no necesariamente a partir de su denominación.¹¹⁷

La Carta Magna mexicana hace referencia a sistema nacional, institutos nacionales, comisiones nacionales, una universidad nacional, un plan nacional, etcétera, etc.; sin embargo, cada una de estas instituciones públicas tiene características tan diversas que no se puede estructurar una definición

¹¹³ Artículo 40 Constitucional, Compendio Legislación Nacional Electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo I, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, p. 63, México 2014.

¹¹⁴ Hernández Cruz, Armando Dr, Seminario sobre la Reforma Electoral, Universidad Autónoma de México, 23 de febrero de 2015.

¹¹⁵ De las Partes Integrantes de la Federación y el territorio Nacional, artículos 42 al 48 de la Constitución, Compendio Legislación Nacional Electoral, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo I, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, p. 54, México 2014.

¹¹⁶ *Ídem*, Artículo 30 Constitucional; p.42

¹¹⁷ García Gárate, Iván, Letras Libres, julio 2014.

homogénea y unívoca de lo que debemos entender constitucionalmente como “Nacional”.¹¹⁸

En la práctica, el otrora Instituto Federal Electoral ya tenía carácter nacional en el ejercicio de algunas facultades electorales sustantivas: La primera es la administración única desde 1990, del registro federal de electores a través del padrón electoral y la lista nominal, la cual se utiliza tanto para las elecciones federales y locales; la segunda a partir de la reforma de 2008, que le otorgó la administración única de los tiempos en radio y televisión, que corresponden al Estado, tanto para las elecciones federales y locales. Entonces ¿para qué cambiarle el nombre? Que además costará millones de pesos, sólo el cambio de 83 millones de credenciales de elector, en números redondos.¹¹⁹

De acuerdo con la exposición de motivos del dictamen de la reforma político-electoral del Senado de la República, el cambio en la denominación del Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral fue: . . . *“Una respuesta constitucional para combatir los intereses políticos que inciden en los procesos electorales en las entidades federativas ya que los institutos electorales locales no garantizaban condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia debido a la intromisión de otros poderes, en las decisiones de estos órganos; por ello se les retiran las funciones más controvertidas. . . que han puesto en duda su imparcialidad, para fortalecer a la institución electoral nacional y garantizar elecciones locales dentro de un marco de legalidad e imparcialidad.”*¹²⁰

¹¹⁸ *Ídem.*

¹¹⁹ 83,248,631 ciudadanos inscritos en lista nominal, con corte al 18 de septiembre de 2015 Listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php

¹²⁰ Exposición de motivos del dictamen de reforma político-electoral del Senado de la República. www.senado.gob.mx

Así pues, el cambio de denominación del Instituto Nacional Electoral tiene una motivación política antes que de técnica-jurídica. Se justifica dentro de la modificación de relaciones entre la autoridad nacional electoral con los organismos públicos locales electorales, para ejercer desde el centro la administración de los procesos electorales en las entidades federativas y así dotarle en la práctica el carácter de nacional.

Las cuatro facultades nacionales más importantes, desde mi perspectiva, que se suman a las dos ya existentes (Padrón Electoral y lista nominal y tiempos en radio y tv) que centralizaba el INE, son las especiales y la integración de los órganos de dirección de los Ople's:

Primero: La Designación de los máximos Órganos de Dirección de los OPLE's; antes de la reforma esta facultad se depositaba en los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ahora es facultad del Consejo General del INE la designación y/o remoción de los Consejeros Electorales Locales de las entidades federativas.¹²¹

Segundo: La facultad de Asunción; es decir, asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral de los Ople's;¹²²

Tercero: La Facultad de Atracción; es decir, atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Ople's, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación;¹²³

Cuarto: La Facultad de Delegación; es decir, delegar funciones a los Ople's tendrá carácter excepcional.¹²⁴

¹²¹ Artículo 100, Capítulo II, Título Segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, p. 46, compendio Legislación Electoral Nacional, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, Tomo II, México noviembre 2014.

¹²² *Ídem*, Artículo 120, Capítulo I, Título Quinto, p. 55,

¹²³ *Ídem*, numeral 3.

El ejercicio de estas facultades depositadas constitucionalmente en el Instituto Nacional Electoral dimensiona, en la práctica, su carácter nacional, aunque en la norma jurídica pudo quedarse como Institución Federal y dotarle las mismas facultades “nacionales,” que en los hechos ya venía concentrando.

La deficiencia en la denominación del Instituto Nacional Electoral es precisamente que al ser un órgano electoral nacional, los Organismos Públicos Locales Electorales no pueden ser autónomos como constitucionalmente lo establecen los artículos 116 y 122 donde “*gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.*” En la práctica lo que se tiene es una autonomía acotada y conflictiva.

Si entendemos a la autonomía como la capacidad de una institución para ejercer y tomar decisiones propias con independencia de cualquier influencia exterior no la tienen los Ople´s como botón de muestra veamos:

1.- Autonomía Funcional; entendida como la estructura y funcionamiento de los Oplés no se tiene porque: desde el INE se designa, a través del Estatuto del SPEN, al personal del servicio civil de carrera y al personal administrativo de los Ople´s, y el INE también expide los lineamientos¹²⁵ para la designación de mandos superiores en los OPLE´s Secretarios, Directores Ejecutivos y Titulares de Unidad.

2.- Autonomía Financiera; entendida como el presupuesto que debe ejercer la institución para el cumplimiento de sus funciones en un ejercicio fiscal tampoco existe ya que la ALDF otorga discrecionalmente dicho monto.

¹²⁴ *Ídem*, artículo 125, p. 58.

¹²⁵ ACU-INE-865-2015 de fecha 09 de octubre de 2015.

El nuevo sistema nacional electoral, no cabe conceptualmente ya ni en lo federal ni en lo local, tampoco en las mal llamadas “elecciones concurrentes” porque no se enmarcan en las facultades concurrentes del artículo 73 constitucional.

Tampoco es un sistema centralista porque no se eliminó el sistema electoral local. Sin embargo, sí abrió la puerta de par en par a la nacionalización de los conflictos políticos locales, al diluir la responsabilidad en la organización de las elecciones locales desde los Organismos Públicos Electorales Locales, sin ninguna evidencia, de que los estándares de administración comicial hayan mejorado significativamente.

Entonces lo que tenemos es que se nacionalizaron y centralizaron funciones sustantivas electorales locales para concentrarlas a una autoridad electoral nacional, y se creó un sistema electoral “híbrido” que quedó pendulando, en palabras del Dr. Mauricio Merino¹²⁶ entre un federalismo acotado y conflictivo y un centralismo autoritario, esperando encontrar el punto de equilibrio más deseable entre estas coordenadas.

¹²⁶ Merino Huerta, Mauricio, El Federalismo desde abajo, Periódico el Universal, 21 de mayo de 2014.

4.2. Designación de Consejeras y Consejeros Electorales Locales

Esta es una de las novedosas facultades más importantes que la reforma electoral otorgó al Instituto Nacional Electoral, la cual refuerza, en la práctica, su carácter nacional. Ahora el seno del Consejo General del INE designa, a través de un proceso abierto con concurso de oposición, a los integrantes de los Consejos Generales de los 32 Ople's del país; es decir, la reforma homologó la integración y tiempo de encargo de los máximos órganos de decisión locales electorales, al establecer un número igual en todos: tres consejeros y tres consejeras electorales designados por periodos de seis años escalonados y un consejero presidente designado por un periodo de siete años, sin posibilidad de reelección.

Por única ocasión se designaron tres consejeros por tres años, tres consejeros por seis años para permitir la mecánica del escalonamiento del cuerpo colegiado, de manera que, hoy por hoy, todos cuentan con siete consejeros y consejeras electorales incluyendo quien preside el colegial electoral.

