

Nota técnica en torno a la reglamentación de la reforma
constitucional en materia electoral

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	2
I. NUEVO SISTEMA NACIONAL ELECTORAL.....	3
1. Ámbito administrativo: relación y competencias INE - organismos electorales locales	3
2. Integración de autoridades electorales locales	7
3. Justicia electoral: relación y competencias de la autoridad administrativa y la autoridad jurisdiccional	10
II. OPERACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES	13
1. Duración y plazos de los procesos electorales	14
2. Organización y Capacitación Electoral (casilla única, mesas directivas, documentos y materiales electorales, y materiales didácticos).....	14
3. Resultados preliminares, encuestas o sondeos y conteos rápidos	18
4. Nuevas tecnologías	20
4. Fiscalización	21
5. Candidatos Independientes	25
6. Consulta Popular.....	27
III. OTROS ASPECTOS RELEVANTES.....	29
1. Credencial para votar.....	29
2. Reglamentación del artículo 134 constitucional	29
3. Armonización de las leyes electorales y la de telecomunicaciones	31
4. Reglamentación del derecho de réplica	32
5. Organización de elección de dirigentes partidistas	33
IV. RÉGIMEN TRANSITORIO.....	35
1. Servicio Profesional Electoral Nacional	35
2. Designación de nuevos consejeros de los organismos locales en materia electoral	35
3. Credencial para Votar	36
4. Uso de nuevas tecnologías en los procesos electorales.....	36
5. Cambio en el nombre de la autoridad electoral.....	36
6. Inicio de los comicios a celebrarse en julio de 2018.....	36
7. Recursos presupuestales	37
COLOFÓN	38

PRESENTACIÓN

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 representa una transformación sustancial del sistema electoral mexicano, pues modifica las atribuciones, naturaleza y alcances de la autoridad electoral federal y establece nuevas formas de interacción y espacios de coordinación entre ésta y el resto de las instancias involucradas.

El alcance pleno de la reforma habrá de aquilatarse, en su aplicación formal, en las siguientes jornadas electorales, lo que supone la solución de una gran variedad de aspectos técnicos que deben ser regulados tanto en la legislación federal y local, como a nivel reglamentario.

Es indispensable y urgente que las leyes secundarias se hagan cargo de las implicaciones técnicas del nuevo texto constitucional, precisen sus alcances y definan con toda puntualidad plazos, procedimientos y esferas de responsabilidad, entre otras cosas. Dicho de otro modo, falta definir los cómo, cuándo y quién de la reforma.

El trabajo legislativo necesario para implementar la reforma supone la emisión de diversas normas marco llamadas “leyes generales”, cuya función constitucional en un Estado como el mexicano, en el que coexisten diversos órdenes competenciales, es la de “distribuir” competencias entre dos o más órdenes. Una vez hecho ese reparto de facultades, es necesario expedir y/o armonizar la legislación que habrá de regir a cada órgano electoral y que organizará el desarrollo de cada uno de los procesos electorales federales y locales, tomando en cuenta sus características particulares.

Así pues, la reforma tiene consecuencias técnicas de las que derivan necesidades normativas específicas. El presente documento contribuye a identificar algunos de los temas, problemas y soluciones que resultan de urgente atención para la plena aplicación del nuevo texto constitucional. Se estructura en cuatro secciones que agrupan los grandes aspectos técnicos del proceso electoral que el Instituto Federal Electoral (IFE) estima “críticos” o de especial atención.

La primera sección se ocupa de la forma en que las autoridades electorales han de relacionarse, tanto en lo que toca a las interacciones entre el nivel local y el federal, como en lo que se refiere a la relación entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional. Consideramos que este modelo de relaciones implica un nuevo sistema electoral. La segunda sección se refiere a los temas específicos de la operación de los procesos electorales, en una visión que pretende abarcar el conjunto de las acciones necesarias para la realización material de los comicios. La tercera sección apunta un conjunto de temas que consideramos relevantes para el cumplimiento pleno de la reforma, tales como: la elección de las dirigencias partidistas o la reglamentación del artículo 134, párrafo octavo constitucional. Finalmente, la última sección enfatiza en las necesidades de un régimen transitorio que permita administrar en el tiempo el proceso de aplicación de la reforma.

I. NUEVO SISTEMA NACIONAL ELECTORAL

La reforma constitucional en materia político-electoral implica la conformación de un nuevo sistema electoral nacional. Aun cuando se mantiene un órgano federal encargado de organizar las elecciones federales, y a órganos locales que deben ocuparse de los procesos electorales locales, las atribuciones de uno y otros han sido redistribuidas. Concretamente, al Instituto Nacional Electoral (INE) se le dan facultades para participar en diversos aspectos de los procesos electorales locales, en un esquema que implicará nuevas responsabilidades compartidas y mecanismos de coordinación entre la autoridad nacional y los organismos públicos locales.

La futura institución nacional deberá ocuparse de nuevas tareas como la geografía electoral local, nombrar a los consejeros electorales de los órganos locales y organizar un sistema nacional en materia de servicio profesional electoral, entre otras. Además, este nuevo esquema de relaciones no sólo involucra a la autoridad administrativa electoral sino también a la jurisdiccional, pues se redistribuyen importantes funciones entre ambas.

Una vez que se integre y entre en operación, el INE deberá organizar el Proceso Electoral Federal 2014-2015 y ocuparse de diversos asuntos de los que hoy se encargan los órganos locales. Con la complejidad que añade el hecho de que aún no está definida la fecha en que iniciará ni la duración del proceso para renovar a la Cámara de Diputados, y que las legislaciones locales establecen a su vez sus propios plazos, los cuales no son necesariamente coincidentes con los federales. En suma, se trata de aspectos torales de la reforma constitucional, de cuya adecuada regulación depende su correcta aplicación.

1. Ámbito administrativo: relación y competencias INE - organismos electorales locales

En el nuevo sistema electoral, las atribuciones y facultades federales y locales tienen un modelo distinto de articulación, en el cual los procesos electorales han de construirse sobre la base de la concurrencia y la coordinación entre las instancias locales y federales. Esto, que antes de la reforma debía resolverse por la vía de convenios y el acuerdo de voluntades, se convertirá en una obligación constitucional.

Así, tanto para los comicios federales como para los locales, el INE será el encargado de: integrar los órganos electorales locales; regular los procedimientos que habrán de regir al servicio electoral nacional; definir la geografía electoral; y establecer las reglas y lineamientos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, conteos rápidos e impresión y producción de materiales electorales. Además, para las elecciones federales como para las locales que decida atraer (artículos Octavo transitorio y 41, V, Apartado C), el INE habrá de articular las actividades de preparación y ejecución de la jornada electoral, en especial, lo relacionado con el funcionamiento de las casillas y la designación, visita y capacitación de sus funcionarios. Por su parte, los organismos locales conservan atribuciones sobre la impresión y producción de documentos y materiales electorales. Todo ello, implica una estrecha vinculación con la autoridad nacional en todas las etapas del proceso electoral en que existan trabajos coordinados.

Por esta razón, es trascendental que la norma secundaria precise con toda claridad la esfera de atribuciones y facultades de cada instancia, de modo tal, que haga posible la articulación de un sistema efectivo de coordinación entre los ámbitos nacional y local.

Relación jurídica entre los organismos electorales locales y el INE

Las leyes secundarias tendrán que definir con precisión la nueva relación jurídica que existirá entre los organismos públicos locales electorales y el INE, en especial, entre éste y los consejeros locales. Concretamente, es necesario aclarar si existe, y en qué medida, una relación de subordinación entre la autoridad electoral nacional y las locales.

Facultades de atracción y delegación en la organización de los procesos electorales

La reforma da al INE la atribución de atraer o delegar aspectos relacionados con la organización de los procesos electorales. Se deben establecer con claridad las condiciones y supuestos específicos en los cuales, el INE podrá ejercer estas facultades, así como las previsiones relativas a los costos financieros y procedimientos que ello implicará. Esto tiene la mayor trascendencia política para evitar que estas nuevas atribuciones se traduzcan en arbitrariedad o en condiciones de inusitada incertidumbre y, en cambio, que el principio de definitividad siga siendo el eje rector de los procesos electorales.¹

Por ello, resulta indispensable establecer en la normatividad que la atracción de un proceso electoral local solo podrá ejercerse antes de que éste haya iniciado formalmente. En la legislación secundaria deberá especificarse quién o quiénes podrán solicitar al Consejo General el ejercicio de su facultad de atracción, así como los motivos que podrán sustentar dicha solicitud y los plazos en que ésta deberá resolverse. Además, la norma secundaria deberá definir con toda precisión la manera en la cual se cubrirán los gastos que se deriven del ejercicio de la facultad de atracción, es decir, si se hará una transferencia de recursos de lo local a lo federal o bien, se realizará una ampliación presupuestaria al INE.

Derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos locales y nacionales.

La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales debe establecer un régimen homogéneo de derechos y obligaciones, y definir los aspectos que las leyes locales deberán armonizar. Ello, al menos en los temas relativos a: financiamiento público y privado; fiscalización;

¹ El principio de definitividad responde a la lógica de que el proceso electoral es un edificio construido por etapas que se suceden una detrás de la otra, y sólo cuando la primera es firme y definitiva, se puede pasar a la siguiente. Cada nueva pieza, cada nuevo piso, se construye sobre uno previo -firme, sólido, definitivo- que permite tomar la siguiente decisión. Toda decisión es impugnabile, pero una vez tomada y declarada como definitiva no hay vuelta atrás: es así como la ley y la Constitución garantizan la legalidad de todo el entramado electoral y de todos los actos de la autoridad. El principio de definitividad es la cualidad principal que dota de lógica, certeza y legalidad a los procesos en su conjunto. Por ello, para la nacionalización de la organización de las elecciones en el país, resulta fundamental que el principio de definitividad siga siendo el eje rector de los procesos electorales, de manera que no se abra la puerta a impugnaciones *ex post* que pretendan echar abajo lo construido durante los meses que dura el proceso y que va definiendo las condiciones en que éste se lleva a cabo.

coaliciones y acuerdos de participación; documentos básicos; integrantes de órganos directivos; equidad de género; transparencia y acceso a la información.

Se debe poner especial cuidado en lo referente al financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización. De no haber un régimen con criterios uniformes en esta materia, su complejidad sería extraordinaria, pues la autoridad electoral tendría que vigilar el cumplimiento de 32 marcos normativos distintos, con lo que se corre el riesgo de pérdida de control, y que la fiscalización, uno de los motivos centrales de la reciente reforma, se torne ineficaz. En esta misma materia es fundamental atender el tema del financiamiento a los partidos, ya que una buena fiscalización parte de conocer el origen de los recursos utilizados para el desarrollo de sus actividades.

El proceso de registro de partidos políticos

Para este proceso es necesario especificar el papel de los órganos locales, pues los requisitos que se exijan para el registro no pueden ser uniformes, dado que un partido nacional y uno local tendrán por definición niveles distintos de representatividad política. Asimismo, es importante que en la ley se incorporen, para las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, los requisitos plasmados en el *Instructivo* aprobado por el Consejo General del IFE el 5 de diciembre de 2012, a efecto de evitar ambigüedades. Esto permitirá recoger la experiencia acumulada, que reconoce la importancia de establecer al menos lo siguiente: i) definir expresamente como infracción el incumplimiento, por parte de las organizaciones, de la obligación de informar mensualmente sus gastos, así como los plazos para hacerlo; ii) definir la autoridad competente para sancionar dichas faltas; y iii) establecer con claridad los efectos que la omisión de dicha obligación traería al momento de solicitar el registro, en concordancia con el dictamen que en su caso se deba emitir en materia de fiscalización.

