

CAPÍTULO VII

LOS INSTITUTOS ELECTORALES

LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL. DE UNA AUTORIDAD DE ALCANCE FEDERAL A OTRA DE DIMENSIÓN NACIONAL

El IFE nació a la vida institucional con la reforma de 1990 como un organismo público al que se le confirió la “organización de las elecciones federales”.¹

La responsabilidad competencial que se le confirió fue consecuente con la directriz auspiciada en la reforma electoral de 1946, que compatibilizó la organización electoral con la naturaleza del Estado federal mexicano. A partir de entonces, la institucionalidad electoral se compatibilizó con el modelo de organización territorial, dando como resultado la definición, por un lado, de una competencia electoral de carácter federal y, por el otro, la existencia de la correspondiente competencia en el ámbito estatal, propiciando que los estados de la República y el entonces Distrito Federal procedieran a la organización de sus propias elecciones.

Producto de lo anterior, se definió una de las características más representativas del modelo mexicano de organización electoral: “las

¹ El desarrollo de este apartado se basa en lo expuesto en César Astudillo, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en Autoridad Electoral Nacional”, pp. 11 y ss.

elecciones no habrían de gestionarse por un único órgano electoral, ni controlarse por un único tribunal, sino por un abigarrado conjunto de instituciones, de conformidad con el tipo y el ámbito de cada elección”.²

No obstante —visto en retrospectiva—, al finalizar su ciclo de vida institucional, el IFE había dejado de ser una autoridad que ejercía sus atribuciones en el contexto de los comicios federales, en virtud de que diferentes reformas lo fueron dotando de ámbitos de actuación que en el diseño anterior se encontraban en la órbita de actuación de las instituciones estatales, convirtiéndolo progresivamente en una autoridad electoral de carácter nacional y cuya caracterización definitiva adquiriría plena carta de naturalización con la reforma electoral de 2014 y la transformación del IFE en INE.

El padrón electoral, el registro de electores y la credencial para votar, por ejemplo, configuraron desde su origen competencias de alcance nacional que desde 1946 se otorgaron a la entonces Comisión Electoral.³ Sin embargo, la reforma de 1990 orientó el ejercicio de la función electoral a través de un plano de actuación federal y otro estatal, impulsado por un diseño institucional que propiciaba su armónica coexistencia, de la mano de un sistema de competencias exclusivas y excluyentes que permitían, al menos inicialmente, que cada ámbito mantuviera similares competencias para la organización de sus respectivas elecciones.

Al IFE le correspondió la organización del RFE, como indica el artículo 92 del Cofipe de 1990, para remarcar que la generación del catálogo de electores y sus derivados se erigía en una competencia dual que podía compartirse entre la federación y los estados. Eso motivó que, en 1992, el estado de Baja California procediera a la creación de sus propios instrumentos de identificación electoral a través de la primera credencial para votar con fotografía, que un par de años después sería

² César Astudillo, “El modelo de organización electoral en México”, p. 762.

³ Así lo estableció la Ley Federal Electoral de 1946. La Ley Electoral de 1951, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y el Código Federal Electoral de 1987 mantendrían la competencia nacional de la autoridad electoral en la materia. Cfr. Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, pp. 86 y ss.

fuente de inspiración para la credencial de elector empleada en las elecciones federales de 1994.⁴

Prever que dicha credencial podía ser utilizada como documento de identificación del ciudadano en la realización de diversos trámites ante instituciones públicas y privadas generó el rápido desplazamiento de cualquier otro documento de identificación. A su vez, el imponente despliegue operativo para integrar el registro de electores —catálogo de electores y padrón electoral— para verificarlo, actualizarlo y vigilarlo, generar las listas nominales de electores y expedir la credencial para votar con fotografía, dejó rápidamente en claro la necesidad de concentrar este esfuerzo institucional en una sola autoridad, el IFE, y evitar con ello duplicidades y gastos innecesarios.

Se suprimió, en consecuencia, esa competencia del ámbito estatal y se produjo el primer elemento de marcado carácter nacional a favor de una autoridad electoral de naturaleza federal. A partir de entonces, el IFE a través de la dirección del RFE proporcionó, mediante convenios específicos, el padrón y la lista nominal utilizados en las elecciones de las entidades federativas.

Un segundo paso hacia la nacionalización de competencias fue resultado de la reforma electoral de 2007. Dicha modificación ensanchó el ámbito de actuación del IFE en al menos tres vertientes: el monopolio de la administración del nuevo modelo de comunicación político-electoral, el acceso a la información bancaria, fiduciaria y fiscal de los partidos políticos, y la posibilidad de centralizar la organización de las elecciones de toda la República en esa autoridad.⁵

Con dicha reforma, la administración integral de los tiempos del Estado en radio y televisión en lo concerniente al acceso gratuito de los sujetos del proceso electoral, la prohibición tajante de contratación de propaganda electoral, las restricciones al contenido de los mensajes políticos y el régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia, quedó en las manos exclusivas del IFE. La

⁴ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 13.