La homologación es un acierto de la reforma electoral al uniformar los órganos de dirección de los Ople's, ya que anteriormente existía un mosaico variado en la integración de estos cuerpos que iba en el extremo mínimo de tres consejeros en el estado de Aguascalientes, al extremo máximo de nueve consejeros en 3 entidades, como era el caso de Chiapas, Puebla y San Luis Potosí, pasando por intervalos intermedios entre estos polos que contaban con cuatro integrantes en 1 entidad, caso de Nuevo León; los de cinco integrantes en 8 entidades: Baja California Sur, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora, Veracruz y Yucatán; los que contaban con seis integrantes en 2 entidades: Hidalgo, Querétaro y la mayoría en 17 entidades, que se integraban por siete consejeros: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. La siguiente tabla muestra la dispersión que existía antes de la reforma:

Estado	Consejero Presidente	Consejeros Electorales	Representantes de Partidos Políticos	Representantes de Grupos Parlamentarios o congreso local
Aguascalientes	1	2	1 por partido	
Baja California	1	6	1 por partido	
Baja California Sur	1	4	1 por partido	1 por cada Grupo parlamentario
Campeche	1	6	1 por partido	1 por cada Grupo parlamentario
Chiapas	1	8	1 por partido	
Chihuahua	1	6	1 por partido	
Coahuila		7	1 por partido	
Colima		7	1 por partido	
Distrito Federal	1	6	1 por partido	
Durango	1	6	1 por partido	1 por cada Grupo parlamentario
Guanajuato	1	4	1 por partido	4
Guerrero	1	6	1 por partido	
Hidalgo		5	1 por partido	
Jalisco	1	6	1 por partido	Del poder legislativo
Estado de México	1	6	1 por partido	
Michoacán	1	4	1 por partido	2 del congreso local

Estado	Consejero Presidente	Consejeros Electorales	Representantes de Partidos Políticos	Representantes de Grupos Parlamentarios o congreso local
Morelia	1	4	1 por partido	1 por cada Grupo parlamentario
Nayarit	1	4	1 por partido	
Nuevo León	1	4	1 por partido	
Oaxaca	1	6	1 por partido	2 del congreso local
Puebla	1	8	1 por partido	1 por cada Grupo parlamentario
Querétaro	1	5	1 por partido	1
Quintana Roo	1	6	1 por partido	
San Luis Potosí		9	1 por partido	2 del poder legislativo
Sinaloa	1	6	1 por partido	Del congreso local
Sonora		5	1 por partido	
Tabasco	1	6	1 por partido	Del congreso local
Tamaulipas	1	6	1 por partido	
Tlaxcala	1	6	1 por partido	
Veracruz		5	1 por partido	
Yucatán	1	4	1 por partido	
Zacatecas	1	6	1 por partido	Del congreso local

Fuente: Méndez de Hoyos, Irma, Loza Otero Nicolás *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, FLACSO México, Primera Edición noviembre 2013, p.40

Ahora bien, una desventaja de este diseño es que el Consejo General del INE concentra las presiones, inconformidades y quejas de los 32 Ople's que antes se canalizaban regionalmente. Se nacionalizaron 32 conflictos locales que se tienen que desahogar desde el centro.

Por otro lado, las autoridades electorales locales son débiles con este diseño, porque los nombran desde el centro, pero presupuestalmente siguen dependiendo de las legislaturas locales, luego entonces, se encuentran en medio de dos presiones, lo cual muestra una deficiencia institucional.

Además de lo anterior, existe una asimetría de percepciones entre una entidad y otra que contraviene el principio constitucional que establece que "A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo."¹²⁷ Este problema es una deficiencia que tiene que encontrar una solución.

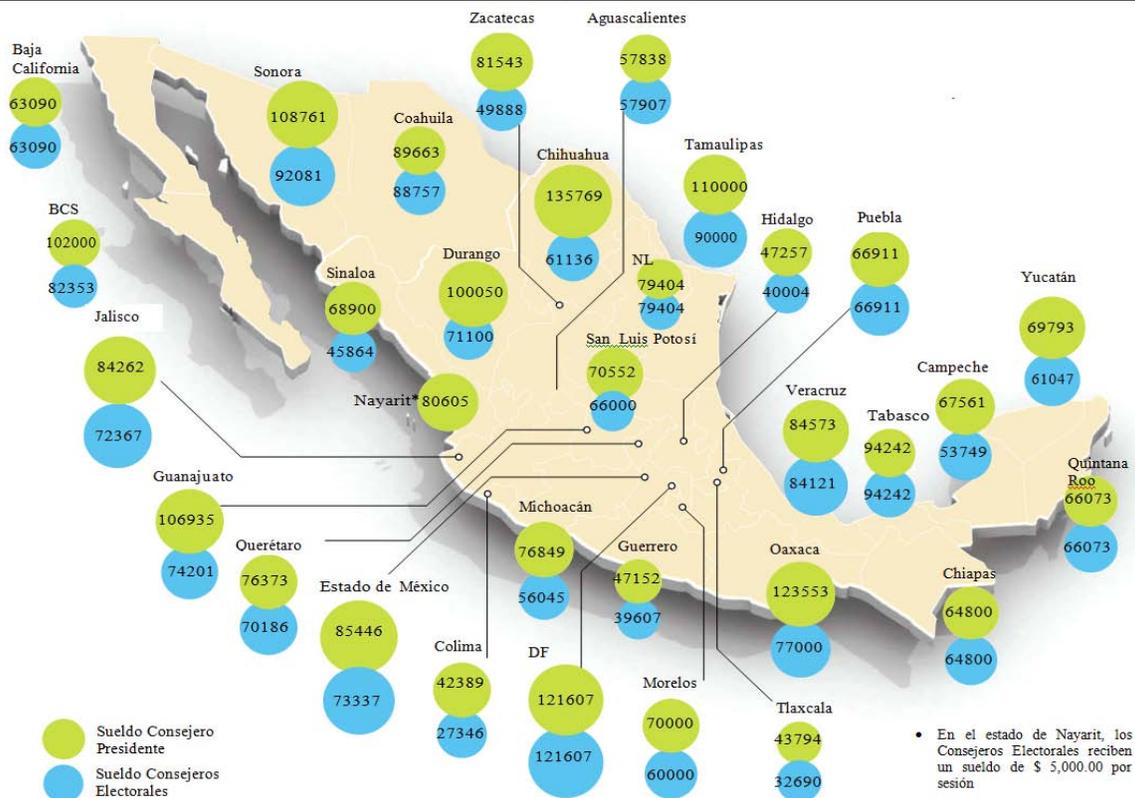
El mapa siguiente muestra las asimetrías que existen en las percepciones de los 32 Ople's del país donde no hay homogeneidad en ninguno de ellos, incluso en veinticinco, en su interior también hay diferencia de ingresos, entre los presidentes y los consejeros, donde los mejor pagados se localizan en el Ople Chihuahua con sueldos de \$135,769 para el presidente (a) y \$61,136 para los consejeros (as) y en el extremo opuesto se encuentra el Ople Colima con sueldos de \$42,389 y 27,346 respectivamente.

Llama la atención el caso del estado de Nayarit donde el Presidente tiene un sueldo de \$80,605.00, pero los Consejeros reciben una dieta de \$5,000.00 por sesión

¹²⁷ Artículo 123, apartado B, fracción V, Para entender la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, explicada por Jaime Cárdenas, Edgar Corzo, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri, Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz, Dora María Sierra Madero, Primera edición: Nostra Ediciones 2006, p, 471.

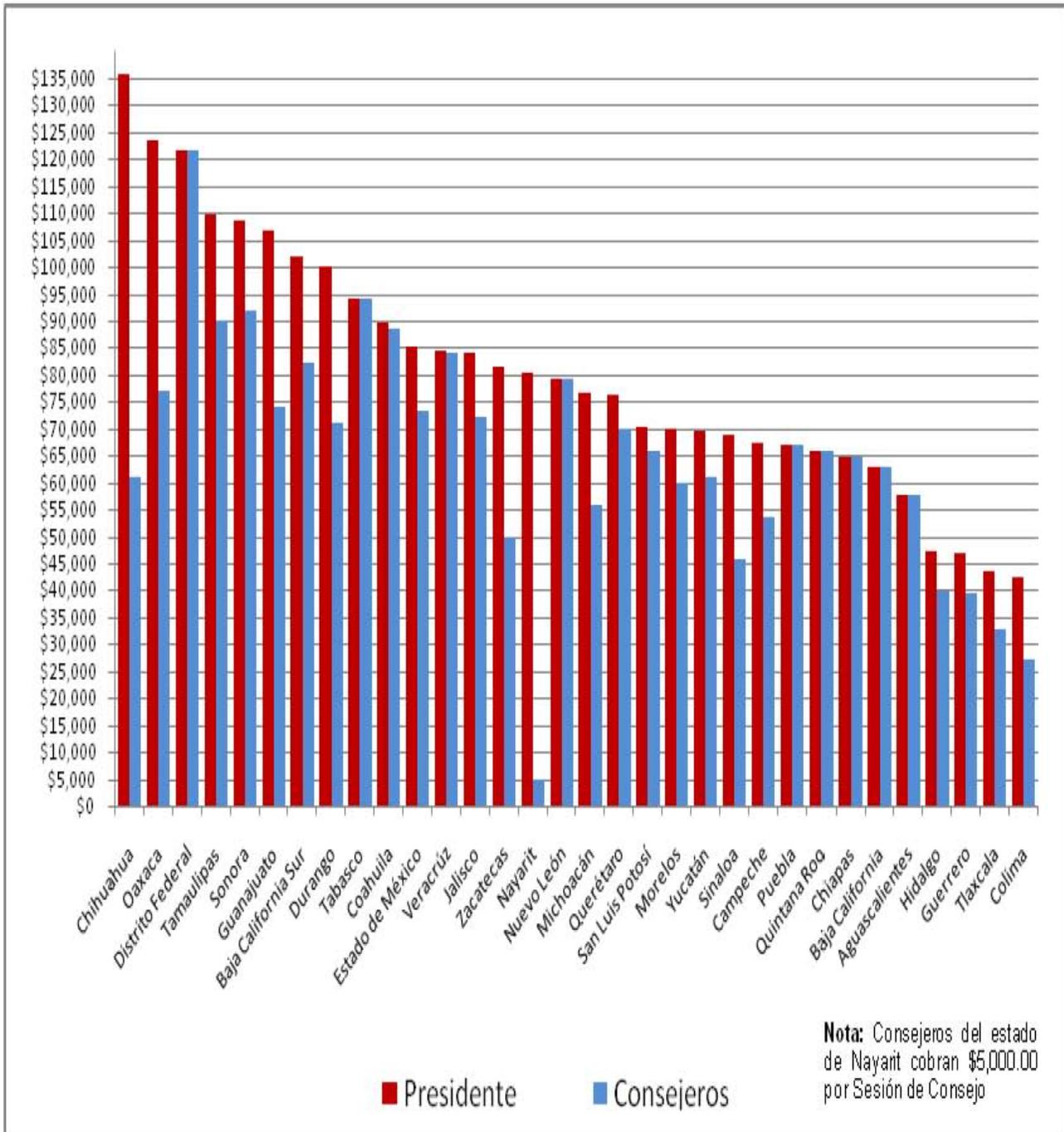
Por otro lado, en siete Ople´s aunque los ingresos entre quien preside el órgano y los consejeros es homogéneo, la asimetría entre las percepciones de un Consejo general Local y otro, va de mayor a menor como se muestra en la siguiente tabla:

Organismo Público Local Electoral	Percepciones homologadas en el CG
Distrito Federal	\$121,607.00
Tabasco	\$94,242.00
Nuevo León	\$79,404.00
Puebla	\$66,911.00
Quintana Roo	\$66,073.00
Chiapas	\$64,800.00
Baja California	\$63,090.00



Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas web de los Ople´s locales

En la siguiente tabla se puede apreciar la diferencia de ingresos de izquierda a derecha, de mayor a menor, donde se nota que la brecha entre unos y otros es muy marcada:



Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas web de los Ople´s locales

En resumen la designación de los órganos de dirección de los Oplés desde del INE homologó dos pendientes: la integración y el periodo de encargo. Ahora hay que resolver otro problema: La homologación de percepciones como lo establece el apartado B del 123 de la norma suprema.

4.3. Servicio Profesional Electoral Nacional

El Servicio profesional Electoral nace con la Reforma Constitucional de 1989-1990, por consenso de todos los Partidos Políticos Parlamentarios ahí se estableció en el artículo 41 constitucional las bases normativas que regirían los organismos y funciones electorales el cual “Debía ser un organismo *profesional*”¹²⁸

Adicionalmente se añadió en el artículo 5to Constitucional que las funciones electorales [y censales] serán retribuidas si se realizan *profesionalmente*.¹²⁹

En esa lógica, en México el Servicio Profesional Electoral del IFE tiene su primer antecedente en el Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de junio de 1992, con fundamento en la Constitución que lo prevé en su artículo 41 a partir de la arriba mencionada reforma electoral de 1989-1990. Posteriormente, éste fue objeto de mejoras que derivaron en la publicación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral en el DOF en 1999. Posteriormente, el Estatuto en la materia fue producto de un acuerdo del Consejo General en diciembre de 2009, publicado en el DOF el 15 de enero de 2010, que fue

¹²⁸ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos, en materia político-electoral. DOF, 1990.

¹²⁹ *Ídem*

derogado con la reforma de 2014 y actualmente se encuentra en proceso de construcción con carácter de Nacional.

4.3.1. Servicio Profesional Electoral en las entidades federativas

Las instituciones electorales mexicanas se crearon bajo el paradigma de la independencia y el profesionalismo de los miembros de sus órganos y estructuras, en tanto forma de gobernanza electoral en democracias emergentes para organizar elecciones de calidad.¹³⁰

Siguiendo a Méndez de Hoyos, se reconoce que la transición a la democracia significó pasar de elecciones federales no competitivas, a comicios libres, transparentes, competitivos y justos en una década. Esto fue así gracias, a las nuevas reglas electorales federales, la construcción de instituciones autónomas para organizar y llevar a cabo las elecciones, y la pluralización del sistema de partidos.

Pese a los grandes avances, el proceso de democratización electoral se caracterizó por su heterogeneidad, sobre todo a nivel de elecciones estatales o locales en las entidades federativas las que muestran marcadas asimetrías:

¹³⁰ *Op Cit.*

Deficiencias en las facultades del Instituto Nacional Electoral en Elecciones Locales

Estado	Servicio Profesional Electoral	Estatuto o Reglamento	Remuneración	Permanencia de Órganos	Impugnaciones de Elección de Gobernador	Grado de Profesionalismo
Aguascalientes	Sí en la Ley	Sí	ND	ND	1	Medio
Baja California	No	No	Sí	Sí	1	Bajo
Baja California Sur	Sí en la Ley	No	Sí	ND	0	Bajo
Campeche	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	0	Bajo
Chiapas	Sí en la Ley	Sí	NA	Sí	1	Medio
Chihuahua	Sí en la Ley	No	NA	ND	0	Bajo
Coahuila	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	0	Alto
Colima	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	0	Bajo
Distrito Federal	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	1	Medio
Durango	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	1	Bajo
Guanajuato	Sí en la Ley	Sí	Sí	ND	0	Alto
Guerrero	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	1	Medio
Hidalgo	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	1	Bajo
Jalisco	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	1	Bajo

Estado	Servicio Profesional Electoral	Estatuto o Reglamento	Remuneración	Permanencia de Órganos	Impugnaciones de Elección de Gobernador	Grado de Profesionalismo
Estado de México	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	1	Medio
Michoacán	No	No	Sí	ND	0	Bajo
Morelia	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	1	Bajo
Nayarit	No	No	Sí	Sí	0	Bajo
Nuevo León	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	0	Alto
Oaxaca	Sí en la Ley	No	ND	Sí	1	Bajo
Puebla	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	0	Alto
Querétaro	Sí en la Ley	No	Sí	ND	0	Bajo
Quintana Roo	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	0	Bajo
San Luis Potosí	Sí en la Ley	Sí	Sí	ND	1	Mdio
Sinaloa	No	No	Sí	ND	0	Bajo
Sonora	No	No	Sí	Sí	1	Bajo
Tabasco	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	1	Medio
Tamaulipas	Sí en la Ley	No	ND	ND	0	Bajo
Tlaxcala	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	0	Bajo

Estado	Servicio Profesional Electoral	Estatuto o Reglamento	Remuneración	Permanencia de Órganos	Impugnaciones de Elección de Gobernador	Grado de Profesionalismo
Veracruz	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	1	Medio
Yucatán	Sí en la Ley	No	Sí	Sí	0	Bajo
Zacatecas	Sí en la Ley	Sí	Sí	Sí	1	Medio

Fuente: Méndez de Hoyos, Irma, Loza Otero Nicolás *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, FLACSO México, Primera Edición noviembre 2013, p.51

* Impugnaciones presentadas ante el TEPJF a la elección de Gobernador: Se presentaron Impugnaciones = 1; No se presentaron = 0

** El grado de Profesionalismo es Alto = 3 cuando el OAE tiene un Servicio Profesional Electoral establecido en la Ley Electoral, hay un Estatuto o reglamento aprobado y los resultados de la competencia no fueron impugnados; es Medio = 2 cuando hay un SPE en la Ley, hay un Estatuto o Reglamento aprobado y los resultados fueron impugnados; y es Bajo = 1 cuando no hay un SPE o cuando está solamente contemplado en la Ley, pero no hay un Estatuto o reglamento aprobado, y cuando los resultados fueron impugnados.

Los resultados que arroja el cuadro comparado son por sí mismos interesantes ya que nos muestra lo siguiente:

La valoración para medir el profesionalismo del órgano electoral que describen las columnas segunda y tercera se refieren a si el Servicio Profesional Electoral está regulado a nivel de ley electoral, y el segundo si está regulado a nivel estatuto o reglamento.

Ahora bien, para efectos de medir el grado de profesionalismo de los órganos de administración a nivel local, se estableció como elemento de validez que el Servicio Profesional Electoral (SPE) estuviera normado en la ley electoral local, y la aprobación en el estatuto que la rige, en tanto prueba de su operación.

Por otro lado se consideró como otra variable de profesionalismo, la impugnación de los resultados electorales por parte de los partidos políticos.

Así pues la tabla arroja tres grados de profesionalismo de los organismos electorales locales:

Alto; cuando el Organismo Administrativo Electoral tiene un Servicio Profesional Electoral establecido en la Ley Electoral, hay un Estatuto o reglamento aprobado y los resultados de la competencia no fueron impugnados; en donde se encuentran cuatro entidades federativas: Coahuila, Guanajuato, Nuevo León y Puebla.