Además, se recomienda recoger los criterios contenidos en las respuestas a las diversas consultas que diferentes organizaciones le hicieron al IFE con motivo del procedimiento de formación de Partidos Políticos Nacionales.

Por lo que hace a la obligación legal de que las organizaciones informen a la autoridad electoral, mes a mes, sobre el origen y destino de los recursos que emplean para buscar su registro, es pertinente determinar que el Órgano Técnico de Fiscalización deberá emitir un Dictamen consolidado sobre el empleo, durante la etapa constitutiva, de dichos recursos. Ello para que la autoridad cuente con elementos ciertos para tomar la decisión de otorgar o no el registro como Partido Político Nacional.

Geografía electoral

El nuevo texto constitucional le confiere al INE la atribución de realizar la distritación y el seccionamiento, tanto para los procesos electorales federales como locales. Para que el INE pueda desempeñar con la mayor eficiencia posible esta función, será indispensable contar con la colaboración de las autoridades electorales locales.

La legislación secundaria tendrá que darle carácter de obligatoria a esta colaboración y ordenar que así se establezca también en las legislaciones electorales locales. Además, habrán de especificarse las áreas y mecanismos de cooperación. Asimismo, la legislación secundaria deberá establecer una periodicidad coincidente para la redistribución federal y local.

Con respecto a la definición de secciones electorales, se sugiere considerar la posibilidad de incorporar otros criterios además del poblacional, que actualmente es el único que se considera. El rezago en el seccionamiento se podría reducir, por ejemplo, si se definieran criterios distintivos para las secciones urbanas (que tienen mayor población) y para las secciones rurales (en las que es necesario considerar, además de la menor densidad demográfica, el incremento en distancias y las dificultades de transporte).

Padrón electoral

La nueva redacción del apartado B de la base IV del artículo 41, formaliza lo que *de facto* ya ocurría, al dar al INE la responsabilidad sobre el padrón electoral y la lista nominal tanto para los procesos electorales federales como para los locales. No obstante, la ley reglamentaria deberá ordenar que las autoridades locales colaboren con el INE en la actualización del Padrón Electoral, especificando las formas y plazos de esta colaboración.

Se debe eliminar de la ley cualquier obligación por parte de la autoridad electoral nacional de entregar a los partidos, por cualquier medio (impreso, magnético o el que fuera), copia del padrón y los listados nominales, para hacer plenamente congruente la nueva legislación electoral con las disposiciones constitucionales que obligan a la protección de datos personales. En cambio, se debe garantizar a los partidos políticos, única y exclusivamente, derecho de acceso a esos productos registrales, que podrán consultar *in situ* en las sedes correspondientes del Instituto Nacional Electoral.

En cuanto a los estudios que deseen llevar a cabo los partidos ya sea mediante las Comisiones de Vigilancia o a título individual, se deberá estipular que éstos serán financiados por los propios partidos políticos.

Asimismo, se deben adecuar ciertas disposiciones vigentes desde 1991 y que actualmente se encuentran del todo obsoletas. En particular, debe especificarse que el Registro Federal de Electores se integrará exclusivamente por el Padrón Electoral y eliminar toda referencia al Catálogo General de Electores así como a la Técnica Censal Total. Además debe determinarse que se dará de baja de la Lista Nominal y el Padrón Electoral a los ciudadanos cuya Credencial para Votar pierda vigencia, con la finalidad de mantener actualizados ambos instrumentos.

Debates

Para facilitar una adecuada coordinación entre la autoridad nacional y las locales, es importante que en las normas secundarias se defina lo siguiente:

- Cantidad de debates a realizar.
- Criterios generales para el establecimiento del formato de transmisión respectivo.

- Criterios y políticas para la suspensión de transmisión de promocionales durante los debates organizados por las autoridades electorales.
- Generar criterios para la posible sustitución de transmisión de promocionales por la celebración de debates organizados por las propias emisoras.

2. Integración de autoridades electorales locales

Designación de consejeros electorales locales

Entre las nuevas atribuciones que la reforma confiere al INE, se encuentra la de designar y remover a los integrantes del Consejo General de los organismos públicos locales electorales. Esta nueva facultad debe ser regulada de manera cuidadosa, tomando en cuenta que:

- La ley tiene que establecer el procedimiento y definir las etapas, fechas límites y plazos improrrogables, que deben seguirse para la designación de los consejeros electorales locales.
- Deben establecerse con claridad los requisitos para ser considerado al cargo de consejero electoral local.
- Debe establecerse, en su caso, un mecanismo para la ocupación escalonada del cargo por los consejeros locales, en un esquema similar al que actualmente rige a los consejeros del IFE, de modo que no sea posible que todos los integrantes de un consejo local asuman el cargo y lo abandonen a un mismo tiempo.²
- Se debe incluir, en un artículo transitorio, un mecanismo para la designación paulatina por el INE de la totalidad de los consejos electorales locales.³
- Deben definirse las causales que justifiquen la remoción de los consejeros de los organismos públicos locales electorales.
- De igual forma, se debe especificar el procedimiento que habrá de seguir el Consejo General del INE para la remoción de algún consejero electoral o la totalidad de ellos.
- Es necesario incorporar medios de defensa e impugnación de las decisiones del Consejo General.
- Asimismo, es necesario incorporar mecanismos para la rendición de cuentas de los consejeros locales frente al Consejo General que los nombra; así como frente al Congreso local (en materia de origen de los recursos y cuenta pública).

En cualquier caso, la forma en que esto se regule debe cuidar, sobre todo, que el ejercicio de esta atribución no vulnere el principio de definitividad.

² En todo caso habrá de tomarse en cuenta que la Base IV del artículo 116 establece que “los consejeros electorales tendrán un período de desempeño de siete años”.

³ Véase el capítulo IV de este documento, “Régimen transitorio”, donde, en el apartado 2, “Designación de nuevos consejeros de los organismos locales en materia electoral”, se propone un mecanismo por fases para la designación de los consejeros locales.

Servicio Profesional Electoral Nacional

El nuevo artículo 41, segundo párrafo, base V, en su apartado A, establece que los órganos ejecutivos y técnicos del INE dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones, y que las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

Asimismo, en su apartado D se establece que el INE regulará la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), y que éste comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de los organismos públicos locales (lo que no incluye a los consejeros electorales).

Por otra parte, el artículo Transitorio Sexto establece que a partir de que entren en vigor las leyes generales previstas en el Transitorio Segundo, y una vez integrado el INE, éste deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación al SPEN de todos los servidores públicos del IFE y de los organismos públicos locales electorales, así como las demás normas necesarias para su integración total. Lo anterior, considerando siempre (Transitorio Séptimo) que los recursos humanos del IFE pasarán a formar parte del INE sin menoscabo de los derechos laborales.

Lo anterior plantea, en primer término, definiciones que la ley deberá atender:

- i. Los sujetos del Servicio. ¿Quiénes deben pertenecer al mismo? ¿Sólo los servidores públicos que integren los órganos ejecutivos y técnicos de los institutos: INE y locales? ¿O todos los servidores públicos que presten sus servicios en los mismos? La opinión del IFE es que sólo sean miembros de este servicio el personal ejecutivo y técnico especializado en la organización de los procesos electorales, no así el personal administrativo o de apoyo en actividades no sustantivas.
- ii. Delimitación de competencias. Esto es, ¿qué le corresponde hacer al INE? y ¿qué le corresponde hacer a los organismos electorales locales?
- iii. Relaciones de mando y relaciones laborales. Sobre esto hay tres posibilidades:
 - a. El INE será sólo autoridad normativa (regulatoria). Esto es, tendrá a su cargo definir, regular y supervisar los procesos del Servicio - conforme a un modelo similar al Servicio Profesional Docente-. Las relaciones de mando, condiciones de trabajo y dependencia laboral quedarían a cargo de cada autoridad: nacional y locales.
 - b. El INE será una autoridad concentradora de todo el Servicio y asumirá el manejo laboral y administrativo de todos los trabajadores que integren el SPEN. Incluso de las relaciones de mando.

- c. El INE asume la responsabilidad del proceso de selección, ingreso, capacitación, permanencia, promoción y sanción de los miembros del servicio; las autoridades locales, la responsabilidad patronal y de mando.
- iv. El esquema de coordinación entre el INE y los organismos públicos locales electorales y las atribuciones que resulten indelegables.
- v. Los derechos, obligaciones y sanciones de los miembros del SPEN, así como el régimen de responsabilidades administrativas y laborales que habrán de regirlos.

Resulta indispensable que en la legislación secundaria se defina el modelo de Servicio Profesional Nacional, sobre todo considerando que: i) una incorporación plena (incluyendo una relación patronal) de todos los servidores públicos de los organismos locales sería presupuestalmente muy costosa; ii) habría una contradicción entre la incorporación por mandato legal al SPEN y uno de los principios rectores de todo servicio profesional, que consiste en el ingreso y permanencia mediante exámenes y evaluación de méritos que, en igualdad de condiciones, miden las aptitudes del candidato para el puesto (rasero al que se han sometido todos los actuales miembros del Servicio electoral del IFE). Dicho de otro modo, no puede incorporarse a “todos”, sino a todos los que reúnan los requisitos, entre ellos de escolaridad y experiencia, y que resulten ganadores de un proceso de selección en igualdad de oportunidades frente a sus pares.

Tomando en cuenta las dimensiones del personal que ocupa el servicio electoral en nuestro país, las diferencias y particularidades de las distintas entidades federativas, y las múltiples implicaciones que tendrá operar el sistema a nivel nacional, el IFE considera que el SPEN debe operar bajo el siguiente modelo:

- El INE debe ser la autoridad normativa (regulatoria), a la que le corresponde: i) definir los componentes de los procesos del SPEN; ii) regular los procedimientos para la planeación, organización y operación de los procesos del SPEN; iii) expedir los lineamientos a que se sujetarán los procesos y los concursos para la ocupación de plazas; iv) supervisar cada uno de los procesos del SPEN; v) aprobar los métodos, etapas y los instrumentos para llevar a cabo los procesos; vi) expedir lineamientos generales respecto a los derechos, obligaciones, prohibiciones y demás condiciones de trabajo; vii) reglamentar lo referente a los procedimientos disciplinarios y medios de defensa correspondientes.
- De forma que la relación patronal y línea de mando corresponda a cada autoridad (nacional y local) y que a cargo del INE quede el ingreso, selección y permanencia de los miembros del servicio. Mantener la línea de mando, sobre todo durante el desarrollo de los procesos electorales, es fundamental para dar cohesión y fuerza a las decisiones que correspondan a las autoridades electorales locales.
- Las autoridades locales deben ser, en esta materia, de instrumentación y coordinación en la implementación del sistema. Por tanto, habrán de hacerse cargo de las relaciones laborales, con cargo a su presupuesto, de los miembros del SPEN adscritos al organismo local electoral respectivo.