⁵ Sobre los alcances de esta reforma, hay que consultar las contribuciones contenidas en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*.

institución se erigió, de esta manera, en autoridad única para la asignación de los tiempos del Estado en la materia y para distribuirlos entre los partidos políticos, las coaliciones, sus precandidatos y candidatos, tanto en elecciones federales como locales, dentro del periodo electoral y fuera de éste, en las precampañas y campañas, incluso para la dotación de aquellos espacios que correspondieran a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en los ámbitos federal y local, respectivamente.⁶ Las autoridades electorales de las entidades federativas perdieron su intervención en una prerrogativa que se ejerce dentro de los comicios locales y que, en esa medida, requería de su participación.

La reforma modificó la gestión de la fiscalización de los recursos económicos de los partidos, confiriéndola a una Unidad Técnica, a la cual se le dotó de atribuciones para no encontrarse limitada en su actuación por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, con el propósito de conferirle los instrumentos necesarios para verificar la licitud de los recursos que ingresan a la contienda política. Desde entonces, cualquier solicitud de alguna instancia fiscalizadora de las entidades federativas debió pasar por el filtro de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, lo que terminó por erigir al IFE en la única autoridad electoral de la República con potestades para trascender los secretos que protegen dicha información.⁷

La misma reforma de 2007 encaminó al tercer paso en la misma dirección, al abrirse el supuesto de que la autoridad electoral de una entidad federativa y el IFE podrían convenir que éste asumiera la competencia electoral de un Estado, justificada en la necesidad de “aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional”, a efecto de que en el corto y mediano plazos se produjera una reducción de costos y un aumento de la

⁶ Respecto del significado y las principales características de esta reforma, véase César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política...”, pp. 3-41.

⁷ Véase Lorenzo Córdova Vianello, “El financiamiento de los partidos políticos en México”, p. 367.

eficiencia y confiabilidad en la organización de los procesos electorales en los extremos del país.⁸

El sentido de las modificaciones hicieron que el IFE, en sus más de 23 años de existencia (antes de la creación del INE), pasara de ser una institución federal a erigirse progresivamente en una instancia con marcados ingredientes nacionales, la cual, en el ocaso de su ciclo de vida institucional, aparecía con el monopolio de un conjunto de insumos básicos para la organización de las elecciones y con la puerta abierta para asumir la completa función electoral en alguna entidad federativa del país, lo cual le permitía coronar la expectativa centralizadora de las reformas.⁹

El referido arreglo institucional tuvo en la reforma electoral de febrero de 2014 un profundo ajuste, derivado de la modificación de las premisas sobre las que históricamente se había edificado el modelo de organización electoral en México.¹⁰

“La desaparición del IFE y su sustitución por el INE tuvo como objetivo generar condiciones homogéneas en la organización y desarrollo de los procesos electorales del país”.¹¹ Así, bajo la pretensión de impulsar un “sistema nacional de elecciones”,¹² se produjo el relanzamiento competencial del naciente INE, dentro de un esquema híbrido caracterizado por la coexistencia de una autoridad de carácter nacional y un conjunto de OPL que inicialmente mantienen la organización de sus respectivas elecciones.

No obstante, una doble singularidad se advierte en este arreglo. La primera consiste en que un conjunto de competencias vinculadas a las actividades típicas de la función electoral¹³ les fueron sustraídas a los

⁸ Así se establece en la propia exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007. Véase Pedro Salazar, “La reforma constitucional: Una apuesta ambiciosa”, pp. 83-84.

⁹ César Astudillo, “El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral”, pp. 49-50.

¹⁰ Las características del modelo se explican en el capítulo sexto de esta obra.

¹¹ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 842.

¹² *La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, p. 7.

¹³ Actividades entre las que destacan el registro de plataformas electorales, de candidatos y representantes de los partidos políticos, la selección y capacitación de los funcionarios

organismos locales, muchas de ellas aparecen actualmente dentro de una competencia originaria en favor del INE sobre los procesos electorales de todo el país.