Medio: cuando hay un Servicio Profesional Electoral en la Ley, hay un Estatuto o Reglamento aprobado y los resultados fueron impugnados; en donde se encuentran nueve entidades federativas: Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

Estos resultados muestran que éste es el universo donde cuentan con un Servicio Profesional Electoral activo; o sea que, sólo estas trece entidades federativas cuentan con un cuerpo profesional para organizar elecciones, el resto es letra escrita en la arena que no opera en la realidad ni efectivamente, lo cual nos lleva tercer escenario:

Bajo: cuando no hay un Servicio Profesional Electoral o cuando está solamente contemplado en la Ley, pero no hay un Estatuto o reglamento aprobado, y cuando los resultados fueron impugnados; en donde se encuentran diecinueve entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima,

Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelia, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.

En la cuarta columna se establece si está disponible el tabulador del Servicio Profesional Electoral, en donde en la mayoría de 27 órganos de administración a nivel local, se puede consultar en sus páginas de Internet y sólo en 5 no está disponible esta información.

Por último, la quinta columna nos dice si el cuerpo que integra el Servicio Profesional Electoral de los órganos de administración a nivel local, es permanente; y la información arroja que en 23 sí lo es, y en nueve no hay información disponible.

Del análisis desde una perspectiva integral podemos observar que existe una marcada asimetría entre los estándares de profesionalismo entre las entidades federativas y por tanto entre ellas y el Instituto Nacional Electoral, por lo que encuentra razón de ser el argumento político en cuanto a la necesidad de exportar la calidad de las elecciones federales a las elecciones locales, basado y cimentado en un Cuerpo Profesional Electoral Nacional.

Ahora bien, con la Reforma Constitucional el Artículo 41¹³¹, Apartado D establece que:

“El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El INE regulará la organización y funcionamiento de este servicio.”

¹³¹ Op. Cit.

Asimismo el artículo Sexto Transitorio establece que:

*“Una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, el INE deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de **TODOS** los servidores públicos del IFE y de los organismo locales en materia electoral, al **Servicio Profesional Electoral Nacional**, así como a las demás normas para su integración total.”*

Sin embargo el INE al aprobar los lineamientos de incorporación de Servidores Públicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos Públicos Locales Electorales al Servicio Profesional Electoral Nacional,¹³² en el punto cuarto de estos lineamientos se indica que: *“los miembros del Servicio Profesional Electoral del INE serán considerados miembros del SPEN y mantendrán el carácter correspondiente de provisionales o titulares, y se registrarán por las disposiciones que se establezcan en el Estatuto para el sistema correspondiente”,* mientras que en los puntos quinto, sexto, séptimo y octavo se establece que para los funcionarios de los Ople’s, se le incorporará al SPEN: *“mediante un proceso de certificación consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos y la acreditación de los conocimientos y aptitudes que se establezcan en el Estatuto. . . Los servidores públicos que no cumplan con dicha certificación podrán ingresar al SPEN mediante concurso público. . .”*

Con estas medidas como se puede observar, sólo los miembros del Servicio Profesional Electoral del INE transitarán al SPEN de forma automática, sencilla y sin condiciones, contrario a los miembros del servicio profesional electoral de los institutos locales que les condicionan y obstaculizan el ingreso al SPEN, cuando en algunas de éstas instituciones se encuentra personal altamente calificado con desempeño probado como el Distrito Federal.

¹³² Lineamientos para la Incorporación de Servidores Públicos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos locales Electorales al Servicio Profesional Electoral Nacional, previstos en el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos, en materia política-electoral.

Con este modelo se presentan deficiencias en la incorporación al SPEN como son:

- No se exporta la experiencia profesional del cuerpo civil de carrera del INE para consolidar la organización de las elecciones de algunas Entidades Federativas; al dividir el SPEN en dos sistemas; uno para el INE otro para los Ople's.
- Se adopta el principio de concentración de funciones, VS la creación de una Unidad Normativa Electoral.
- Se incorpora en automático el SPEN del INE en detrimento de las Entidades Federativas con SPE capacitado y probado (Distrito Federal) que; discriminan y excluyen
- ¿Cómo van las Entidades Federativas poder satisfacer los controles de calidad del INE; si de inicio existen trabas y exclusión?
- No se dota de mayor legitimidad a los Ople's, ante los gobiernos locales, para que puedan desarrollar elecciones organizadas con profesionalismo y calidad;
- El Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) de las entidades federativas están operativamente y funcionalmente supeditadas al INE;
- Desaparece la línea de mando del SPEN en las OPLES al estar operativamente bajo el INE y presupuestalmente en el ámbito local.

4.4. Reasunción de Facultades del INE en Elecciones Locales

Las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, delegadas a los Organismos Públicos Locales por virtud de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sea reasumidas por votación de la mayoría de votos de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.¹³³

En este sentido el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establece la propia Constitución General y las Leyes, para los Procesos Electorales Federales y locales, la capacitación electoral y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas de casillas.”

“Que de conformidad con lo señalado en el artículo 253, párrafo 1 de la referida ley, en elecciones federales o en las elecciones locales concurrentes con la federal, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casillas a instalar para la recepción de la votación, se realizará con base en las disposiciones de esa Ley. En el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal, se deberá integrar una casilla única de conformidad con lo dispuesto en el Título Segundo, Capítulo V de la Ley General y los Acuerdos que emita el Consejo General del Instituto.”

¹³³ *Op. Cit*

Así se emite el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla en los Procesos Electorales Locales, Delegada a los Organismos Públicos Locales.¹³⁴

Lo que el INE no hizo fue un estudio previo de factibilidad para ver donde sí se requería reasumir funciones y donde se podían dejar delegadas de origen y por ministerio de ley dichas funciones; empero, midió con la misma vara 17 institutos locales que tuvieron elecciones coincidentes en 2015 como lo muestra la siguiente tabla:

Consecutivo	Entidad	Alcaldes	Diputados	Gobernador
1	Baja California Sur	5	21	1
2	Campeche	9	30	1
3	Coahuila	38	32	
4	Colima	10	20	1
5	Distrito Federal	16*	66**	
6	Estado de México	122	75	
7	Guanajuato	46	36	

¹³⁴ Acuerdo INE/CG100/2014 de fecha 14 de julio de 2014.

Consecutivo	Entidad	Alcaldes	Diputados	Gobernador
8	Guerrero	76	42	1
9	Hidalgo	84	27	
10	Jalisco	125	40	
11	Michoacán	113	30	1
12	Morelos	33	25	
13	Nuevo León	51	42	1
14	Querétaro	18	25	1
15	San Luis Potosí	58	24	1
16	Sonora	70	33	1
17	Tabasco	17	29	
18			500 (Diputados Federales)	
Total		891	1097	9

* Jefes Delegacionales de Demarcaciones Territoriales ** Asambleístas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En total se elegirán 1997 cargos de Representación Popular en las Elecciones intermedias de 2015, donde el INE dejó en calidad de observadores a Ople's que cuentan con una estructura capacitada y probada en la organización de elecciones como es el caso del Distrito Federal.

La justificación del numeral 20 de los considerandos del acuerdo 100 deja ver lo subjetivo de la postura de los Consejeros respecto al tema:

“20. Que al estar delegadas las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en Procesos Electorales Locales, procede reasumir dichas funciones, a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en particular el correspondiente a la certeza en los próximos procesos electorales”¹³⁵

Es una afirmación temeraria la que se plasmó aquí, la cual no tiene ningún sustento objetivo sostener que los 17 institutos locales no habían garantizado el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral en particular el de certeza.

Cabe subrayar que este polémico considerando fue objeto de votación dividida con siete votos a favor de los Consejeros (as) Electorales: Enrique Andrade González, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, José Roberto Ruíz Saldaña, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Lorenzo Córdova Vianello y cuatro votos en contra de los Consejeros(as) Electorales: Marco Antonio Baños Martínez, Adriana Margarita Favela Herrera, Beatriz Eugenia Galindo Centeno y Javier Santiago Castillo.

¹³⁵ *Ídem.*

4.5. Delegación

La facultad de delegación del INE en las entidades federativas para las elecciones locales que establece la Constitución¹³⁶ en relación al inciso a) del apartado B Constitucional, fue inutilizada por el Instituto Nacional Electoral en las elecciones coincidentes que se llevaron a cabo en 2015, sin justificación alguna.

Más aún el artículo 125¹³⁷ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales excede sus facultades al establecer que:

*“1. La delegación de funciones del Instituto en los Organismos Públicos Locales que señala el inciso b) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, tendrá **carácter excepcional**. La Secretaría Ejecutiva someterá al Consejo General los Acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esa facultad.”*

En ninguna parte la Constitución establece el “**carácter excepcional**” al INE para que ejerza esta facultad, porque prácticamente, la ley secundaria, en este apartado, cierra la posibilidad de que se lleve a cabo, empero, el segundo apartado establece:

“2. Para el ejercicio de esta facultad, el acuerdo del Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del Organismo Público Local electoral, para cumplir con eficiencia la función.”