Finalmente, es indispensable establecer un régimen transitorio amplio que contemple la incorporación de cualquier trabajador al SPEN a través de concursos. Para garantizar, al mismo tiempo, la calidad del propio Servicio y los derechos laborales de quienes actualmente laboran en los institutos locales, los primeros concursos deberán ser cerrados.

No podrá haber concursos sino hasta concluido el proceso electoral 2014-2015.

3. Justicia electoral: relación y competencias de la autoridad administrativa y la autoridad jurisdiccional

La reforma constitucional cambia el procedimiento para atender las quejas que se presenten ante el INE durante los procesos electorales. El nuevo diseño deja la investigación al INE y la resolución al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El apartado D de la Base III del artículo 41 constitucional dispone que el Instituto Nacional Electoral, mediante *procedimientos expeditos*, investigará las infracciones e integrará un expediente para someterlo al conocimiento del TEPJF y podrá dictar medidas cautelares, para suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

Por tanto, se deben establecer puntualmente la naturaleza, los propósitos, la oportunidad, esto es, los plazos máximos y, en general, las particularidades con que deben atenderse los procedimientos expeditos. También, si éstos podrán iniciarse en todo momento o sólo durante el desarrollo de un proceso electoral.

Lo anterior hace indispensable delimitar con puntualidad hasta dónde llega la función de investigación y dónde empieza la labor del TEPJF. En este sentido, la ley debe establecer claramente que la integración del expediente concluye con la emisión del acuerdo del cierre de instrucción y que debe ser el TEPJF quien se encargue de elaborar el proyecto de resolución, señalando los plazos para la elaboración y aprobación del mismo.⁴

Esta solución favorece la prontitud en el dictado de las resoluciones y evita múltiples devoluciones entre INE y TEPJF. Pues la elaboración del proyecto, los posibles cambios al sentido del mismo o bien los engroses que determinen los magistrados, serán más expeditos si los realiza la misma instancia que va a resolver el caso.

Dejar indeterminado qué órgano electoral debe elaborar el proyecto de resolución puede ocasionar conflictos entre el INE y el TEPJF, y ocasionar disputas innecesarias con el resto de los actores políticos, que desde sus diferentes interpretaciones del nuevo texto constitucional podrían preferir a un órgano sobre el otro.

Por otra parte, debe advertirse que dejar al INE la elaboración de un proyecto de resolución generaría diversos problemas. Por ejemplo, no queda claro quién aprobaría dichos proyectos, dado que el Consejo General ya no participaría en la integración de los casos. Además, dejar al

⁴ Resolver implica valorar las conductas frente a las normas y reglas existentes. Es lo que en derecho se conoce como juicio de reproche, lo que supone analizar los hechos denunciados, valorarlos, valorar pruebas, argumentar y emitir una propuesta de solución: ya sea sanción o absolución.

INE (a través de alguna de sus áreas) la tarea de valorar los hechos y proponer una sanción o absolución -así sea tentativamente-, sería contradictorio con el propósito de la reforma en esta materia. Por ello, se insiste en que la ley establezca con puntualidad que el proyecto debe ser elaborado por el propio TEPJF.

Sobre este tema, también es importante que la legislación distribuya con puntualidad los asuntos y procedimientos (o etapas del procedimiento) de los que conocerán:

- i. Las instancias centrales y las desconcentradas (vocalías locales y Consejos locales y distritales) del futuro INE.
- ii. Las salas regionales y la superior del TEPJF.
- iii. Así como los tribunales electorales de carácter local.

Nulidad de elecciones

Respecto de las tres nuevas causales de nulidad de las elecciones federales o locales,⁵ deberá adecuarse la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para atender las nuevas disposiciones constitucionales.

En virtud de que dos de ellas están relacionadas con excesos o indebida utilización de recursos en las campañas electorales, es necesario que la nueva regulación de nulidades, en esos supuestos, guarde armonía con los plazos y exigencias de la normatividad en materia de fiscalización. En particular, se debe considerar que antes de la declaratoria de validez tendrá que haberse revisado la actualización de las posibles causas de nulidad.

Además, la ley debe diferenciar y establecer claramente la responsabilidad de los candidatos y de los partidos políticos en relación con la fiscalización.

Igualmente importante es que en el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se precisen puntualmente los alcances de los porcentajes delineados en la Constitución, es decir: el 5% de rebase a los topes de gastos y el 5% relativo a la distancia entre el primero y segundo lugar. En este punto, además deberán definirse con toda claridad los plazos con los que contará la autoridad para alcanzar una determinación, así como los procedimientos y esferas de responsabilidad entre las distintas instancias involucradas.

También, se deben cuidar escrupulosamente en la legislación secundaria los términos en que se considerará que existe acreditación “objetiva” y “material”, pues la experiencia indica que en la mayoría de los casos no es posible llegar a una comprobación material de ese tipo de hechos, dado que quienes los realizan, a sabiendas de que son ilícitos, no suelen documentarlos. Por ello, deben aclararse los alcances y características de esta disposición constitucional, de lo contrario, la actual redacción podría llevar a la imposibilidad de acreditar dichas operaciones.

⁵ A saber: exceso del gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado; compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos de ley; y, que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Denuncias frívolas

La Ley General que regule los procedimientos electorales debe determinar de forma clara cuándo una denuncia será considerada como frívola. Además debe aclararse si la sanción se impondrá dentro del procedimiento originado por la queja frívola o si se iniciará uno nuevo; en este último caso, debe estipularse que será el INE quien lo instrumente, para remitirlo al TEPJF para su calificación, y en su caso, éste aplique las sanciones correspondientes.

Lo anterior, porque según las hipótesis que establece la ley, este tipo de asuntos implicarían una valoración de fondo que sólo puede hacer la autoridad que resuelve y no la que instruye. Y la reforma ha establecido que el TEPJF será el órgano jurisdiccional encargado de la imposición de las sanciones, facultad que no tendrá el INE.

Medidas cautelares

El INE preserva la competencia de decretar medidas cautelares. Por lo tanto, la ley debe establecer qué instancia dentro del INE será la responsable de determinar su procedencia o improcedencia. A nivel central podría ser, como hasta ahora, la Comisión de Quejas y Denuncias. Además, deberá determinarse si los Consejos Distritales estarán facultados para dictar este tipo de medidas.

Se estima de gran relevancia definir puntualmente el procedimiento para su tramitación y resolución, que podría incluir entre otros aspectos los siguientes:

- a) Reglas de procedencia, a petición de parte o de forma oficiosa.
- b) Requisitos de la solicitud.
- c) Causales de notoria improcedencia.
- d) La autoridad competente para desechar una solicitud de medidas cautelares que sea notoriamente improcedente.
- e) Trámite.
- f) Acto jurídico por el cual se resolverá la solicitud.
- g) Plazos.
- h) Establecer consecuencias en caso de incumplimiento de la medida.
- i) Cuál será el procedimiento que se seguirá para el dictado de las medidas cautelares cuando se trata de una contienda electoral local o cuando la competencia para conocer del fondo de la queja recaiga en el órgano local electoral.

Adicionalmente, con base en la experiencia institucional se advierten disyuntivas sobre dos temas que requieren una definición por parte del legislador:

- 1) La posibilidad de que los acuerdos de medidas cautelares puedan ser notificados en días inhábiles durante los procesos electorales, ya sean federales o locales, con el fin de asegurar la oportunidad y eficacia de las medidas cautelares.
- 2) La posibilidad de que se decreten medidas cautelares respecto de hechos futuros de cuya realización se tiene certeza, para evitar que se produzca un posible daño. Esto se refiere a los promocionales de partidos políticos y candidatos que pauta el Instituto y

que se encuentran visibles en un portal de internet previo a su difusión en radio o televisión.

Función de la Oficialía Electoral

La Oficialía Electoral debe participar en la integración de los procedimientos.

Se considera conveniente que la Oficialía Electoral esté adscrita a la Secretaría Ejecutiva y que goce de atribuciones exclusivas y excluyentes al interior del INE para dar fe pública de actos electorales como:

- Constatar hechos (material no monitoreado)
- Cotejo documental
- Recabar testimoniales
- Recabar comparencias
- Constatar existencia de material electoral
- Perfeccionamiento de pruebas
- Certificaciones
- Notificaciones personales

Notificación por medios electrónicos

La legislación, además de prever las notificaciones personales, por estrados y automática, debe incorporar la posibilidad de realizar notificaciones por medios electrónicos, cuando las partes así lo soliciten, manifiesten expresamente su voluntad para ello, cumplan con los requisitos necesarios para obtener un certificado que permita firmar los envíos y acusar de haber recibido los mismos, y siempre y cuando, la legislación no prevea para ese acto una notificación en forma personal.

II. OPERACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La reforma supone un cambio profundo en la organización de los procesos electorales: se modifica la fecha para la celebración de los comicios; se asignan nuevas tareas para el INE en el ámbito federal (consulta popular, candidatos independientes); y además se extienden sus responsabilidades hasta la esfera de las elecciones estatales (ubicación de casillas, regulación en materia de encuestas, resultados preliminares y sondeos de opinión). Por sí mismo esto precisa redefinir diversos aspectos del proceso de organización electoral, pues se vuelve un factor crucial la confluencia de atribuciones entre la autoridad electoral nacional y las locales (por ejemplo: resultados preliminares, conteos rápidos, encuestas y sondeos de opinión). Más aún si se considera que la reforma obliga a la concurrencia de las elecciones federales y locales coincidentes.

1. Duración y plazos de los procesos electorales

La legislación secundaria debe mantener la duración del proceso electoral que establece el actual COFIPE, es decir nueve meses, de modo que el inicio del proceso electoral deberá fijarse en septiembre del año previo al de la elección.

El nuevo texto constitucional establece que las elecciones federales y locales que se celebren el mismo año deberán realizarse de forma coincidente. Para hacer efectiva esta disposición, es indispensable que en la legislación secundaria (federal y local) se establezca expresamente lo señalado en el Segundo transitorio constitucional, a saber: que la celebración de elecciones federales y locales será el primer domingo de junio del año que corresponda a partir del año 2015 (con excepción del proceso de 2018). A su vez esto obligaría, en las normas correspondientes, a ajustar todo el calendario electoral.

2. Organización y Capacitación Electoral (casilla única, mesas directivas, documentos y materiales electorales, y materiales didácticos)

Preparación de la jornada electoral

Es necesario definir las atribuciones de cada órgano electoral, de cara a la jornada comicial. Para ello es preciso que la ley secundaria establezca expresamente que el INE definirá los criterios, procedimientos y líneas de acción para la implementación y seguimiento de las actividades de integración de las mesas directivas de casilla y capacitación electoral, así como las fechas y periodos para dichos procesos tanto a nivel federal como local.

También debe establecerse que el INE definirá los criterios generales para el diseño y aprobación de los documentos y materiales electorales, así como de los materiales didácticos. En este sentido, la ley secundaria debe determinar que los órganos locales, en elecciones coincidentes, se sujetarán a los criterios emitidos por el INE. Para elecciones no coincidentes, el INE podría emitir recomendaciones, así como suscribir convenios de colaboración con los órganos electorales locales para la homologación de dichos criterios y procedimientos.