La segunda es que, en el extremo, los OPL pueden verse privados total o parcialmente de sus competencias, a partir de una distribución competencial altamente compleja y ambigua, que ha requerido de una incesante labor de concretización a través de reglamentos, lineamientos, bases y directrices surgidas en consecuencia del ensanchamiento de la potestad reglamentaria del renovado CG del INE.¹⁴

Como resultado de esta reforma, el artículo 41, fracción IV constitucional, dispuso que la función estatal de organizar elecciones debería realizarse a través del INE y de los OPL. En ese sentido, a partir de la nueva integración de su CG, el cual tuvo su sesión de apertura e instalación el 4 de abril de 2014, el patrimonio institucional conformado por el IFE junto con todos sus recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales pasaron a formar parte del INE, el cual comenzó a ejercer sus atribuciones una vez que el Congreso de la Unión expidió las LGPP, LGIPE y Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), lo cual ocurrió el 24 de mayo de 2014.¹⁵

En el ámbito estatal, la promulgación de la reforma electoral de 2014 modificó la denominación y el alcance competencias de los denominados OPL en un tránsito que les permitió mantener el patrimonio institucional forjado. La magnitud del cambio se advirtió cuando el INE ejerció su atribución de designar a los consejeros electorales de cada uno de los OPL, lo que quedó satisfecho el 30 de septiembre de 2014, cuando aprobó la designación de los consejeros presidentes y conseje-

de casilla, la determinación del número y ubicación de los centros de votación, la conformación de las mesas directivas de casilla, la papelería y los materiales para la jornada electoral, la instalación y apertura de casillas, el escrutinio y cómputo de los votos, los sistemas de transmisión de resultados electorales, la determinación de los resultados y la declaración de validez de los comicios; mismas que en opinión de Woldenberg, “desde hace un buen rato las diferencias entre los partidos y el IFE en materia de organización de las elecciones es casi inexistente”. José Woldenberg, “¿Instituto Nacional Electoral?”, p. 269.

¹⁴ Sobre la potestad reglamentaria del IFE, véase Manuel Jiménez Dorantes, *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE*.

¹⁵ Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, “La prevalencia del federalismo ante la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014”, p. 345.

ros electorales de las 18 entidades federativas que tendrían a su cargo la organización de los procesos electorales 2014-2015.¹⁶

ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

LA INTEGRACIÓN DEL INE Y LOS OPL

La integración del pleno del CG de cada autoridad electoral, en su calidad de órgano superior de dirección, de conformidad con la denominación que pervive de la legislación anterior, se ha visto condicionada por la composición tripartita con la que originalmente nació el IFE. En ésta intervienen expertos electorales denominados consejeros electorales, representantes de cada uno de los partidos políticos con registro o reconocimiento y representantes del Poder Legislativo.

En la integración derivada de la reforma electoral de 2014 sigue teniendo presencia una parte del componente político incorporado desde la reforma electoral de 1990. En el ámbito del INE se mantiene la participación del Poder Legislativo de la Unión, mediante un diputado o senador por cada uno de los grupos parlamentarios y también la de los partidos políticos nacionales a través de un representante por cada uno de ellos.¹⁷ En el componente profesional y especializado se ubica el consejero presidente y 10 consejeros electorales, quienes deben contar con conocimientos y experiencia en materia electoral, ya que dichos atributos serán claves para el desempeño de su encargo, como lo indican el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado A; los artículos 36 y 38 de la LGIPE. También lo integra el secretario ejecutivo, quien es nombrado por el propio CG en votación calificada de dos terceras partes, a propuesta del consejero presidente.

¹⁶ Acuerdo INE/CG165/2014, “Acuerdo del CG del INE por el cual se aprueba la designación de consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales de OPL electorales”, INE, 30 de septiembre de 2014.

¹⁷ Sobre la integración del órgano electoral en 1990, véase José Woldenberg, “La ciudadanización del IFE”, en *Instituto Federal Electoral. 20 años*, pp. 167 y ss.

El procedimiento de nombramiento mantiene en la Cámara de Diputados al órgano de designación de los consejeros, tal como ocurría en la legislación anterior, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Lo que se ha cambiado es el mecanismo de designación, mejor estructurado, y que en una de sus etapas ha incorporado un componente orientado a elevar el nivel técnico, profesional y especializado de sus integrantes, a través de la intervención de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, nombrados por la CNDH, el Inai y la propia Cámara, que le compete revisar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la idoneidad del perfil de los aspirantes.¹⁸

Luego de una evaluación estratificada en diversas etapas para valorar los conocimientos, aptitudes, visión y compromiso de los candidatos, cuenta con atribuciones para proponer a la Junta de Coordinación Política una lista compuesta por los cinco mejor evaluados por cada consejería vacante.

Es significativo que, por disposición constitucional, si se vence el plazo para la designación prevista en la convocatoria sin que se haya alcanzado la votación requerida, la misma se realizará por insaculación en el pleno de la Cámara a partir de la lista remitida por el Comité Técnico. Si el nuevo plazo también se vence, corresponderá al pleno de la SCJN realizar, en sesión pública también, la insaculación de la misma lista. Con esto se evita que el INE experimente la reedición de amargas experiencias por las que la integración del CG del IFE quedó incompleta a causa de la omisión en el nombramiento de los consejeros que cubrieran las vacantes existentes.