¹³⁶Artículo 41, Apartado C, inciso b), Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Compendio Legislación Nacional Electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo I, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, p. 53, México 2014.

¹³⁷Artículo 125, Capítulo II, Título Quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, p. 58, compendio Legislación Electoral Nacional, INE, FEPADE, UNAM, IJUNAM, TEPJF, Tomo II, México noviembre 2014.

Este apartado establece la obligatoriedad del INE de valorar con base en una evaluación, la capacidad del Ople para delegarle funciones, lo cual el Consejo General del INE fue omiso en llevar a cabo esta actividad.

En el apartado cuatro la norma electoral establece:

“4. La delegación de facultades se realizará de forma específica en cada caso para un Organismo Público Local determinado. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta Ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.”

Como claramente lo establece la norma, el INE debe de hacer un diagnóstico de evaluación individual, por cada Ople para conocer cual está en condiciones de recibir la delegación de funciones.

El INE simplemente reasumió las facultades de los diecisiete Oples con elecciones coincidentes en el año 2015 y fue omiso en llevar a cabo lo que los apartados descritos establecen.

Se puede observar una deficiencia en la aplicación de este artículo, ya que en un principio deja como excepcional lo que después regula como un “deber de” llevar a cabo.

Lo que decidió aplicar el INE, fue reasumir facultades de todos los Oplés, midiendo con la misma vara a Organismo Públicos Locales Electorales, con capacidades diferentes de profesionalismo y eficiencia.

4.6. Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU)

Un elemento central que se puso a prueba en este nuevo diseño institucional fue el de las Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU). En el caso del Distrito Federal, para medir la eficacia de su implementación se analizan los siguientes aspectos y sus resultados: Instalación e integración; intercambio de documentación electoral por mala integración de los paquetes electorales, para efectuar los cómputos distritales, y por último el costo/beneficio de la misma.

4.6.1. Instalación e integración de las Mesas Directivas de Casilla Única

La instalación de las Mesas Directivas de Casilla se llevó a cabo en un lapso que va de las 7:00 a.m. hasta más allá de las 12:00 horas. Como se puede observar en el cuadro siguiente, la mayor proporción de casillas (más del 90% de ellas) se instaló en el rango de las 7:00 y las 9:00 horas. No obstante, la información sobre su instalación se retrasó y fue capturada en el Sistema de Información de la Jornada (SIJE) entre las 9:00 y hasta después de las 12:00 horas.

Intervalos de horario de la instalación de casillas

Horario de instalación	Casillas			
	Instaladas	%	Capturadas	%
De 07:00 a 08:00 hrs	8,088	64.07	14	0.11
De 08:01 a 09:00 hrs	3,424	27.12	910	7.21
De 09:01 a 10:00 hrs	1,003	7.95	5,112	40.49
De 10:01 a 11:00 hrs	97	0.77	3,852	30.51
De 11:01 a 12:00 hrs	8	0.06	1,929	15.28
Después de las 12:00 hrs	4	0.03	807	6.39
Totales	12,624	100.0	12,624	100.0

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, con base en la información proporcionada por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Distrito Federal.

El Modelo de Casilla Única requirió seis funcionarios propietarios (un presidente, dos secretarios y tres escrutadores), lo que representó 75,744 funcionarios para las 12,624 casillas.

De conformidad con la base de datos del Multisistema ELECT2015, participaron 75,574 ciudadanas y ciudadanos, de los cuales 8,419 fueron de la fila que, en ese momento, se habilitaron como funcionarios, lo que significó 11.14% del total de ciudadanos participantes.

Estos ciudadanos de la fila fueron capacitados el mismo día de la jornada electoral de forma rápida y, en consecuencia, no estuvieron sujetos a un proceso de reforzamiento de la capacitación electoral con dinámicas y uso de materiales específicos, tampoco acudieron a ningún simulacro o práctica específica para fortalecer su aprendizaje.

En estas condiciones, en estos ciudadanos de la fila recayó la responsabilidad de realizar el escrutinio y cómputo de casilla, llenar las actas de casilla, integrar y, en su caso, trasladar los paquetes electorales que fueron remitidos a los respectivos Consejos Distritales del INE y del IEDF.

En el proceso electoral de 2008-2009, el IEDF registró, para la elección local, 1,110 ciudadanos habilitados de la fila, lo que representó el 2.96% de los 37,454 funcionarios requeridos. Asimismo, en el proceso electoral 2011-2012, se registraron 761 ciudadanos habilitados de la fila, el 2.05%.

Como se puede observar, el IEDF se encontraba en un proceso de disminución de la utilización de ciudadanos de la fila que se revirtió drásticamente con la aplicación del Modelo de Casilla Única, lo cual se deriva del papel marginal que se le otorgó en la capacitación electoral al haber reducido su participación a un

simple “apoyo” que propició que se dejaran sin aplicar en este proceso concurrente 2014-2015 más de 16 años de experiencia en capacitación electoral.

4.6.2. Intercambio de documentación electoral mal integrada para la realización de los cómputos distritales

Al término de la jornada electoral, en cada casilla, el paquete electoral de la elección de Diputados Federales y el paquete de las elecciones de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales fueron trasladados por el presidente de casilla o el funcionario respectivo mediante los mecanismos de recolección aprobados por los Consejos Distritales del INE, lo cual propició la entrega de paquetes de la elección federal en Consejos Distritales del IEDF y, viceversa, la entrega de paquetes de la elección local en los Consejos Distritales del INE.

Una situación inédita en el presente proceso electoral es el que tiene que ver con el intercambio de documentación electoral llevado a cabo por los consejos distritales del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y del INE para llevar a cabo los cómputos distritales.

Este intercambio de documentación fue motivado, en diversos casos, por errores en la integración de los expedientes de casilla que conformaron los funcionarios de las mesas directivas de casilla, al introducir en los paquetes electorales la documentación que no correspondía al ámbito electoral correspondiente. En otros casos, introdujeron en un sólo paquete (federal o local) toda la documentación correspondiente a los dos ámbitos de elección.

En este sentido, se registraron intercambios de documentación correspondiente a 2,962 casillas, lo que representa el 23.46 por ciento del universo total de mesas.

En el caso hipotético de homologar estas inconsistencias con las causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, en la que al acreditar el veinte por ciento de irregularidades es motivo

fundamentado para declarar la invalidez de la elección, con este índice de deficiencias, se habría anulado la elección en todo el Distrito Federal.

Durante los cómputos distritales de las elecciones locales se realizó intercambio de documentación en 693 casillas electorales; mientras que durante el desarrollo de los cómputos distritales llevados a cabo por los consejos distritales del INE se efectuó el intercambio de documentación en 1,566 casillas electorales.

Adicionalmente, los consejos distritales de ambos institutos llevaron a cabo el intercambio de documentación correspondiente a 703 casillas, los cuales se realizaron en fechas distintas a aquellas en las que se realizaron los cómputos federal y local. La tabla que se muestra a continuación, permite observar el detalle de los intercambios realizados.

Distrito	Intercambios durante los cómputos		
	Del IEDF	Del INE	Adicionales
I	12		
II	21	162	
III	12	26	
IV	1	136	2
V	23	6	97
VI	23	1	124
VII	23	89	
VIII		110	
IX	12	4	1
X	7	74	6
XI	31	9	
XII	5	143	5
XIII	5	72	
XIV	14	12	1
XV	4	9	
XVI	12	4	
XVII	20		
XVIII	8	113	1
XIX	10	71	38

Distrito	Intercambios durante los cómputos		
	Del IEDF	Del INE	Adicionales
XX		19	124
XXI	2	7	61
XXII	51	8	6
XXIII	4	90	27
XXIV	1	2	27
XXV	10	5	
XXVI	17		7
XXVII	5	108	7
XXVIII	19		
XXIX	15	58	13
XXX	8		
XXXI	15	39	3
XXXII	30	2	
XXXIII	103		2
XXXIV	67	22	
XXXV	98	24	40
XXXVI		13	12
XXXVII	2	2	3
XXXVIII		77	
XXXIX	2	26	6
XL	1	23	90
	693	1,566	703
TOTAL	2962		

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal con base en las actas de intercambio levantadas por los Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral del Distrito Federal.

4.6.3. Análisis Costo/Beneficio de la Mesa Directiva de Casilla Única (MDCU)

El costo de las elecciones es un tema relevante de la agenda política nacional que, de forma recurrente, ha sido motivo de reformas a la legislación y normativa electoral¹³⁸.

Así, en 2014, uno de los argumentos sustantivos para impulsar la reforma político-electoral, fue que las nuevas atribuciones del Instituto Nacional Electoral (INE), en materia de organización de elecciones locales, mejorarían las elecciones y permitiría el ahorro de recursos¹³⁹.