Mesas únicas de casilla

En lo que respecta a la integración de las mesas directivas de casilla, lo más consistente con la expansión de las funciones electorales del INE sería definir, en la legislación secundaria, una nueva estructura de las mesas directivas de casilla, de tal suerte que la votación sea recibida en una mesa única cuando se trate de elecciones coincidentes. Además, de ser el caso, deberá modificarse su integración para cumplir con la obligación de la entrega de los paquetes federales y locales.

La ley deberá establecer que, en los casos en que el número de elecciones lo requiera, se agregará un secretario más en la integración de las mesas directivas de casilla (actualmente se conforman por 1 presidente, 1 secretario y 2 escrutadores). Esto permitiría que al finalizar la jornada, un secretario y un escrutador realicen, en paralelo, el escrutinio y cómputo de las

elecciones federales por un lado; y por otro, el de las elecciones estatales, bajo la supervisión única del Presidente de la casilla. Se evitaría así que el cómputo de votos sufra retrasos significativos la noche misma de la elección.

Integración de las mesas únicas de casilla

Respecto a la integración de mesas únicas de casilla, el INE articularía la designación de funcionarios y definiría fechas, a través de tres procesos: 1) insaculación de ciudadanos sorteados; 2) visita y capacitación de los ciudadanos sorteados y designados⁶; 3) segunda insaculación e integración y funcionamiento de la mesa directiva de casilla (entrega de nombramientos, capacitación, sustituciones).

Adicionalmente, deberá especificarse: a) que el número de ciudadanos a insacular será el 13% del listado nominal -con corte al mes de diciembre del año anterior a la elección-; b) que el sorteo del mes y la letra se realizarán durante el mes de diciembre del año previo a la elección; y c) que los procesos de primera y segunda insaculación se llevarán a cabo durante los meses de febrero y abril del año de la elección, respectivamente. Además, el INE deberá definir las fechas para la visita y capacitación de los ciudadanos (en sus dos etapas), y designar a los responsables de dicho proceso.

De igual manera, para hacer más eficiente la integración de las mesas y evitar la discriminación, se sugiere eliminar los siguientes requisitos para desempeñar el cargo de funcionario de casilla: de edad, nacionalidad mexicana por nacimiento y, en el caso de casillas especiales, de residencia en la sección.

El esquema propuesto requeriría establecer como criterio general, para las elecciones federales y locales, que la tipología de las casillas se dividirá en: básicas, contiguas, especiales y extraordinarias. Asimismo habrá de homologarse el número de casillas especiales y el número de boletas asignadas para elecciones federales y estatales. Además deberá establecerse que será el INE quien determine lo siguiente:

- Los lineamientos y directrices sobre la ubicación, número, horario de instalación⁷, apertura y cierre de la votación y clausura de casillas durante la jornada electoral.

⁶ El concepto de visita se refiere al esquema bajo el cual, por primera vez, personal de la autoridad electoral acude al domicilio de los ciudadanos sorteados, y si es el caso, les entrega la carta-notificación (documento con el que se les informa que podrán ser funcionarios de mesa directiva de casilla), y los capacita. El concepto de capacitación se refiere al proceso de sensibilización y motivación de los ciudadanos sorteados, acerca de la importancia de su participación como funcionarios de casilla; también se les proporcionan los conocimientos necesarios sobre las tareas que habrán de desempeñar el día de la Jornada Electoral.

⁷ El concepto de horario de instalación se refiere a la hora en que los funcionarios de la mesa directiva proceden a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de los partidos que concurren. En la ley vigente este horario es las 8:00 horas. El concepto de apertura de votación se refiere al momento en que el presidente de la mesa directiva anuncia el inicio de la votación, una vez que se ha llenado y firmado el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación. Se propone que la instalación inicie a las 7:30 horas, para que en términos generales se inicie la votación a partir de los 8:00 horas.

- Los criterios respecto al equipamiento y acondicionamiento de las casillas electorales, considerando criterios de accesibilidad para ciudadanos con discapacidad. El costo para este propósito se deberá distribuir de manera equitativa.

Ubicación de las casillas

Se considera pertinente establecer en la legislación secundaria que la ubicación de las casillas se realizará conforme lo determinen los Consejos distritales en su ámbito de competencia, eliminando el requisito de que deban ser casillas contiguas físicamente.

Para esto es necesario que se defina de manera clara y precisa cuáles serán las atribuciones de los Consejos distritales, pues actualmente el COFIPE les da la facultad de definir el número y ubicación de las casillas.⁸ Definir con claridad el ámbito de atribuciones de los distintos órganos involucrados, resulta crucial para garantizar el buen desempeño y coordinación de los procesos electorales.

Documentación y material electoral

Puesto que el nuevo sistema atribuye al INE la capacitación electoral federal y local, es necesario que se homologue la estructura y contenido de la documentación y material electoral, pues éstos son los insumos principales para la capacitación. Así, se deberá conferir al INE la atribución de definir, tanto para elecciones federales como para locales, los criterios generales para el diseño y aprobación de los documentos y materiales electorales, así como los lineamientos para su producción, almacenamiento, distribución y custodia, incluyendo su destrucción por medios ecológicos.

En particular, el Consejo General del Instituto, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobaría el modelo de boleta electoral que habrá de utilizarse en cualquier elección en la cual participe el INE.

Asimismo es necesario establecer en la ley que la aprobación y modificación de coaliciones a nivel federal y local deberá ser, a más tardar, un mes antes de lo que establece el actual COFIPE, considerando que la reforma electoral recorrió también en un mes la fecha de la jornada comicial. Esto permitiría que el INE esté en tiempo de diseñar la documentación electoral e incluirla en los materiales didácticos. La segunda etapa de la capacitación electoral iniciaría en los primeros días del mes de abril, dado que la Jornada Electoral se llevará a cabo el primer domingo de junio.

También será necesario homologar en la legislación los calendarios de los procesos electorales federales y locales. En particular, las fechas de registro de candidatos y coaliciones locales

⁸ El nuevo texto constitucional únicamente establece que le corresponde al INE la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, tanto para los procesos electorales federales como locales (art. 41, IV, Apartado B).

deberán hacerse coincidentes con la federal, así como las fechas límite de entrega de boletas electorales a los consejos correspondientes.

La ley debe integrar la figura de Supervisor Electoral y de Capacitador-asistente electoral, así como su función genérica y requisitos. De igual manera se debe determinar la obligación de homologar los salarios y prestaciones de estas figuras, tanto en las elecciones federales y locales coincidentes, o sólo locales. El INE establecería las bases para la fijación de salarios y los incrementos derivados de la inflación.

Escrutinio y cómputo y nuevas tecnologías

El nuevo sistema electoral reserva al INE el escrutinio y cómputo para las elecciones federales, y para las locales, a los órganos electorales de las entidades federativas. Sin embargo, se considera importante estipular que los cómputos de las elecciones estatales se desarrollarán con base en el modelo de cómputos de las elecciones federales, incluido el recuento de votos.

Para el adecuado desarrollo de los **cómputos distritales**, es necesario que se considere en la ley secundaria:

- 1) ampliar el plazo para efectuar el cómputo distrital, en particular, cuando se celebran tres elecciones o más;
- 2) permitir que la sesión se realice con recesos o periodos de descanso que garanticen la plena capacidad física y mental de los integrantes de los consejos y del personal de apoyo;
- 3) establecer la posibilidad de crear grupos de trabajo para el recuento total o parcial de la votación de las casillas electorales;
- 4) regular la participación del personal auxiliar en los grupos de recuento;
- 5) anticipar los supuestos para utilizar sedes alternas;
- 6) prever, en congruencia con la ley de consulta popular, disposiciones precisas para regular los plazos y procedimientos para el desarrollo del escrutinio y cómputo de la misma;
- 7) facultar expresamente al INE para adoptar medidas extraordinarias de carácter operativo e instrumental cuando se ponga en riesgo la oportuna conclusión de los cómputos distritales;
- 8) priorizar el uso de tecnología sobre actos que se han llevado a cabo tradicionalmente, como es el caso de la lectura en voz alta de los resultados que se van recibiendo en los Consejos distritales (cantado de actas). Debe establecerse la presentación visual (en pantalla o monitor) de dichos resultados y la entrega de cortes impresos a los integrantes del Consejo distrital, hasta que concluya la recepción de información.

En el caso de que el INE atraiga los cómputos de elecciones locales, la ley deberá prever la ampliación de los plazos de tal forma que puedan desarrollarse sucesivamente y sin obstaculización los cómputos federales y los de carácter estatal. En cualquier caso, se atraiga o no una elección local, la ley debe precisar el orden en que deben efectuarse los cómputos distritales considerando la eventualidad de candidaturas independientes y consultas populares.

Es necesario que la ley secundaria permita el uso de nuevas tecnologías en cada uno de los pasos de los procesos electorales, considerando que la urna electrónica ya se utiliza con efectos vinculantes en los procesos electorales de algunas entidades del país. El uso de nuevas

tecnologías tendría, entre otras ventajas, la disminución de costos, facilitar y agilizar la votación, el cómputo de resultados y su publicación, garantizar la participación de los mexicanos residentes en el extranjero y mayor certidumbre en el procesamiento de datos. Para ello, podría incorporarse un artículo transitorio que prevea un esquema escalonado, en el que se comience con las regiones en las que, por factores geográficos, los cómputos son siempre más lentos.

Convenios con organismos locales

Finalmente, para elecciones locales no coincidentes con la federal, la ley deberá establecer que el INE podrá celebrar convenios de colaboración con los órganos electorales estatales para asumir algunas de sus funciones, ya sea a petición de estos últimos o cuando se realicen elecciones extraordinarias con motivo de la nulidad de la elección. O bien, para brindar asesoría en materia de criterios, procedimientos y líneas de acción para la implementación y seguimiento de las actividades de integración de las mesas directivas de casilla y capacitación electoral; así como en diseño de los documentos y materiales electorales, con la finalidad de homologar la estructura, procesos y contenidos con las elecciones coincidentes.

Educación Cívica

La reforma modifica sustancialmente la tarea de educación cívica, toda vez que delega tal atribución a los órganos estatales de manera exclusiva, cuando hasta ahora había sido una atribución concurrente entre el órgano electoral federal y los locales. La educación cívica es una tarea sustantiva, un complemento ineludible de las labores que debe desempeñar un órgano electoral en materia de capacitación, organización, registro electoral y promoción de la participación ciudadana.

Con la finalidad de garantizar la construcción de una política nacional en la materia, es necesario que la Ley secundaria establezca que el INE será el coordinador del diseño de una estrategia nacional en materia de educación cívica, que elaborará las políticas generales, definirá los contenidos y diseñará los proyectos en la materia. Los órganos electorales locales, atendiendo las necesidades y/o particularidades en su ámbito geográfico y la población a la que atienden, instrumentarán e implementarán los respectivos proyectos.

Contar con una política nacional no sólo unificará los contenidos y actividades, sino que garantizará un objetivo fundamental: contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía que comparta conceptos primigenios sobre democracia, participación, ciudadanía y llamado al voto.

3. Resultados preliminares, encuestas o sondeos y conteos rápidos

La reforma confiere, para las elecciones locales, atribuciones tanto al INE como a los organismos locales en materia de **encuestas o sondeos de opinión**. Resulta indispensable que la ley secundaria precise el ámbito de competencia que cada uno tendrá para verificar el cumplimiento, por los sujetos obligados, de los criterios generales.