Los consejeros del INE están en su encargo nueve años y se renuevan en forma escalonada cada tres, seis y nueve años, sin que exista la posibilidad de ser reelectos.

En el ámbito de los OPL se generaron modificaciones altamente relevantes. Primeramente, se homologó su composición, ya que previo a la reforma, cada una de las constituciones y leyes electorales estatales definía el número de miembros de su CG.¹⁹ Actualmente, todos se integran con un consejero presidente, seis consejeros electorales, un secretario

¹⁸ Juan Manuel Sánchez Macías, “El Instituto Nacional Electoral y sus nuevas atribuciones dentro de los procesos electorales locales”, pp. 89 y ss.

¹⁹ Véase César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 88 y ss.

ejecutivo y un representante de cada partido político, nacional o estatal. En el mismo sentido, los requisitos de elegibilidad se estandarizaron, destacando el hecho de que se requiere haber concluido la educación superior, no siendo necesario demostrar conocimientos ni experiencia en la materia, pero sí contar con un perfil idóneo para el cargo, como lo señala el artículo 116, fracción IV constitucional.

Un cambio adicional consiste en la modificación de la instancia y del procedimiento de designación y, en su caso, de remoción de los consejeros. Antes, su nombramiento era una facultad que constitucionalmente correspondía a los congresos estatales, a partir de lo dispuesto por la respectiva Constitución y legislación interna. En la actualidad, el consejero presidente y los consejeros electorales son designados por el CG del INE, lo cual se entiende como “un auténtico mecanismo de control y vigilancia sobre el perfil y las conductas que desarrollan estos funcionarios electorales estatales a fin de garantizar plenamente el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral”.²⁰

El procedimiento de designación se encuentra explicitado en el artículo 101 de la LGIPE. En 2014, para el primer ejercicio de esta atribución, el CG del INE consideró “distintas etapas que permitieran llevar a cabo una valoración objetiva de los aspirantes, así como seleccionar a los candidatos idóneos para ocupar el cargo”.²¹ Se contempló, en ese sentido, un examen de conocimientos en materia electoral y habilidades gerenciales, la redacción de un ensayo sobre temas vinculados a la reforma electoral de 2014, la valoración curricular, con la posibilidad de que los representantes de los partidos emitieran su opinión, así como una entrevista con los consejeros del INE. Desde entonces, estas etapas permanecen en la dinámica del procedimiento. En este procedimiento, el INE se encuentra obligado a garantizar el cumplimiento del principio de paridad.

ÓRGANOS CENTRALES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Para el adecuado cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas, las instituciones electorales se organizan mediante una estructura

²⁰ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 844. También a Marco Antonio Baños Martínez, “El nuevo federalismo electoral en México”, pp. 336 y ss.

²¹ Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, p. 347.

que incorpora la existencia de órganos centrales, de carácter permanente, entre los que se encuentran los consejos generales, sus respectivas presidencias, las juntas generales ejecutivas o sus correspondientes, y las secretarías ejecutivas; los cuales se coordinan con órganos desconcentrados a nivel estatal, distrital o municipal. Algunos de ellos también son permanentes, como las juntas ejecutivas locales y distritales del INE, mientras que otros se constituyen e instalan con motivo de los procesos electorales, como los consejos locales y distritales del INE, y los correspondientes consejos distritales y municipales de los OPL.

Los consejos generales se encuentran en la cúspide organizacional de todos los órganos electorales, tanto del nacional como de los estatales. Lorenzo Córdova destaca:

se trata de órganos colegiados que tienen amplias potestades para determinar las directrices y decisiones que orientan el funcionamiento de los órganos electorales. De igual manera, cumplen funciones de supervisión de las labores ejecutivas e integran los órganos desconcentrados de cara a los procesos electorales. En todos los casos, el CG es el órgano superior de dirección del Instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Se trata del órgano concentrado de mayor jerarquía.²²

Como tales, les corresponde tomar las decisiones más relevantes para la organización de las elecciones. En este sentido, las atribuciones que les confieren las respectivas legislaciones se orientan a conseguir el propósito de conducir, adecuada y razonablemente, el proceso de renovación de las instituciones representativas. De ahí que todas sus atribuciones puedan reconducirse a esa finalidad.

En virtud de la competencia constitucional originaria del INE sobre los procesos electorales de todo el país, que en su mayoría se encuentra en el artículo 41, fracción V, apartado B constitucional, es conveniente realizar una inicial aproximación a la misma para advertir, enseguida, las competencias que se encuentran en el ámbito de los OPL.

²² Véase César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 88 y ss.