De hecho, el Modelo de Casilla Única aprobado por el Consejo General de dicho instituto, afirmó que de la experiencia derivada de la operación de este tipo de casilla “... *resultan indudables las ventajas funcionales y ahorros financieros...*”¹⁴⁰ sin que los institutos estatales electorales hubieran conocido documentos de análisis, evaluación y costos elaborados por el órgano electoral federal.

De esta forma, el Consejo General del INE procedió a determinar la normativa aplicable para las elecciones locales coincidentes y a establecer los términos en los que se firmarían los convenios generales de coordinación con los institutos electorales de las entidades federativas, así como los respectivos anexos técnico y financiero.

¹³⁸ Del Toro López, Delia Guadalupe, *Análisis del costo-beneficio de la casilla única en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015*, Directora Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral del IEDF.

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ *Op. Cit.*

En el Anexo Financiero del Convenio General de Coordinación INE-IEDF¹⁴¹ se establecieron aquellos proyectos en los que ambos institutos realizarían aportaciones, en virtud de considerarse parte de la instrumentación de la casilla única. Los proyectos quedaron inscritos en los temas de registro federal de electores, capacitación electoral y organización electoral.

De acuerdo a este Anexo, el costo total de la instrumentación de la casilla única ascendió a **\$188,269,422.83** y las aportaciones previstas para cada órgano fueron de **\$95,843,895.66** por parte del INE y de **\$92,425,527.17** por parte del IEDF.

Sin embargo, es necesario señalar que durante la preparación del proceso electoral fue necesario que el IEDF erogara recursos adicionales por un monto total aproximado de **\$88,046,569.48**, lo que resultó que ascendiera a alrededor de **\$180,472,096.09** la erogación de recursos del órgano electoral local.

En el proceso electoral local 2008-2009 el IEDF erogó la cantidad de **\$196,450,464.83**, aproximadamente, en proyectos, rubros y conceptos similares a los incluidos en el Anexo Financiero, ya que al igual que en el proceso 2014-2015 sólo se eligieron Diputados a la ALDF y Jefes Delegacionales, por lo que podría decirse que éste instituto experimentó un “aparente” ahorro de **\$15,978,368.74**, aproximadamente.

Al respecto, es necesario formular algunas consideraciones que cambian esta percepción sobre el costo de la casilla única en el Distrito Federal:

1. El ahorro en la implementación de la casilla única no puede obtenerse a partir de una simple operación de dividir los gastos entre dos, porque de esta forma,

¹⁴¹ *Op. Cit.*

el resultado siempre significará una erogación menor de recursos para ambos órganos electorales.

2. Es importante para cada órgano electoral erogar menos recursos, pero más importante es disminuir el costo real por instalar casi el mismo número de casillas electorales, por ejemplo, en el Distrito Federal, en 2009 se instalaron 12,488, mientras que en 2015 fueron 12,624, es decir, sólo hubo una diferencia de 136 casillas más en el presente año.
3. Para identificar el costo real en la implementación de la casilla única deben considerarse los recursos erogados tanto por el INE como por el IEDF, lo que hace un total de **\$276,315,991.75**, aproximadamente, lo que significa que no hubo un ahorro, sino que los gastos se incrementaron, en conjunto para ambos institutos, en el orden de **\$79,865,526.92**, aproximadamente.
4. En el proceso concurrente 2014-2015, respecto al de 2008-2009, se incrementó el gasto para ubicar, equipar y acondicionar un número mayor de casillas, para proporcionar documentos y materiales de capacitación electoral, así como apoyos económicos a funcionarios de mesa, pero esos rubros sólo representaron en el Anexo Financiero, en conjunto, un incremento de **\$5,523,420.51**, aproximadamente. Lo anterior, dista de los **\$79,865,526.92** excedentes.
5. Cabe mencionar que en 2008-2009 el IEDF gastó por concepto de documentos y materiales de capacitación electoral, aproximadamente, **\$6,711,926.25**; mientras que en 2014-2015, la casilla única requirió **\$7,684,549.96**; es decir, se incrementó **\$972,623.71** el gasto del IEDF y eso que sólo se consideraron en el Anexo Financiero 14 tipos de documentos y materiales de capacitación para la elección local, cuando en sus elecciones locales 2008-2009 el IEDF diseñó e

imprimió hasta 35 tipos de documentos y materiales que se reflejaron en una mejor capacitación a los funcionarios de casilla.

6. En el presente análisis de costos, el IEDF está considerando que en el proceso electoral local 2008-2009 erogó un monto de **\$42,922,176.68** por concepto de la impresión y producción de documentación y materiales electorales, pero en el Anexo Financiero del proceso concurrente 2014-2015, el INE no consideró sus aportaciones por el concepto de materiales electorales; lo que implicaría que el costo de la casilla única se incrementa aún más.
7. En el proceso electoral local 2008-2009, el IEDF erogó **\$88,516,170.59**, aproximadamente, para contratar Asistentes Instructores Electorales, rentarles teléfonos celulares, comprar tiempo aire y rentar radios; mientras que en el proceso 2014-2015, por los conceptos de contratación de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), y comunicación, el Anexo Financiero previó aportaciones del IEDF al INE por la cantidad de **\$63,739,596.00**.

Aparentemente, con la casilla única, hubo un ahorro para el IEDF de **\$24,776,574.59**, por contratación de SE y CAE, pero esta disminución del gasto se debe a que el costo total de estas contrataciones del personal encargado de instalar e integrar 12,624 casillas se dividió entre el INE y el IEDF.

En términos reales, si sumamos la aportación del INE y del IEDF en este rubro, veremos que el gasto asciende a **\$127,479,192**, lo que en la práctica significa que se incrementó el gasto en este rubro en **\$38,963,021.41**, respecto al del IEDF en el proceso 2008-2009.

Al respecto, es necesario señalar que hubiera habido un ahorro real si se hubiera duplicado el número de casillas a instalar, pero como ya se ha dicho, no fue así, pues en 2015 sólo se aumentaron 136 casillas. Aún más, en 2015 fue necesario que el IEDF previera la contratación, de forma adicional, de 880 Auxiliares Electorales, un mínimo de 18 y un máximo de 27 por cada Dirección Distrital para realizar alrededor de 33 actividades operativas y logísticas que no realizarían los SE, ni los CAE, y que tienen sustento legal en las atribuciones del órgano electoral local. El siguiente cuadro compara las erogaciones de 2009 y 2015 en las elecciones del Distrito Federal:

Comparativo de Costos en Materia de Organización, Capacitación y Geoestadística Electoral de los Procesos Electorales Federales y Locales Concurrentes 2008-2009 y 2014-2015*

Concepto		Procesos Electorales Federales y Locales Coincidentes			
		2008-2009	2014-2015		
			Gasto Ejercido por el IEDF	Gasto Ejercido por el IEDF	
Aportación del IEDF al Anexo Financiero	Erogaciones Adicionales al Anexo Financiero				
Equipamiento y Acondicionamiento de Casillas Electorales		\$4,989,716.60	\$4,514,528.50		\$95,843,895.66
Apoyos a funcionarios de casillas y propietarios de inmueble		\$7,520,400.00	\$11,642,190.00		
Ubicación de Casillas Electorales		\$306,670.20	\$377,493.00	\$358,184.00	
Difusión y Publicación de Casillas		No Disponible	\$1,822,040.00		
Personal Operativo e Insumos para sus Actividades		\$125,269,510.59	\$63,739,596.00	\$48,116,120.00	
Documentación y Materiales de Capacitación		\$6,711,926.25	\$4,373,864.14	\$3,310,685.82	
Documentación y Material Electoral		\$42,922,176.68	\$1,940,787.00	\$35,356,638.86	
Distribución de Documentación y Materiales Electorales a Presidentes de Mesa Directiva de Casilla, Traslado de Paquetes Electorales al Término de la Jornada Electoral y Recuperación o Recolección de Materiales Electorales		\$6,777,158.15	\$3,595,729.00	\$904,940.80	
Lista Nominal de Electores		\$1,952,906.36	\$419,298.97		
Total	Considerando sólo erogaciones y aportaciones del IEDF	\$196,450,464.83	\$92,425,527.17	\$88,046,569.48	
			\$180,472,096.09		
Total (en 2009 precio más inflación)	Considerando sólo erogaciones y aportaciones del IEDF	\$255,857,085.38	\$92,425,527.17	\$88,046,569.48	
			\$180,472,096.09		
Total	Considerando, además, las aportaciones del INE	\$196,450,464.83	\$180,472,096.09	\$95,843,895.66	
			\$276,315,991.75		
Total (en 2009 precio más inflación)	Considerando, además, las aportaciones del INE	\$255,857,085.38	\$180,472,096.09	\$95,843,895.66	
			\$276,315,991.75		

Estimación de ahorro de recursos para el IEDF en el Proceso Electoral Federal y Local Coincidente 2014-2015, respecto al Proceso Electoral Local 2008-2009, considerando sólo erogaciones y aportaciones del IEDF **\$75,384,989.29**

Incremento de gastos en el Proceso Electoral Federal y Local Coincidente 2014-2015, respecto al Proceso Electoral Local 2008-2009, considerando erogaciones y aportaciones del IEDF y el INE **\$20,458,906.37**

* Integrado para fines de análisis, con base en información de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Capacitación, la Dirección Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral y la Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos

Desconcentrados, por lo que los datos pueden variar en función de la información consolidada con la que cuente la Secretaría Administrativa.