Se recomienda que sea el INE quien determine los criterios generales de carácter científico que deberán adoptar quienes pretendan llevar a cabo, publicar o solicitar la publicación de encuestas o sondeos de opinión. En caso de tratarse de un año en que únicamente se realicen elecciones locales, el Consejo General del INE emitirá -con base en lo aprobado para las elecciones federales y locales coincidentes- los criterios generales correspondientes.

En lo que respecta a las actividades para vigilar el cumplimiento de los criterios definidos por el INE, cada autoridad electoral las desempeñaría en su respectivo ámbito de competencia.⁹ No obstante, el INE supervisará el desarrollo de estas actividades por parte de los órganos electorales locales, y en su caso, emitirá las observaciones o recomendaciones necesarias.

El INE conocerá de la intención de realizar y publicar, o solamente realizar cualquier encuesta de salida o conteo rápido durante la jornada electoral, tanto en elecciones federales como locales. Dicha información la hará del conocimiento de los órganos electorales locales.

También resulta indispensable precisar los supuestos por los cuales el INE podría asumir las funciones electorales estatales en materia de encuestas o sondeos de opinión. Se sugieren dos causales: a petición del órgano local o por realización de elecciones extraordinarias, derivado de la nulidad de la elección.

En cuanto a **resultados preliminares**, la ley deberá señalar qué sucederá con respecto a las legislaciones locales que sólo contemplan resultados definitivos, así como las que ya cuentan con votación electrónica (presencial y no presencial). En particular, se debe precisar si la realización de Resultados Preliminares será de carácter obligatorio.

Es imprescindible que en este tema se delimiten las atribuciones que tendrán el INE y los organismos locales; para lo que debe considerarse lo siguiente:

- El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) deberá ser un sistema único, cuyas reglas de operación serán aplicables tanto para el INE como para los organismos locales.
- El Consejo General del INE será el encargado de definir los criterios generales para la implementación y operación del sistema, tomando en cuenta los aspectos de funcionalidad, disponibilidad, seguridad y confidencialidad de la información. Asimismo deberá establecer el protocolo para la generación y confidencialidad de las muestras.
- El PREP debe ser implementado por el INE, para las elecciones federales, con recursos humanos, materiales y financieros propios; para las elecciones locales, deberá contar con la colaboración financiera y humana de los órganos locales.

En materia de **conteos rápidos**, se debe precisar en la legislación secundaria si éstos serán de carácter obligatorio, y para qué tipo de elección deberán aplicarse.

⁹ Entre estas actividades se encuentran: el monitoreo sobre la publicación de encuestas electorales; recibir la documentación de los estudios publicados; así como presentar los informes respecto del cumplimiento de los criterios a su respectivo máximo órgano de dirección.

También en este tema el INE y los organismos locales comparten atribuciones, de modo que debe precisarse el ámbito de facultades de cada uno, de acuerdo con lo siguiente:

- El INE debe emitir los lineamientos que serán válidos tanto para las elecciones federales como las locales.
- Para las elecciones locales, el conteo rápido debe ser implementado por los órganos locales, con recursos humanos, materiales y financieros propios.

En caso de que el INE asuma directamente la realización de un conteo rápido local, por instrucción del Consejo General o a través de un convenio de colaboración, éste se realizará con recursos humanos, materiales y financieros tanto propios como de los órganos locales bajo una coordinación central.

Asimismo, deberá conformarse un Comité Técnico a nivel federal y un Comité Técnico por cada órgano local, aprobados por los Consejos correspondientes, bajo los siguientes criterios:

- Deberán conformarse con una anticipación de entre ocho y diez meses previos al día de la jornada electoral. En el supuesto de que se requiera realizar una auditoría al Sistema, el plazo puede incrementarse en cuatro meses.
- Tendrán como funciones: el establecimiento de criterios para la generación de las muestras; el análisis, al cierre de la jornada electoral, de los resultados obtenidos de las muestras; y la presentación de los resultados ante el Consejo correspondiente.

4. Nuevas tecnologías

El uso de urnas electrónicas con efectos vinculantes en diversas entidades del país muestra la utilidad de esta herramienta y evidencia la necesidad de que nuevas tecnologías sean incorporadas a la organización de las elecciones. Así, la normatividad secundaria tendría que considerar la utilización de estas tecnologías en cada uno de los pasos de los procesos electorales, desde las actividades de capacitación hasta aquellas que forman parte de los procesos de escrutinio y cómputo.

Entre otras ventajas, la utilización de este tipo de herramientas contribuiría a disminuir costos, facilitar la votación, agilizar el cómputo y publicación de resultados, garantizar la participación de los mexicanos residentes en el extranjero, y finalmente, a dar mayor certeza al procesamiento de datos.

En específico, es conveniente que la normatividad secundaria considere el uso de urnas electrónicas. De igual forma, sería pertinente establecer reglas generales que armonicen las disposiciones locales con las que en su caso se generen respecto de los procesos federales.

Asimismo, resultaría oportuno también que, al elaborar las normas en materia de resultados preliminares y conteos rápidos, se contemple el uso de herramientas tecnológicas, que podrían hacer más eficiente la transmisión de información en el caso de los primeros y, por consiguiente, incidir en la oportunidad de los segundos.

La introducción de nuevas tecnologías, además, tendría que acompañarse de disposiciones de carácter transitorio que prevean esquemas progresivos para su instrumentación, las cuales consideren, por ejemplo, condiciones geográficas y de accesibilidad.

4. Fiscalización

La reforma modifica sustancialmente el diseño institucional en esta materia, haciendo, primero, que tanto a nivel federal como local, la fiscalización sea una función originaria del INE; segundo, que al interior de la nueva autoridad nacional sea el Consejo General el encargado de ejercerla – incluida la administración de los secretos bancario, fiduciario y fiscal-; y, tercero, que la fiscalización se realice en forma expedita durante la campaña.

Estas modificaciones implican cambios sustanciales al modelo de fiscalización que conllevan importantes riesgos. Para empezar, una enorme complejidad del ejercicio de fiscalización: el INE tendrá la responsabilidad de fiscalizar las campañas y precampañas de candidatos a 629 cargos de elección popular a nivel federal (Presidente, 128 Senadores y 500 diputados), además de aquellas que se realicen a nivel local para elegir a los titulares de los poderes ejecutivos, a legisladores y miembros de los ayuntamientos de más de 2,450 municipios. Adicionalmente, la nueva autoridad electoral nacional será la instancia encargada de realizar las revisiones correspondientes a los candidatos independientes, tanto a nivel federal como local.

Para fortalecer el nuevo modelo de fiscalización que habrá de establecerse, debe considerarse, primeramente, la definición de las atribuciones que en esta materia deberá tener el Consejo General del INE. Resulta fundamental clarificar puntualmente las atribuciones y facultades del máximo Órgano de Dirección del INE en esta materia.

En segundo lugar, en el diseño del nuevo modelo debe instaurarse un sistema de conocimiento, análisis y valoración, por parte de la autoridad, de todas las operaciones que realicen los sujetos obligados con los recursos que disponen en tiempo real, no *a posteriori*. Esto exige fortalecer el esquema de rendición de cuentas partidaria, la publicidad pronta de tales operaciones y la transparencia de las mismas (en el sentido de la Jurisprudencia 50/2013).

Así, para atender estos riesgos y recomendaciones, es indispensable que la legislación secundaria tome en cuenta los siguientes elementos.

Distribución de competencias y régimen normativo uniforme

Se deberá generar un régimen normativo único en materia de fiscalización mediante la ley general que regirá las instituciones y procedimientos electorales, de modo tal que el INE no deba vigilar el cumplimiento de una ley federal y 32 locales. Más aún, el Consejo General del INE, mediante su facultad para aprobar reglamentos y lineamientos, será una autoridad que emitirá normas en materia de fiscalización local y federal que homogenicen procedimientos de contabilidad y de auditoría (presentación de informes, notificación de contratos, etcétera). Asimismo, deberá definirse con precisión un esquema de distribución de competencias entre las

autoridades locales y la nacional, así como los alcances de la facultad del INE para delegar la función de fiscalización.

Respecto de las atribuciones del Consejo General del INE es importante que la ley general de partidos políticos nacionales y locales puntualice y estipule que, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, dicho cuerpo colegiado tiene a su cargo la función de fiscalizar, en cualquier momento, el origen y destino de los recursos con que cuenten los sujetos obligados.

La ley secundaria deberá delimitar las competencias entre los órganos locales y el INE, en materia de fiscalización local, dado que la fiscalización federal será llevada a cabo en su totalidad por el INE. Existen varios modelos de distribución de competencias, con niveles distintos de centralización de los procesos de fiscalización.

- i. El modelo *centralizado* involucra un control total del INE sobre todos los aspectos de la fiscalización local –emisión de normas, sustanciación de quejas en materia de fiscalización, elaboración de dictámenes en torno a informes de actividades y de gastos de campaña, y resolución de quejas y dictámenes. Este modelo podría generar una saturación del Consejo General del INE, y un uso poco eficiente de los recursos humanos y materiales del instituto, pues tendría que desahogar miles de resoluciones de fiscalización local.
- ii. El modelo *desconcentrado* haría de los consejos generales de los órganos locales las instancias resolutorias, mientras que el órgano técnico del INE llevaría a cabo auditorías, elaboraría los dictámenes y sustanciaría quejas de fiscalización. Este modelo no saturaría al Consejo General del INE, además de inyectarle certeza a la fiscalización local.
- iii. El modelo *descentralizado* haría del Consejo General del INE una autoridad emisora de normas de contabilidad y fiscalización, sin que el órgano técnico de fiscalización del INE lleve a cabo trabajos sustantivos de fiscalización, que recaerían en cambio en los consejos generales locales a través de sus órganos técnicos.

Todos los modelos de distribución de competencias deben incluir la emisión de normas desde el Consejo General del INE, en atención a su nueva atribución fiscalizadora, que abarca los ámbitos local y federal; además de que la emisión de normas homogenizará los procesos de fiscalización. En la determinación de cuál modelo elegir se debe tomar en cuenta que la cantidad de puestos de representación popular a nivel federal, sumada al considerable volumen que existe a nivel local, podría saturar la agenda del órgano superior de dirección del nuevo Instituto.

Efectos en la estructura institucional

Es fundamental definir con precisión los procedimientos mediante los cuales el Consejo General del INE cumplirá con su función fiscalizadora.

En virtud de que el ejercicio de la función fiscalizadora implica el despliegue ordenado, planeado y coherente de un conjunto de actividades de carácter técnico, que involucra una variedad de áreas de conocimiento y técnicas de verificación, detección y control de recursos, dicha función debería ser delegada a un Órgano Técnico de Fiscalización del Consejo General del INE.

Asimismo, se deberá considerar que el nivel jerárquico del Órgano Técnico de Fiscalización del Consejo General del INE sea equivalente al de dirección ejecutiva.

En el supuesto de que el Consejo General del INE delegue a los organismos públicos locales la función fiscalizadora, y cuando éstos requieran superar la limitación establecida por los secretos bancario, fiduciario o fiscal, solicitarán al Órgano Técnico de Fiscalización del Consejo General del INE su intervención a efecto de que éste actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales.