Con base en la naturaleza de las decisiones del INE, en su calidad de autoridad nacional, se obtiene la clasificación de las siguientes competencias en materia de:

- Administración del tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión dentro del modelo de comunicación político-electoral, como autoridad única para que los partidos políticos y sus candidatos accedan al ejercicio de esta prerrogativa y las autoridades electorales federales y locales cuenten con la posibilidad de difundir propaganda institucional vinculada con el proceso electoral (artículo 41, fracción III constitucional).
- Capacitación electoral. Permite instruir a todos los participantes de los procesos electorales, principalmente en la etapa de preparación de las elecciones.
- Delimitación geográfica. Determina la geografía electoral del país, de conformidad con los resultados del Censo Nacional de Población y establece dentro de la República la demarcación de los 300 distritos electorales uninominales federales con sus respectivas secciones la correspondiente división territorial de cada distrito en cada entidad federativa y así determinar el ámbito de las cinco circunscripciones electorales plurinominales.
- Registrales. Se orientan en mantener permanentemente actualizado el padrón y la lista de electores.
- Organización electoral. Vinculada a la toma de decisiones para avanzar en la gestión del proceso, por ejemplo: ubicación de las casillas y designación de los integrantes de las mesas directivas.
- Rectoría normativa. Su ejercicio genera reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, conteos rápidos, observación electoral, impresión de documentos y producción de materiales electorales, todo lo que los OPL deben cumplir.
- Fiscalización. Permite ejercer distintas modalidades de control y vigilancia sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

- Arbitraje electoral. Otorga la posibilidad de convenir la organización de elecciones estatales, asumir directamente la realización de la totalidad o alguna actividad o fase de la función electoral que corresponda a los OPL, atraer a su conocimiento cualquier asunto específico y concreto de competencia local cuando su interés, trascendencia o importancia lo amerite, o cuando ante lo novedoso del caso se necesite sentar un criterio de interpretación; o delegar en lo OPL las atribuciones que derivan de su competencia originaria en las elecciones locales, sin perjuicio de reasumirlas en cualquier momento, según lo indica el artículo 41, fracción V, apartado C y el artículo 116, fracción IV constitucional, así como el 38 y artículos siguientes del reglamento.²³
- Designación. Realiza el nombramiento de los funcionarios que habrán de ocupar las posiciones más relevantes dentro del propio INE, empezando por el titular de la Secretaría Ejecutiva, los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas, así como a los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales, y a los consejeros electorales de los consejos locales del INE. De la misma manera, designa y remueve, según sea el caso, a los consejeros electorales del conjunto de OPL.
- Profesionalización. Incide en la estandarización de habilidades de los funcionarios electorales a través de instrumentación de un servicio civil de carrera electoral de alcance nacional que regule la selección, ingreso, capacitación, rotación, permanencia y disciplina de funcionarios electorales. Por ende, el SPE deberá contar con dos sistemas: uno para el INE y otro para los OPL. El primero tendrá la rectoría de ambos, como indica el artículo 41, fracción V, apartado D constitucional.²⁴

²³ Sobre el ejercicio de estas facultades, véase Lorenzo Córdova Vianello, “Hacia un federalismo colaborativo en materia electoral”, pp. 316 y ss. También Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, pp. 349 y ss.

²⁴ Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, p. 349 y ss.

El artículo 44 de la LGIPE le confiere otro cúmulo de atribuciones sustantivas entre las que destacan las relativas a:

- Vigilar que lo concerniente a los partidos políticos nacionales se ciña a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, tanto en el otorgamiento como la pérdida de su registro, prerrogativas, plataforma para cada proceso electoral y lo que ataña a los convenios de fusión, frente y coalición.
- Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, los modelos de las credenciales para votar con fotografía, el de las boletas, las actas de la jornada y los formatos de la demás documentación electoral.
- Determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones del presidente de la República, senadores y diputados.
- Registrar las candidaturas a la Presidencia de la República, así como a senadores y diputados por RP.
- Realizar el cómputo de las elecciones de senadores y diputados de RP, declarar la validez de las mismas, determinar la asignación de las curules respectivas a cada partido político y otorgar las constancias respectivas.

A los OPL, en el artículo 41, fracción IV, apartado C constitucional, se les asigna un conjunto de funciones relacionadas con:

- Determinar el financiamiento público correspondiente a los partidos políticos en el ámbito local, así como el calendario para su otorgamiento. Dotarlos, junto a sus candidatos de los derechos y prerrogativas que les correspondan. Proceder al otorgamiento o pérdida del registro de los partidos locales, la acreditación de los nacionales, el registro de la plataforma electoral de los partidos para cada proceso electoral y para vigilar que sus actividades se realicen con apego al orden jurídico correspondiente.
- Aprobar, promover y evaluar los programas de formación, educación cívica, cultura política y democrática, así como co-

adyuvar con las autoridades estatales y nacionales en la materia para su implementación y difusión.