4.6.4 Ubicación de las Casillas Electorales

El IEDF recibió de la Junta Local del INE la programación de los recorridos, pero ésta fue elaborada conforme a la lógica operativa de sus Juntas Distritales, ello provocó que, en varios casos, las Direcciones Distritales no pudieran acudir a algunos recorridos, ya que en enero de 2015 contaban mínimo con tres elementos y otras máximo con cinco, considerando una programación que contempló recorridos simultáneos.

No debe perderse de vista que antes de la reforma esta actividad no representaba ninguna complicación, toda vez que los órganos distritales del IEDF, por ley, realizaban sus propios recorridos del 15 de febrero al 15 de marzo y, posteriormente, se efectuaba un intercambio de información entre ambos institutos para homologar los lugares para instalar casillas.

Asimismo, el IEDF contaba con personal para apoyar dichos recorridos, sin embargo, dado que la atribución en materia de casillas la reasumió el INE y que los criterios para la ubicación de casillas fueron aprobados hasta el 29 de octubre de 2014¹⁴², no fue posible prever en el presupuesto la contratación de personal a partir de enero.

En los recorridos de verificación de los lugares hubo mayor participación de las Direcciones Distritales del IEDF, aunque se presentaron situaciones que pueden resumirse de la forma siguiente: **1)** cambios en los recorridos sin previo aviso al IEDF; **2)** no previó el INE transportación para el personal de las Direcciones Distritales ni para los integrantes de los Consejos Distritales no obstante estar

¹⁴² *Op. Cit.*

contemplada la aportación económica del IEDF para estos recorridos; **3)** funcionarios de algunas Juntas solicitaron a las Direcciones del IEDF, de forma adicional, aportaciones de recursos económicos o en especie para los recorridos; y **4)** se presentaron casos en los que la coordinación no fue la adecuada.

Las Direcciones Distritales tuvieron la posibilidad de formular observaciones a los lugares para ubicar casillas; sin embargo, no en todos los casos tuvieron conocimiento si éstas fueron o no consideradas.

5. Conclusiones

La hipótesis de este trabajo de investigación fue manifestar las deficiencias en las facultades del Instituto Nacional Electoral en las elecciones locales. Ello se demostró con el análisis de sus nuevas facultades para concentrar funciones de las elecciones locales y con el seguimiento llevado a cabo al proceso electoral coincidente del Distrito Federal 2014-2015, donde se puso a prueba la reforma electoral que creó el sistema nacional de elecciones las cuales no probaron ser, ni más eficientes y tampoco más baratas.

La evidencia empírica muestra que el Instituto Nacional Electoral, tiene un crecimiento desproporcionado en sus dimensiones facultativas y funcionales, las cuales lo rebasan para cumplir con calidad, eficiencia y eficacia las funciones que tiene concentradas, particularmente las elecciones locales.

Derivado de lo anterior, se presentan algunas reflexiones y consideraciones a estas problemáticas para mejorar la calidad, eficiencia y eficacia del ejercicio electoral institucional actual y quizá también podrían aplicar, en su momento, a una siguiente reforma electoral:

1.- Si lo que se quiere es darle carácter nacional al Instituto Nacional Electoral, se puede integrar presupuestalmente a los treinta y dos Ople's a la estructura del INE, sin que represente un gasto mayor, solo habría que prever etiquetar la partida desde la federación para restarla a las transferencias estatales y transferirla directamente al INE. Con ello el INE tendría ahora el carácter nacional y la concentración total de las elecciones locales; funcional (que ya la tiene) y presupuestal (es la que le falta) de las entidades federativas.

Si por el contrario, lo que se quiere es mantener la autonomía acotada de los Ople's se debe de eliminar todos los "podrá" de la norma reglamentaria electoral,

para llevar a su mínima expresión la discrecionalidad de interpretación del Consejo General del INE, y traducirlos por “deberá de” para que quede la norma jurídica con procedimientos claros de lo que le toca hacer a cada quien y cuál es su ámbito de acción, tanto para el INE como para los Ople’s. Esto coadyuvaría a una mejor coordinación y colaboración entre las instituciones electorales.

2.- La reingeniería institucional electoral resultó disfuncional inconexa, e ilógica como lo muestra la designación de Consejeras y Consejeros Electorales Locales, por un lado son nombrados, vigilados y, en su caso, removidos por el INE, pero los presupuestos para ejercer sus funciones provienen de las arcas de los gobiernos locales. Con la propuesta anterior se resolvería esta deficiencia.

3.- Si se va a mantener el mismo diseño institucional como ahora, lo que se debe de resolver es la homologación de sueldos a los Consejeros Electorales Locales de los treinta y dos Ople’s para estar en armonía con el apartado “B” del artículo 123 Constitucional que en el inciso V establece: “a trabajo igual, salario igual.”

4.- Asimismo, si se va a mantener el mismo diseño institucional como ahora, lo que se debe de resolver es la homologación de sueldos a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional de los treinta y dos Ople’s para estar en armonía con el apartado “B” del artículo 123 Constitucional que en el inciso V establece: “a trabajo igual, salario igual.”

5.- El Servicio Profesional Electoral Nacional debe de garantizar la incorporación de todos los miembros activos del servicio profesional electoral, tanto del INE como de los Oplés. No deben de establecerse diferencias que midan con raseros diferentes a servicios profesionales igualmente desarrollados, capacitados y probados.

6.- Por otro lado, el Servicio Profesional Electoral Nacional, debe de permitir la movilidad transversal de sus miembros, entre el sistema local y el sistema federal, y no solamente del sistema que se trate. No existe fundamento ni motivación que valga para que así sea.

7.- La facultad para reasumir funciones que atrajo el INE, sin llevar a cabo el diagnóstico que por ley está obligado a evaluar, desfondó al Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual cuenta con todas las capacidades técnicas, humanas y materiales para asumir la delegación de funciones para llevar a cabo con altos estándares de calidad, los procesos electorales locales.

8.- Si se va a mantener el mismo diseño institucional como ahora, el INE debe de cumplir con lo que la ley le obliga y llevar a cabo el estudio de factibilidad para ver donde reasumir funciones y donde delegar, no medir con el mismo rasero a Ople's con capacidades estructurales y funcionales distintas. Se debe de eliminar el condicionar a "carácter excepcional" la delegación de funciones, a los organismos locales. La justificación para llevarla a cabo, ya la ley la establece: es factible delegar o no, nada más ni nada menos.

9.- El Modelo de Casilla Única no necesariamente representa ventajas financieras, ya que los gastos originados por el INE y el IEDF en el Distrito Federal, muestran un encarecimiento de las elecciones, por lo menos, en **\$79,865,526.92**, aproximadamente. Aún sin considerar las aportaciones del INE en el Distrito Federal, previstas en el Anexo Financiero, el "aparente" ahorro sería por un monto de **\$15,978,368.74**, aproximadamente.

10.- Es necesario reflexionar si este ahorro tiene, en realidad, un impacto significativo en el costo total del proceso electoral coincidente 2014-2015 e, incluso, constituye una asignatura pendiente conocer si en la operación el INE y el IEDF no rebasaron esta cantidad por los diversos gastos en especie en los que

fue necesario para instrumentar el Modelo de Casilla Única y materializar la nueva coordinación prevista en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

11.- Si se realiza una división del “aparente” ahorro que asciende a **\$15,978,368.74**, aproximadamente, entre las 12,624 casillas electorales únicas instaladas, obtendremos que en promedio el ahorro en cada una de ellas, fue del orden **\$1,265.71**, por lo que es necesario analizar y evaluar ese ahorro por casilla a la luz de todas las situaciones y problemas logísticos operativos que experimentaron las autoridades electorales, los funcionarios de Mesa Directiva de Casilla y, principalmente, los ciudadanos.

12.- La instrumentación del Modelo de Casilla Única, en términos de lo expuesto en esta investigación, tampoco conlleva, necesariamente, a obtener ventajas funcionales. Los datos registrados por el IEDF, con anterioridad a la aplicación del Modelo, muestran que en varios aspectos la organización de las elecciones experimentó un retroceso en calidad y en servicios a los ciudadanos, como por ejemplo, los ciudadanos de la fila que integraron las MDCU.

13.- Es urgente que, de conformidad con lo previsto en el documento “Modelo de Casilla Única del Instituto Nacional Electoral para las Elecciones Concurrentes 2015”, aprobado y ajustado por el Consejo General del INE, se proceda y, en su caso, concluya esa “... *evaluación final de la aplicación del modelo, que permita su mejoramiento en los subsecuentes procesos electorales concurrentes*”.