Adicionalmente, es necesario que la ley defina si el Instituto deberá contar, en las entidades, con estructuras administrativas auxiliares en las labores de fiscalización, así como sus atribuciones. De optarse por el modelo centralizado o desconcentrado, el órgano técnico de fiscalización del INE deberá contar con oficinas en las entidades que le permitan llevar a cabo los trabajos de fiscalización locales.

Fiscalización expedita y oportuna

Para contar con todos los elementos necesarios antes de la calificación de la elección, y los elementos que ordena el artículo segundo transitorio de la reforma, es necesario recortar los plazos en la entrega de los informes, así como el establecimiento de un sistema de contabilidad en línea que incluya la digitalización de comprobantes de pago. Para ello es necesario que el texto legal considere que el INE tenga la facultad para:

- a) desarrollar, implementar y administrar el sistema de contabilidad en línea;
- b) regular la documentación soporte y los plazos de pagos de bienes y servicios para que el devengo no obstruya la fiscalización expedita y oportuna;
- c) obtener reportes periódicos de proveedores y prestadores de servicios;
- d) realizar revisiones previas a proveedores y prestadores de servicios a fin de eliminar el riesgo de que se realicen operaciones con empresas fantasmas;
- e) sancionar con oportunidad conductas que retrasen la ejecución de los procedimientos de revisión.

Eliminación de prorrato

Para que las autoridades electorales puedan contar con elementos determinantes respecto de posibles rebases a los topes de gasto de campaña, debe eliminarse la discrecionalidad con la que cuentan los partidos políticos para distribuir su gasto centralizado a través de la figura del prorrato.

En consonancia con ello, se requiere de introducir normas para regular el gasto centralizado y racionalizar su distribución. La legislación secundaria deberá contener disposiciones para que el Consejo General del INE emita criterios sobre qué constituye un beneficio a una campaña, así como delimitar el ámbito geográfico de las campañas que pueden beneficiarse de un mismo gasto.

Disposiciones transitorias

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional refiere diversos elementos que deben ser considerados en la ley general que regule los partidos políticos nacionales. A continuación se hacen recomendaciones sobre algunas de ellas:

- *Mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del INE, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales.* Es fundamental que la normatividad secundaria establezca: a) que tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate; b) que se defina con precisión el tipo de obligaciones que tendrán candidatos y precandidatos; c) que se contemple la posibilidad de que las notificaciones se realicen por medios electrónicos, así como la acreditación de proveedores y prestadores de servicios.
- *Facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del INE.* La centralización de las operaciones en una “chequera única” facilita el control y la fiscalización de los recursos; sin embargo, también puede generar demoras en la adquisición de los recursos, sin necesariamente eliminar el riesgo de operaciones no bancarizadas. Es indispensable, por lo tanto, que la legislación secundaria especifique con detalle los supuestos en los que podrá realizarse la centralización del gasto, así como los procedimientos para que ello ocurra, incluidas las figuras administrativas para que la autoridad pueda dar seguimiento a las cuentas.
- *Lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral.* Es indispensable que la Ley General de Partidos sea congruente con la reciente reforma de la Ley Federal de Transparencia, que hace de los partidos sujetos obligados.
- *Régimen sancionador.* La normatividad secundaria debe establecer reglas para la determinación de sanciones económicas, las cuales consideren las tasas correspondientes a los diferentes tipos de faltas y montos involucrados, las agravantes y atenuantes, establecidas en unidades uniformes de cálculo como lo son los salarios mínimos. En todo caso es fundamental establecer un marco de sanciones.
- *Mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral.* Estos mecanismos deben permitir reportar al INE las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales. Asimismo, deberán establecerse disposiciones que obliguen a las autoridades de supervisión y vigilancia financiera en el ámbito federal y local, a coordinarse con el INE, tanto para que se realicen las revisiones que correspondan, como para que informen con oportunidad sobre ellas a la autoridad electoral.

5. Candidatos Independientes

La figura de candidaturas independientes se encuentra reconocida a nivel constitucional desde agosto de 2012. Sin embargo, hasta antes de la reforma, su regulación e implementación dependía de que se emitiera la legislación pertinente a nivel local. En cambio, la reciente reforma electoral ordena, en el texto constitucional, la reglamentación a nivel nacional de esta figura. Además, se garantiza a nivel constitucional el acceso de los candidatos independientes a prerrogativas, radio y televisión y financiamiento público. Para completar su regulación es necesario incorporar en la legislación secundaria diversas disposiciones como las siguientes.

Reglas para el registro

Es importante precisar diversos requisitos para el registro de las candidaturas independientes, tales como: a) actos previos, b) si los plazos y requisitos para su registro serán similares a los de los partidos políticos, c) los plazos y requisitos para tramitar las solicitudes de registro, así como los procedimientos para su revisión por parte del INE; d) cantidad de apoyo ciudadano necesario, e) si deberá registrarse un emblema, f) las actividades que se pueden realizar para tal fin sin que se viole la prohibición de realizar actos anticipados de campaña y la verificación de los requisitos.

Se sugiere establecer la limitante de que los candidatos independientes sólo puedan registrarse a un cargo de elección popular.

Igualmente, es necesario definir a qué cargos de elección popular podrán registrarse candidatos independientes. En el caso de diputados y senadores, si sólo por el principio de mayoría relativa, con fórmulas compuestas por un propietario y un suplente.

Prerrogativas

Deberá definirse también si los candidatos independientes tendrán derecho de participar en los órganos de vigilancia electoral, tendrán representación ante los diversos órganos colegiados de las distintas autoridades electorales y ante las mesas directivas, y bajo qué condiciones. En este sentido, la legislación no deberá garantizarles representación en el Consejo General del INE, pues esto podría hacer crecer el órgano colegiado en una proporción que lo haga ingobernable.

Deberá especificarse si los candidatos independientes tendrán acceso a las franquicias, en qué proporción y cómo se administrarán, pues no cuentan con órganos directivos.

En materia de radio y televisión, deberán definirse etapas, requisitos, derechos y obligaciones de los candidatos independientes en relación con los tiempos en radio y televisión. Las legislaciones secundarias (federal y local) deberán tomar en cuenta que los acuerdos de Consejo General y Comité de Radio y Televisión, requieren de un mínimo de 15 días para su preparación. Asimismo, el tiempo reglamentario de anticipación con el que se deben notificar pautas es de 20 días previos a la fecha de inicio de transmisiones, tal como lo prevé el Reglamento de Radio y Televisión en el artículo 39. Por lo anterior, de aplicarse las disposiciones reglamentarias aludidas, actualmente sería necesario que la notificación del registro de candidatos independientes se realice con un mínimo de 35 días previos al inicio de las campañas. O bien, en

su caso tendría que disminuirse el tiempo que se establece en el reglamento de radio y televisión para la notificación de pautas.¹⁰

Por otra parte, el nuevo texto constitucional establece que, de los tiempos del estado que corresponden a partidos y candidatos, 70% será distribuido entre los partidos según los resultados de la elección inmediata anterior y el 30% restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto. Debe precisarse esta redacción en la legislación secundaria, pues podría entenderse que, de presentarse un solo candidato independiente, podría corresponderle a él solo una de las partes del 30% que se distribuye igualitariamente. Esto podría generar condiciones inequitativas a favor del candidato independiente.

Es importante que se defina con claridad cuál será el criterio de distribución para asignar tiempo en radio y televisión a candidatos independientes para distintos cargos. Es decir, se debe determinar si el tiempo para cada candidato independiente será igual, con independencia del cargo para el que se postule, o bien, si habrá una fórmula de asignación de tiempo diferenciada de acuerdo con la naturaleza del cargo.

La ley general debe fijar los criterios generales que deben armonizar las legislaciones en cuanto al acceso a radio y televisión que mandata la Constitución. Esto, para evitar casos como el de la legislación de Zacatecas, que otorga tiempos con base en los que corresponden a la autoridad y no a los partidos.

Asimismo, la legislación reglamentaria debe establecer la obligación del INE de asegurar que:

- a) todos los candidatos independientes accedan a la radio y la televisión;
- b) con independencia del número de candidatos independientes que se registren, sus materiales sean recibidos, calificados técnicamente y transmitidos; y,
- c) los promocionales de los candidatos independientes sean transmitidos y verificados bajo las reglas de operación del modelo de comunicación política.

Para cumplir con este dispositivo constitucional, la ley y el reglamento respectivos deberán incorporar:

- a) los lugares y plazos de entrega de materiales;
- b) mecanismos de comunicación formales con candidatos independientes;
- c) tratamiento para temas litigiosos.

Para ello, será necesario:

¹⁰ Siempre es posible que el órgano electoral nacional diseñe nuevos reglamentos y ajuste los plazos para notificar y sustituir materiales tanto de partidos políticos como de candidatos independientes. Sin embargo, los tiempos para las elecciones locales y federal en puerta son reducidos, y la experiencia institucional da cuenta de que las normas relativas a la radio y la televisión en materia electoral, son un tema que genera complicaciones en su procesamiento ya que existen criterios del TEPJF que establecen la necesidad de realizar consultas con los actores regulados involucrados, debido a sus necesidades técnicas o posturas, por lo que la propia legislación secundaria podría fijar plazos y procedimientos mínimos.

- a) adecuar el Sistema de Pautas para incorporar reglas de distribución de tiempos y asignación de promocionales a candidatos independientes; y,
- b) diseñar un área especializada que de atención a candidatos independientes, en virtud de que hasta ahora el IFE mantiene una estructura operativa que atiende a 7 partidos nacionales, 25 partidos locales y 69 autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Fiscalización

La ley secundaria deberá contemplar los mecanismos mediante los cuales los candidatos independientes deban administrar las operaciones de campaña, para garantizar el ejercicio adecuado de recursos y la transparencia de la información. Ello, debido a que en este tipo de candidaturas la rendición de cuentas es más compleja, pues no cuentan con estructuras administrativas partidistas especializadas, encargadas de realizar y dar seguimiento a los ingresos y gastos de campaña.

Acceso a padrón electoral y listados nominales

La legislación secundaria no debe otorgar a los candidatos independientes acceso al padrón electoral ni a los listados nominales, pues, por un lado, resultaría materialmente imposible verificar el uso responsable de esos documentos; por el otro, darles acceso podría incentivar la presentación de candidaturas independientes con el único motivo de obtener beneficios económicos de la consulta del padrón y los listados nominales. Esto iría en contra del espíritu que motivó la incorporación constitucional de esta figura.