- Coadyuvar en la capacitación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla con base en los lineamientos, contenidos y materiales didácticos aprobados al efecto.
- Aprobar el calendario integral de las elecciones y llevar a cabo las actividades necesarias para preparar la jornada electoral.
- Imprimir documentos y producir los materiales electorales.
- Organizar debates entre los candidatos a los distintos cargos de elección popular.
- Autorizar el registro de los organismos, empresas o personas físicas que pretendan realizar estudios de opinión, encuestas, sondeos u otras investigaciones similares sobre la intención del voto de los ciudadanos.
- Ordenar la realización de conteos rápidos con base en las actas de escrutinio y cómputo de casillas con el fin de conocer las tendencias de los resultados el mismo día de las elecciones.
- Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) de las elecciones.
- Registrar a los observadores electorales durante el proceso electoral y desarrollar las actividades que se requieran para realizar sus labores.
- Convocar, organizar y desarrollar los mecanismos de participación ciudadana que contemplen sus respectivas legislaciones.
- Determinar los topes de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de gobernador, diputados y municipales.
- Registrar las candidaturas a gobernador, diputados por ambos principios y la planilla de candidatos a municipales, supervisando que en la postulación cumplan con el principio de paridad de género.
- Procurar el régimen aplicable a las candidaturas independientes en su postulación, registro, derechos y obligaciones, garantizando su derecho al financiamiento público y facilitando su acceso a la radio y televisión a través del INE.

- Llevar a cabo análisis sobre la cobertura que los medios de comunicación realicen sobre las campañas políticas, publicando sus resultados mensualmente.
- Efectuar el escrutinio y los cómputos de la elección de gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, decretar la calificación de las mismas, distribuir las diputaciones y regidurías de RP, y expedir las constancias respectivas.
- En las entidades federativas donde se encuentre reconocido el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero y aprobar las modalidades para el ejercicio de esta modalidad de sufragio.
- Las que no estén expresamente reservadas al INE son de ejercicio exclusivo de los institutos electorales de los estados.

Lo anterior se complementa con facultades normativas de los OPL, presentes en todas las legislaciones, lo cual es entendible si se observa que los reglamentos, acuerdos y lineamientos que se expiden durante el proceso electoral garantizan el buen funcionamiento de las instituciones. Algo similar sucede en relación con las atribuciones de designación, en la medida que el proceso requiere de un amplio número de funcionarios nombrados por los respectivos consejos generales, desde los directores de la Junta General y los titulares de las unidades administrativas, hasta los vocales y consejeros de las juntas y consejos distritales y municipales, respectivamente.

Las facultades sancionadoras se encuentran muy extendidas, ya que en general los OPL están en posibilidad de imponer sanciones a un importante número de sujetos regulados por la propia legislación. Las atribuciones en materia de transparencia adquirieron un impulso notable a partir de la reforma electoral 2007-2008 y, actualmente, todas las legislaciones estatales cuentan con amplias disposiciones con respecto a este tema. Finalmente, las atribuciones de organización y gestión interna son naturales a órganos de esta naturaleza, los cuales cuentan con un presupuesto estatal y un patrimonio propio que tienen que administrar.

Dentro de los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales destaca otro de sus órganos centrales: la presidencia del CG.

La figura del consejero presidente es significativa desde el momento en que se le encomienda la conducción de los trabajos del CG y

se le dota de la responsabilidad de procurar la unidad y coordinación de los órganos de la institución y, sobre todo, la necesaria articulación de consensos al interior de la misma. Sin embargo, “la figura del presidente del consejo no debe ser interpretada como la de un funcionario de jerarquía superior; pues el peso de su voto, es decir, de su capacidad de decisión, salvo en los casos de empate en los ordenamientos en donde se prevé que el suyo tenga la calidad para orientar las decisiones, es igual a la del resto de los integrantes del CG al que se les confiere el derecho de voto”.²⁵

La titularidad de la Presidencia del CG del INE la define directamente la Cámara de Diputados, dentro del procedimiento de nombramiento de los consejeros electorales. La de los OPL la decide el CG del INE, dentro del procedimiento de designación de los respectivos consejeros electorales.

Aunque no siempre tenga asignada la representación jurídica del órgano electoral, que en ocasiones se deposita en el secretario ejecutivo o su equivalente, ostenta la representación institucional del mismo, en tanto le corresponde fijar públicamente la posición de la institución, justificar el sentido de sus decisiones y ser la cara más visible frente a los poderes públicos, los partidos políticos y la opinión pública.