14.- Aún más, es necesario que en dicha evaluación se involucre a todos los Organismos Públicos Locales que tuvieron elecciones coincidentes en 2014-2015 para que los resultados obtenidos sean de carácter general, amplíen en cúmulo de experiencias institucionales y permitan identificar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad y mejora.

15.- Los resultados de la evaluación final deben ser comunicados, a la mayor brevedad posible, a los Organismos Públicos Locales que, en estos momentos, se encuentran en preparación de sus elecciones locales coincidentes a celebrarse en 2016, a efecto de que aprovechen las experiencias del proceso coincidente 2014-2015, identifiquen los errores, áreas de oportunidad y potencien los aciertos institucionales.

16.- Una de las áreas de oportunidad que tienen en el futuro inmediato el INE y los Organismos Públicos Locales, es la integración y elaboración de documentos técnicos y normativos de forma conjunta. Es necesario que las áreas ejecutivas y técnicas del INE consideren una mayor participación de los institutos electorales locales, que incorporen disposiciones que se adapten a su propia realidad, que se consideren los avances e historias de éxito, y que haya una mayor oportunidad en el intercambio de información.

17.- Un tema fundamental que queda por revisar, es el alcance de las atribuciones tanto del INE como del IEDF, ya que no debe perderse de vista que si bien el INE reasumió la ubicación de casillas, la capacitación electoral y la integración de mesas directivas de casilla, los órganos electorales locales conservan como atribución la preparación de la jornada electoral, por lo que hay muchos temas y acciones específicas en las que pueden participar sin restricciones, en el marco de la más amplia coordinación y colaboración institucional.

Finalmente, hay que tener presente lo que advierte Daniel Zovvato, con relación a que las reformas electorales no están exentas de riesgos. Si no se hacen explícitos los objetivos, si no se analizan adecuadamente las alternativas y consecuencias de cada una, si se equivocan los instrumentos, el resultado puede salir contraproducente.¹⁴³ ¿Por qué se debe reformar? ¿Para qué se quiere reformar y ¿Qué se debe reformar? Constituyen las preguntas clave que deben guiar todo proceso de reforma político-electoral.¹⁴⁴

¹⁴³ Zovvato Daniel, *La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p 156.

¹⁴⁴ *Ídem*.

Fuentes de consulta

a) Bibliografía

- Acuerdo que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los lineamientos para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los organismos públicos locales. INE/CG/44/2014 de fecha 06/06/2014.
- Acuerdo que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena la elaboración de los lineamientos para la incorporación de los servidores públicos del otrora Instituto Federal Electoral y de los Organismos Públicos Electorales Locales al Servicio Profesional Electoral Nacional, en términos del artículo transitorio sexto del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014; y se aprueban los criterios generales para la operación y administración transitoria del servicio profesional electoral, tanto en el Instituto Nacional Electoral como en los organismos públicos locales electorales, hasta la integración total del Servicio Profesional Electoral Nacional. INE/CG68/2014 de fecha 20/06/2014.
- Acuerdo que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales. INE/CG100/2014 de fecha 14/07/2014.
- Acuerdo que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ajusta el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes 2015, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 13 de agosto de 2014, mediante acuerdo INE7CG114/2014, aprobado en sesión pública ordinaria del Consejo General. INE/CG112/2015, de fecha 25/03/2015.
- Acuerdo que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que

se aprueba el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015, aprobado en sesión pública extraordinaria del Consejo General. INE/CG114/2014 de fecha 13/18/2014

- Acuerdo que emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba la designación de consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales de organismos públicos locales electorales (OPLE's) de los estados de: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. INE/CG165/2014 de fecha de septiembre de 2014.
- Anexo técnico al convenio general de coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal. . . con el fin de coordinar el desarrollo de las elecciones federales y locales en el Distrito Federal, 28 de febrero de 2015.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg Jose, *La mecánica del cambio político en México*, Elecciones, partidos y reformas, ediciones cal y arena, 2000.
- Centro de Documentación, Información y Análisis, Junio 2007, Cámara de Diputados, LX Legislatura
- Convenio General de Coordinación que celebran por una parte el Instituto Nacional Electoral, y por la otra, el Instituto Electoral del Distrito Federal, con el fin de coordinar el desarrollo de las elecciones federales y locales en el Distrito Federal para el proceso electoral ordinario 2014-2015, (18/12/2014)
- Córdova Vianello, Lorenzo, Instituto Nacional Electoral, Presentación del Compendio: *Legislación Electoral Nacional* p. XVI, tomo 1, México 2014, Cancún, Quintana Roo.
- Décima Cuarta Sesión Extraordinaria, del Instituto Electoral del Distrito Federal celebrada el primero de octubre de 2014.
- De Garay Fernando (Coordinador), Márquez Salazar, Alberto y Vega Mariana. *PNR, PRM, PRI Esbozo Histórico*. Edición PRI DF, febrero de 2003
- Del Toro López, Delia Guadalupe, *Análisis del costo-beneficio de la casilla única en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015*, Directora Ejecutiva de Organización y Geoestadística Electoral del IEDF.

- Díaz Naranjo, Fernando, *El Servicio Profesional Electoral Nacional Desigual*, Heraldos, Estado de México, 17 de marzo 2015.
- Diario oficial de la Federación (DOF, 30/01/1990)
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 29/06/1992)
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 15/10/1999)
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 15/01/2010)
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 10/02/2014)
- Gaceta Parlamentaria (23/05/ 2014)
- González Muñoz, Sergio Jesús, *La Crónica de hoy*, (12/06/2013)
- *El Economista*, (13/06/2013)
- *Excélsior*, (29/11/2013)
- *El Universal*, (21/05/ 2014)
- *Las 100 preguntas sobre la reforma electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Electoral.
- *Lineamientos para la Incorporación de Servidores Públicos del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos locales Electorales al Servicio Profesional Electoral Nacional*, previstos en el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos, en materia política-electoral.
- *Lineamientos para la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los organismos Públicos Locales Electorales*.
- *Memoria General del Proceso Electoral Ordinario 2000*, Instituto Electoral del Distrito Federal, agosto de 2001.
- *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2003*, Instituto Electoral Del Distrito Federal, diciembre de 2003.
- *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2006*, Instituto Electoral Del Distrito Federal, diciembre de 2007.
- *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2009*, Instituto Electoral Del Distrito Federal, diciembre de 2009.
- *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2012*, Instituto Electoral Del Distrito Federal, agosto de 2013.
- García Gárate, Iván, *Letras Libres*, julio 2014.

- Merino Huerta, Mauricio, El Federalismo desde abajo, Periódico el Universal, 21 de mayo de 2014.
- Méndez de Hoyos, Irma, Loza Otero Nicolás *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, FLACSO México, Primera Edición noviembre 2013, p.40
- Pacto por México LXII Legislatura Cámara de Diputados. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Febrero, 2013.
- Seminario sobre la Reforma Electoral, Universidad Autónoma de México, (23/02/2015)
- Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica Primera edición en español 1994, p.16, febrero de 1995.
- Sistema de Desempeño de Funcionarios de Casilla del INE, (03/07/2015)
- Valdez Zurita, Leonardo, Reforma Electoral 2007-2008, *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008*.
- Vargas Llosa, Mario, *Debates del Encuentro Vuelta: El Siglo XX: La experiencia de la libertad*, coordinados por Octavio Paz en la Ciudad de México, Septiembre de 1990.
- Virgilio Bravo, Investigador de la Escuela en Administración pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, El Economista 13-06-2013, Luis Rubio, CIDAC, 17-08-2014.
- Zovatto Daniel, *La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

b) Legislación de consulta

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Código de Instituciones y procedimientos Electorales del Distrito Federal

c) Cibergrafía

- <http://pactopormexico.org>, (02 /12/2012)
- <http://www.animalpolitico.com>, (02/12/2012)
- <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa>, (02/12/ 2012)
- <http://www.milenio.com>, (02/12/ 2012)
- <http://www.eluniversal.com.mx>, (29/01/ 2013)
- <http://www.eleconomista.com.mx>, (08/01/2013)
- <http://www.pactopormexico.org/adendumalpactopormexico/>. (07/01/2013)
- <http://www.lasillarota.com>, (05/06/2014)
- www.ine.mx/archivos2/portal/elecciones/PEF/20142015/preparacion.html#procedimientos (15/08/2015)
- www.ine.mx/archivos2/portal/elecciones/PEF/2014-2015/DOCS/CGOR201505-27_ip_14.pdf
- <http://www.ine.mx/documentos/ReformaElectoral/linkintro.htm> (09/10/2015)
- www.senado.gob.mx
- <http://www.listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php>

d) Diccionarios

- Bobbio Matteucci Pasquino, Diccionario de Política, a-j, siglo veintiuno editores 11ª. Edición, p. 634, 1998.