6. Consulta Popular

El nuevo artículo 35 constitucional otorga al INE la atribución de verificar el requisito para que un grupo de ciudadanos pueda solicitar la convocatoria a la consulta popular, a saber: que equivalgan al menos al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. También le faculta para organizar y desarrollar la consulta popular, así como para el cómputo y declaración de resultados. Esto implica una expansión de la esfera de atribuciones de la autoridad electoral nacional, que ya no sólo se circunscribirá a la organización de contiendas electorales entre partidos, sino que asume un papel rector en la implementación de instrumentos de la democracia participativa. Para hacer operativa esta nueva responsabilidad se considera que la legislación secundaria debe especificar, primeramente, quiénes tendrán derecho a proponer las consultas populares. Además, se deberá contemplar lo siguiente:

Organización de la consulta

Se debe establecer para este proceso lo siguiente:

- 1) que la convocatoria de la consulta popular, realizada por el Congreso de la Unión, se publique con una antelación de 60 días previos al inicio de las precampañas;

- 2) que una vez decidida la procedencia de una consulta por el Congreso de la Unión, el presupuesto específico sea aportado inmediatamente al INE por la Secretaría de Hacienda, para evitar hacer uso, para este fin, del presupuesto anual ordinario;
- 3) definir que la recepción y conteo de la votación sea a través de la mesa directiva de casilla;
- 4) que la validez o nulidad de un voto correspondiente a la consulta, se registrará por los mismos criterios establecidos para el voto en las elecciones federales;
- 5) que se agregue un secretario y un escrutador más en la integración de la mesa directiva de casilla única, de modo que al finalizar la jornada, un secretario y un escrutador realicen el escrutinio y cómputo de las elecciones federales; otro el de las elecciones estatales, y uno más, el de la consulta popular, todos bajo la supervisión única del Presidente de la casilla;
- 6) determinar que la capacitación y materiales didácticos para los funcionarios sea desarrollada bajo el mismo esquema que la capacitación electoral de las elecciones federales y locales.
- 7) que en la consulta podrá participar todo ciudadano sin importar en dónde se encuentre el día de la jornada electoral, por lo que deberán tomarse las provisiones necesarias en casillas especiales y, en su caso, para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero;
- 8) que la documentación y resultados de la consulta, debidamente organizados como lo instruya el Consejo General, se integren al paquete electoral que entrega el presidente de la mesa directiva de casilla al consejo distrital correspondiente;
- 9) que los cómputos distritales de la consulta se llevarán a cabo una vez que los consejos distritales hayan concluido los cómputos de las elecciones federales y, en su caso, los correspondientes a las locales, conforme lo acuerde el Consejo General;
- 10) que los criterios de ley establecidos para proceder, durante el cómputo distrital, al recuento de votos total o parcial, serán válidos para el recuento de votos de la consulta popular;
- 11) que el cómputo nacional de la consulta será la suma de los cómputos distritales realizados por los consejos distritales del INE, y será dado a conocer en sesión del Consejo General a más tardar el segundo miércoles después de la jornada electoral.

Difusión de las consultas

La ley secundaria deberá definir un modelo de comunicación política en esta materia, así como el uso de los tiempos del Estado, tanto para la promoción de la participación ciudadana, como para informar sobre el contenido de la consulta. En este sentido deberán regularse: los criterios para la asignación de tiempos, el contenido de la difusión, y los actores que pudieran tener acceso a los tiempos del Estado.

III. OTROS ASPECTOS RELEVANTES

1. Credencial para votar

Se estima conveniente fortalecer el sustento normativo de la credencial para votar como documento de identificación personal. Actualmente, esta función de la credencial de elector solamente se encuentra estipulada en el artículo Cuarto Transitorio del decreto de reformas a la Ley General de Población (22 de julio de 1992), según el cual, *en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana*, la credencial para votar podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos, *de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral*. Es indispensable reconocer en la legislación el carácter de esta credencial como instrumento de identificación, independientemente de la existencia de otros documentos y de la firma de convenios por la autoridad electoral.¹¹

Además, para garantizar los derechos políticos de todos los mexicanos, se sugiere que en la Ley General de Procedimientos Electorales se incorpore la credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero, sin que deban realizar el trámite en la República Mexicana. Para ello, la legislación tendría que contemplar la creación de un Padrón electoral y una Lista nominal de mexicanos residentes en el extranjero.¹²

2. Reglamentación del artículo 134 constitucional

La regulación de la propaganda gubernamental y el régimen de sanciones derivadas del incumplimiento de los artículos 41 y 134 constitucional, están pendientes desde la reforma electoral 2007-2008. En el ámbito electoral federal, desde 2008, el COFIPE establece un catálogo de infracciones relacionadas con propaganda gubernamental en las que pueden incurrir los servidores públicos (artículo 347), y dispone que el IFE conocerá, dentro de los procesos electorales, de tales infracciones a través del procedimiento especial sancionador (artículo 367). Pero omite establecer las sanciones que pueden imponerse y la autoridad que puede ejecutarlas. Estos vacíos legales e indefiniciones han motivado que las denuncias en contra de servidores públicos se atiendan en forma totalmente casuística.

¹¹ Además, esto iría en consonancia con la sentencia recaída al Recurso de Apelación SUP-RAP-109/2010, en la cual el TEPJF determinó, aludiendo al Cuarto Transitorio arriba citado, que la credencial para votar, aparte de ser el documento necesario para ejercer el voto, también se constituyó como un instrumento de identidad ciudadana, de tal suerte que, legalmente, sus atributos como documento oficial para votar e identificarse son inseparables.

¹² Véanse las recomendaciones contenidas en el informe final del “Comité técnico de especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, elaborado en junio de 2013. Se anexa al presente documento dicho informe, que también se puede consultar en el siguiente sitio electrónico: http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=a80dfb22-57b1-4f72-8901-49d05a975183&groupId=10157

La reforma constitucional electoral de 2014 no modifica las reglas aplicables a la propaganda gubernamental. De manera que con base en la experiencia acumulada por el IFE en los últimos seis años, y considerando que la reforma electoral abre una ventana de oportunidad para subsanar en la normatividad secundaria algunas de las omisiones que se han detectado, se formulan las siguientes propuestas.

- a) Los asuntos de propaganda gubernamental personalizada no se constriñen a lo electoral. Por tanto, la ley debe delimitar los diversos ámbitos de responsabilidad (política, penal, administrativa, electoral).
- b) Las autoridades electorales deben concentrar sus esfuerzos y recursos en organizar los comicios. Sólo en la medida en que la propaganda gubernamental personalizada pueda influir de manera concreta en un proceso electoral en curso, deben intervenir para evitar que esto ocurra.
- c) Las autoridades electorales no tienen en su naturaleza o razón de ser la vigilancia permanente de lo que hacen los servidores públicos.
- d) La legislación debe establecer en forma puntual i) las infracciones, ii) el procedimiento para conocer de las faltas, iii) la autoridad que debe tramitar el procedimiento y iv) las sanciones y consecuencias, en cada materia o ámbito de responsabilidad.

Para el ámbito estrictamente electoral la ley debe dejar explícitamente asentado lo siguiente:

Temporalidad y Competencia

La temporalidad debe constreñirse a los procesos electorales, tal y como actualmente establece el COFIPE (artículo 367). Cuando la infracción ocurra en otro momento, la autoridad competente podrá dar vista a la autoridad electoral fundando y motivando la posible afectación de la equidad de la contienda.

Bloqueos

La legislación debe señalar que la prohibición de difusión de propaganda gubernamental desde las campañas hasta la jornada electoral (artículo 41 constitucional), debe atenderse tanto en las transmisiones de señal abierta como en las transmisiones de señal restringida, dado que el propósito de la prohibición constitucional es evitar que gobiernos y servidores públicos interfieran en los procesos y resultados electorales.

Este aspecto debe cuidarse también en la expedición de la legislación en materia de telecomunicaciones, de manera que en ella prevea lo necesario para asegurar el cumplimiento de la norma constitucional.

Excepciones

Es necesario generar condiciones normativas de certeza respecto de las reglas a que está sujeta la emisión de ese tipo de propaganda. Por ello, se deben establecer con puntualidad los supuestos de excepción tanto para la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental

desde las campañas hasta la jornada electoral (artículo 41 constitucional), como para la prohibición de difundir propaganda personalizada (artículo 134 constitucional).

Así también, debe regularse con claridad lo relativo a la permisión de difundir propaganda personalizada, cuando se trata de informes de gobierno o gestión (actualmente la regulación está contenida en el numeral 5, del artículo 228 del COFIPE).

Informes de labores, gobierno o de gestión

Los informes de labores, gobierno o de gestión, están asociados a un interés superior en los Estados contemporáneos –la rendición de cuentas–, que para los servidores públicos representa una obligación y para la población un derecho (el de estar informada sobre el desempeño de sus funcionarios).

Por ello, la regulación electoral se debe concentrar en lo relativo a la difusión de este tipo de información cuando está en curso un proceso electoral. Debe haber claridad en cuanto a que son dos ámbitos distintos la *regulación de los informes* y la *regulación de su difusión*.

También debe especificarse que entre la rendición de un informe y otro debe mediar un plazo de por lo menos 12 meses, ya que ha habido casos en los que se presentan informes con 3 o 4 meses de diferencia.

En caso de que subsista dicha excepción, se debe especificar en qué casos será competente el INE para conocer de estas violaciones y en qué casos serán competentes los órganos locales.

Procedimiento para conocer de la infracción

Se debe establecer el procedimiento específico aplicable a los servidores públicos.

Sanciones

Es indispensable que se establezca un catálogo de sanciones, pues de nada sirve iniciar un procedimiento y determinar que hubo responsabilidad o transgresión de la normatividad, si no hay consecuencia (sanción) para el infractor.

3. Armonización de las leyes electorales y la de telecomunicaciones

La reforma electoral de 2007-2008 estableció al IFE como la única autoridad responsable de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión destinados a la propaganda de los partidos políticos y a la difusión de campañas institucionales de las autoridades electorales. Cualquier persona u organización distinta al IFE tiene prohibido comprar o difundir mensajes electorales en esos medios.

Al garantizar a los partidos políticos su acceso a estos tiempos, y al definir reglas claras para el ejercicio de esta prerrogativa, la reforma electoral de 2007-2008 disminuyó la influencia sobre las campañas del dinero y la capacidad adquisitiva de espacios mediáticos. Así, el nuevo modelo

de comunicación política ha cumplido su propósito de generar condiciones más equitativas para la competencia política.

Resulta prioritario que la legislación secundaria preserve el espíritu de este modelo de comunicación política, atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) La posibilidad de que las restricciones en materia de acceso a radio y televisión con fines electorales, establecidas para las señales radiodifundidas, sean extensivas a servicios de carácter restringido o de paga (que generalmente operan en redes públicas de telecomunicaciones). Incluyendo el régimen de prohibición aplicable a la propaganda gubernamental en el periodo que va desde las campañas hasta la jornada electoral.
- b) Con motivo de la transición al modelo de Televisión Digital Terrestre, las estaciones televisivas podrán transmitir diversos programas en el mismo canal radioeléctrico, lo que se conoce como “multiprogramación”. Por ello, la legislación debe ser clara al especificar si la obligación de transmitir los programas y mensajes de los partidos políticos y/o autoridades electorales, deberá imponerse en cada señal “multiplexeada”.
- c) Se recomienda establecer mecanismos de control para evitar que a través de redes públicas de telecomunicaciones, se difunda propaganda electoral durante periodos prohibidos (incluidas provisiones que hagan compatibles las normas relativas al *must-carry* y *must-offer* con aquellas relativas a los bloqueos).
- d) Definir en la normatividad secundaria algún mecanismo de coordinación entre el INE; el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, con la finalidad de que, a través de acciones conjuntas, pueda verificarse el cumplimiento de las normas que regulen el acceso a la radio y/o televisión (abierta o restringida), con fines electorales.
- e) En la misma línea, valorar la posibilidad de que así como existe un catálogo de radio y televisión con señales radiodifundidas, con fines electorales, haya uno igual para servicios de carácter restringido.
- f) Es importante que se definan los alcances y efectos electorales del *must-carry* y *must-offer*, ya que una señal abierta que se retransmite en un sistema de televisión restringida, puede difundir contenidos electorales y propaganda gubernamental de territorios diversos.