Convocar, presidir y conducir las sesiones del CG es la atribución más generalizada con la que cuentan las presidencias y prácticamente no existe legislación que no la contemple. Lo mismo puede decirse de la posibilidad de proponer el nombramiento de distintos funcionarios electorales, por ejemplo, el secretario ejecutivo o su similar, los directores ejecutivos y los titulares de las dependencias y unidades técnicas y administrativas. Dado que el encargo es fundamentalmente de naturaleza administrativa, las atribuciones de organización y gestión representan el correlato necesario para el ejercicio de la función. La firma de los acuerdos y resoluciones del CG, junto con el secretario ejecutivo, constituye otra atribución extendida, que agrega la exigencia de vigilar el cumplimiento de los mismos. A pesar de la composición impar de los consejos generales, distintas legislaciones confieren al consejero presidente un voto de calidad en caso de empate, lo cual resulta significativo

²⁵ César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 73.

porque el sentido de su voto termina definiendo la orientación de las decisiones de la institución.

La JGE es un órgano colegiado que coadyuva en el trabajo de los consejos generales, orientado a la coordinación ejecutiva y toma de decisiones del respectivo órgano electoral. “No sólo constituye el órgano toral donde recae el funcionamiento del Instituto y la responsabilidad de coordinar los trabajos de todas las áreas técnicas y operativas sino, además, representa el vínculo de comunicación entre la estructura administrativa del Instituto y el CG”.²⁶

En su composición, dada su naturaleza y funciones, es común que participen el secretario y los directores ejecutivos o sus equivalentes, y en algunos ordenamientos se contempla —como en caso del INE— a los titulares de unidades técnicas, quienes tienen a su cargo las labores operativas del órgano electoral. En todos los casos es presidida por el consejero presidente del CG.

siendo una instancia de origen federal, que nació como parte de la estructura ejecutiva y organizativa del, en la que no participaban ni los consejeros electorales (salvo el caso mencionado del consejero presidente), ni los representantes de los partidos políticos, la junta fue concebida como un órgano de coordinación ejecutiva y de toma de decisiones vinculadas con la operación y la administración del Instituto.²⁷

Derivado de la competencia originaria del INE sobre materias específicas en las elecciones federales y locales, la JGE tiene atribuciones para supervisar el RFE, los programas de capacitación electoral y educación cívica, y evaluar el SPE de carácter nacional. Además, propone al CG las políticas y los programas generales de la institución, el calendario y el plan integral que habrá de regir en las elecciones federales, el dictamen de pérdida de registro de los partidos políticos y, en definitiva, formula los estudios en torno a las implicaciones económicas e institucionales de asumir la organización de las elecciones locales, como señala el artículo 48 de la LGIPE.

²⁶ Leonardo Valdés Zurita, “Instituto Federal Electoral”, p. 356.

²⁷ César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 75.

La de cada uno de los OPL, en cambio, se encarga de coordinar el desarrollo de los programas de actividades de las respectivas direcciones ejecutivas y de vigilar el cumplimiento de los convenios suscritos con el INE, así como de los acuerdos tomados por éste y que tengan incidencia en las elecciones estatales. Supervisa también el cumplimiento de los programas de capacitación, cuando se tenga delegada dicha atribución, las normas aplicables a los partidos políticos y a los candidatos independientes, y propone al CG, en algunos casos, las candidaturas a consejeros electorales de los consejos distritales y consejos municipales electorales.

La Secretaría Ejecutiva de las instituciones electorales tiene encomendada la gestión y operatividad de las actividades que deben llevarse a cabo para la adecuada organización de los comicios. En este sentido, constituye una figura cuya relevancia lo hace formar parte del órgano superior de dirección, con derecho de voz. “Es un componente imprescindible para la gobernabilidad” de la institución electoral “y para la eficacia de los mecanismos de comunicación institucional, que deben atender a cabalidad las solicitudes de los partidos políticos y los ámbitos de competencia de las diferentes áreas y órganos que conforman el Instituto”.²⁸

Al ser el responsable de la operación ejecutiva y técnica del instituto electoral, la gran mayoría de los ordenamientos electorales dispone que en su designación intervenga el pleno del CG. Para ello, la Presidencia de este órgano presenta una propuesta, la cual necesita la votación de sus integrantes. En el INE se requiere una mayoría calificada de ocho votos y en los OPL, mayoría absoluta de cuatro o calificada de cinco votos. Cabe destacar que el reglamento ha determinado los requisitos que deben cumplir y el procedimiento a través del cual se deben designar a los titulares de la Secretaría Ejecutiva de los OPL, como señala el artículo 24.

Le corresponde planificar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones dictadas por el pleno del CG a un auxiliar especializado y profesional del órgano superior de dirección, asimismo, es responsable de la coordinación de las áreas ejecutivas de la institución

²⁸ Leonardo Valdés Zurita, *op. cit.* p. 357.

y de mantener vínculos entre éstas, los órganos desconcentrados y el pleno del CG; sustanciar por sí mismo o a través de la Unidad Técnica correspondiente, los recursos, las quejas y denuncias de su competencia. En el INE y en distintos OPL detenta, incluso, la representación legal de la institución.