4. Reglamentación del derecho de réplica¹³

Se sugiere considerar lo siguiente en la definición de la reglamentación respectiva:

¹³ El 5 de diciembre de 2013, la Cámara de Diputados remitió a la cámara de Senadores para su revisión, la minuta Proyecto de Decreto que expide la Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derecho de Réplica, y reforma y adiciona el artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aprobado en esa misma fecha. Entre las propuestas que interesan se advierte, que entre las personas que pueden ejercer este derecho se encuentran los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y que las sentencias que se dicten serán notificadas a la autoridad electoral competente.

- i. Que el INE, a través de un procedimiento expedito, investigue la infracción consistente en la denegación del derecho de réplica, integre el expediente y lo someta al conocimiento del TEPJF, para que éste sea quien resuelva.
- ii. Precisar el periodo en el cuál se podrá ejercer el derecho de réplica en materia electoral.
- iii. El actual COFIPE sólo exige como condición para ejercer el derecho de réplica que el sujeto considere que la información ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. En cambio, el nuevo texto constitucional contempla una exigencia mayor porque define dos causales: i) que sea respecto de hechos inexactos o falsos que hayan sido publicados o transmitidos, y ii) exige la generación de un agravio político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen. Se considera que la regulación del derecho de réplica debe favorecer una visión menos restrictiva que, en cambio, otorgue la protección más amplia a las personas que desean ejercerlo (de acuerdo con lo que dispone el artículo 1º constitucional).
- iv. Es importante señalar que la autoridad electoral podrá conocer de quejas en materia de derecho de réplica, siempre y cuando los hechos sucedan durante el proceso electoral y se presuma que podrían afectarlo. Fuera de proceso electoral, si la autoridad que lo juzgue presume que puede haber afectación, podrá dar vista a la autoridad electoral fundando y motivando su decisión.
- v. El dictamen define una serie de plazos en el procedimiento que, sumados, podrían implicar que un asunto se resuelva en un tiempo de 25 a 30 días hábiles (o naturales en materia electoral), desde que se difundió la información que se quiere replicar o responder. Esto podría generar en los hechos una irreparabilidad manifiesta, sobre todo en el ámbito electoral, donde es particularmente relevante dar cauce inmediato a los debates entre los diferentes actores políticos. Por ello, se considera que la regulación debe definir plazos que permitan garantizar de manera más efectiva el ejercicio del derecho de réplica.
- vi. La publicación de la réplica debe hacerse: en el caso de medios impresos, en el mismo lugar y sección, con el mismo tipo y tamaño de letra y demás particularidades con las que se hizo la publicación que generó el daño. En el caso de radio y televisión, la réplica se difundirá en el mismo horario, programa y demás particularidades con las que fue transmitida la información que la motivó.

5. Organización de elección de dirigentes partidistas

En el artículo 41, base V, apartado B, la reforma establece la posibilidad de que el INE organice las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de éstos y con cargo a sus prerrogativas. Una regulación cuidadosa de esta facultad es indispensable, tanto para preservar la autonomía de la vida interna de los partidos, como para evitar que esta atribución sea motivo de conflicto entre la autoridad electoral y los partidos.

En este sentido, se considera que la ley secundaria debe contemplar lo siguiente:

- i. Definir la autoridad o autoridades facultadas para hacer la solicitud ante el Instituto, así como las causales o circunstancias bajo las cuales es posible hacer dicha solicitud.
- ii. Razones por las que el INE podría rechazar la solicitud.
- iii. Antelación necesaria para presentar la solicitud.
- iv. Mecanismos de cobro de los costos derivados de la organización de la elección partidista (descuentos directos a sus prerrogativas o alguna otra forma).
- v. Especificar la instancia del partido político con la que el INE deberá coordinarse para la celebración de las elecciones;
- vi. Definir los alcances de la participación del INE en la organización de la elección.
- vii. Los partidos sólo podrán solicitar la colaboración del INE para organizar la elección de sus dirigencias, durante periodos no electorales.
- viii. Prever que para la organización de este tipo de elecciones se utilicen, de forma parcial o total, medios electrónicos para la recepción de la votación.
- ix. Definir la participación en estos procesos de las autoridades electorales locales, así como de las resolutorias de conflictos internos de los partidos.

IV. RÉGIMEN TRANSITORIO

A lo largo de este documento se han señalado, en cada caso, necesidades específicas de plazos de transición para la implantación plena de las normas. Este conjunto de medidas permitirá administrar en el tiempo el proceso de aplicación de la legislación, en un marco de certidumbre jurídica. En bien de la claridad y por la importancia que tiene, hemos agrupado las observaciones sobre el régimen transitorio en esta sección.

1. Servicio Profesional Electoral Nacional

Una vez integrado, el INE deberá organizar el proceso electoral federal 2014-2015 y ocuparse de diversos asuntos en el ámbito de las elecciones locales. Tomando en cuenta sus nuevas atribuciones, las dimensiones que tendrá el nuevo SPEN, así como las diferencias y particularidades de las distintas entidades federativas, es claro que la implantación del nuevo servicio profesional electoral será de una enorme complejidad. Por lo tanto, se estima que debido a las limitaciones de tiempo, recursos y presupuesto que enfrentará el INE en sus inicios, y ante la eminente proximidad de las siguientes elecciones federales, no existen las condiciones para implantar el nuevo SPEN sino hasta después de concluido el proceso electoral federal 2014-2015.

De tal suerte es indispensable incluir un artículo transitorio que estipule que la fase de transición iniciará a comienzos del año 2015, con la creación de una Comisión Interinstitucional del SPEN. Dicha comisión realizará un diagnóstico del personal en cada órgano ejecutivo y técnico de los organismos locales en materia electoral, de sus condiciones generales de trabajo y de los derechos y obligaciones de los trabajadores. Asimismo, formulará el proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, que aprobará el Consejo General del INE al terminar el PEF 2014-2015, para que 30 días posteriores a su aprobación se convoque al Primer Concurso Público 2015-2016 y, así, ir solventando las vacantes que se vayan generando en las primeras conformaciones del SPEN. De este modo, para el proceso electoral federal y los procesos electorales concurrentes de 2018, se contaría con el SPEN funcionando en su totalidad.

2. Designación de nuevos consejeros de los organismos locales en materia electoral

Una vez integrado el INE, su Consejo General designará a los consejeros de los organismos locales electorales del país. Cabe señalar que, con base en el último párrafo del artículo Cuarto transitorio de la reforma constitucional, los consejeros electorales de los institutos electorales de los estados de Coahuila y Nayarit, continuarán en el cargo hasta la conclusión del proceso electoral 2014-2015.

Se propone la inclusión de uno de dos posibles artículos transitorios, dependiendo del momento en que se expida la legislación secundaria:

- a. *En caso de que la normatividad se expida en tiempo:* se propone la inclusión de alguna disposición transitoria mediante la cual se dé prioridad a la designación de consejeros

locales en las 17 entidades que celebrarán elecciones en 2015. Por lo tanto, durante 2014 se daría prioridad a estas designaciones, iniciando con las entidades que renovarían al poder ejecutivo. En el año 2015, se realizaría el nombramiento de consejeros electorales locales en las entidades que tendrán procesos electorales locales en 2016, priorizando nuevamente las entidades con renovación del poder ejecutivo. Este mecanismo se continuará hasta haber renovado la totalidad de los consejos de los organismos públicos locales.

- b. *En caso de que al vencimiento del plazo establecido por el Segundo transitorio no se cuente con legislación secundaria:* ante el inminente inicio de 17 procesos locales, y considerando la complejidad y el tiempo que implica el proceso para designar a 119 consejeros locales, es necesario incluir un transitorio que contemple la posibilidad de que el Consejo General del INE posponga la designación de los nuevos consejeros electorales de estas entidades, al menos hasta que concluyan sus procesos electorales. Debe contemplarse la posibilidad de que los procesos de designación de consejeros puedan prolongarse, incluso una vez iniciado el proceso electoral local, lo que puede afectar las condiciones de certeza en estos comicios.

3. Credencial para Votar

Una vez que se cumpla con la integración del INE, las credenciales vigentes con nomenclatura del IFE seguirán siendo válidas hasta que pierdan su vigencia de acuerdo a lo establecido en la ley o lo dispuesto por el Consejo General del IFE.

4. Uso de nuevas tecnologías en los procesos electorales

El uso de nuevas tecnologías en los procesos electorales iniciará su implementación, de manera vinculante, en la primera consulta popular que organice el INE. En su implementación se dará prioridad a las regiones del país en las que, debido a factores geográficos, los cómputos resultan más pausados. Para los procesos electorales locales se pondrán implementar de manera vinculatoria, a partir de los comicios a celebrarse durante 2016 y para los federales en 2018.

5. Cambio en el nombre de la autoridad electoral

Cualquier referencia que en otras disposiciones jurídicas, administrativas y contractuales se haga al IFE, se entenderá hecha al INE.

6. Inicio de los comicios a celebrarse en julio de 2018

El artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reforma político-electoral establece que los procesos electorales federales y locales de 2018 se llevarán a cabo el primer domingo de julio. En consecuencia con la duración establecida, de nueve meses, para los procesos electorales, los comicios de 2018 deberán iniciar en el mes de octubre de 2017.

7. Recursos presupuestales

Deberán hacerse las ampliaciones presupuestales que sean necesarias, a efecto de que el INE esté en condiciones de cumplir con lo dispuesto por las leyes respectiva.

COLOFÓN

El INE comenzará a ejercer sus atribuciones cuando entre en vigor la normatividad secundaria a la que hace referencia el artículo Segundo transitorio del decreto de reforma constitucional. A partir de ese momento, el INE estará en condiciones de expedir la normatividad interna que plasme y haga aplicables los preceptos constitucionales y leyes secundarias.

Para garantizar que el próximo proceso electoral federal se desarrolle en condiciones de plena certidumbre, es imprescindible que el calendario para expedir la normatividad secundaria, considere que la normatividad sustantiva debe estar lista 90 días antes del inicio del proceso electoral. Si el proceso electoral inicia en septiembre, el límite de los 90 días previsto en el artículo 105 constitucional se actualiza en mayo. Para entonces, deben estar emitidas no sólo las leyes generales, sino también las leyes particulares, y los reglamentos necesarios que expide la autoridad administrativa para operar la reforma. Debe considerarse que la oportunidad en la emisión de las normas y reglas permite que exista un plazo suficiente para que, en caso de haber impugnaciones, éstas sean resueltas por el órgano jurisdiccional, antes del inicio del proceso.

En este mismo sentido, es importante advertir que ante el inminente inicio de 17 procesos electorales locales, es necesario contemplar la posibilidad de que el Consejo General del INE deba posponer la designación de los nuevos consejeros electorales de esas entidades, al menos hasta que concluyan sus procesos electorales.