También se erige en el fedatario de los actos electorales, ya que la validez de los acuerdos y resoluciones del pleno requieren su firma y la de la Presidencia; auxilia al propio CG y a su Presidencia en el ejercicio de sus atribuciones, prepara el orden del día de las sesiones y la documentación correspondiente. Cabe destacar que tiene una participación relevante en el desarrollo de las sesiones, ya que declara la existencia de cuórum, da fe de lo actuado, presenta los proyectos de acuerdos y resoluciones, registra las actas correspondientes y las archiva.

Las direcciones ejecutivas o sus equivalentes son estructuras pertenecientes a la vertiente ejecutiva de las instituciones electorales, las cuales cuentan con un ámbito de responsabilidad sustantiva y delimitada temáticamente, cuyo desempeño es trascendental para la adecuada organización de los procesos electorales.

La legislación electoral no es homogénea en señalar si las direcciones ejecutivas se consideran órganos centrales o no. La LGIPE, por ejemplo, no les otorga esa consideración de manera directa, pero sí lo hace con la JGE que se integra, entre otros, por los titulares de dichas direcciones. En el ámbito de los estados sucede algo similar.

Cada una de las direcciones ejecutivas tiene un titular regularmente nombrado por el órgano superior de dirección a propuesta de la presidencia. En el INE, dicha designación requiere el voto calificado de ocho, mientras que en los OPL es variable; de forma general, se hace por mayoría absoluta, aunque existen entidades que requieren el voto de cinco de sus siete integrantes. El artículo 24 del reglamento señala los requisitos a cumplir, así como el procedimiento que deberá observarse en la designación de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y de las unidades técnicas de los OPL.

De manera muy semejante al modelo institucional del INE, gran parte de los institutos electorales de los estados cuentan con las siguientes direcciones ejecutivas:

1. Prerrogativas y Partidos Políticos. Tiene un marco de atribuciones que le permite hacer efectiva la constitución de los partidos y el acceso a sus prerrogativas, tanto en el financiamiento, franquicias y exenciones fiscales. En materia de acceso a la radio y televisión, a la comisión respectiva del INE le corresponde proveer lo necesario para garantizar el acceso a los partidos políticos y candidatos, mientras que a la de los OPL le compete coadyuvar en el establecimiento de los parámetros para determinar los tiempos en el ámbito estatal y constituirse en el vínculo con la correspondiente del INE para facilitar dicho acceso.
2. Organización Electoral. Le corresponde garantizar la conformación, instalación y funcionamiento de las estructuras descentralizadas de las instituciones electorales, así como hacerse cargo de lo concerniente a la impresión, producción y distribución de la documentación y el material electoral, y recabar la documentación necesaria para efectuar los cómputos que correspondan a su respectivo CG.
3. Capacitación Electoral y Educación Cívica. Sus atribuciones consisten en implementar las políticas y los programas de educación cívica, fomentar la cultura cívica, político-democrática, así como la construcción de ciudadanía y promover estrategias para fomentar el ejercicio del sufragio.

A esta dirección ejecutiva le corresponde elaborar y difundir la estrategia de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla, así como la asistencia electoral tanto de las elecciones federales como las locales, de conformidad con la competencia originaria asignada en la materia por la Constitución. Ésta y las correspondientes direcciones de los OPL deben coadyuvar para la correcta integración de mesas directivas de casilla, la capacitación y asistencia electoral, y la ubicación de casillas, de acuerdo con el artículo 117 del RE.

En el año previo al de una elección federal ordinaria o elecciones concurrentes, el CG del INE debe fusionar las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral con el propósito de crear una única

Comisión de Capacitación y Organización Electoral, la cual pueda cumplir mejor con las actividades que tiene que realizar el instituto en la gestión de los procesos electorales.

4. Administración. Tiene bajo su órbita de actuación las políticas y los procedimientos para controlar y distribuir los recursos electorales, así como la prestación de los servicios generales que se requieran para el adecuado funcionamiento de todas sus áreas.

Si este es el común de las direcciones que se estipulan al interior de los órganos electorales, es importante indicar que en las entidades federativas en las que se encuentran reconocidos mecanismos de participación ciudadana están contempladas las respectivas direcciones ejecutivas, como en Estado de México; la de Sistemas Normativos Internos de Oaxaca, y la de paridad entre los géneros de Zacatecas.

El INE también contempla las direcciones ejecutivas de acuerdo con sus atribuciones exclusivas y excluyentes:

- a) El RFE es el encargado de la formación, revisión y actualización permanente del padrón electoral y la expedición de la credencial para votar con fotografía. En su ámbito se encuentra proponer la geografía electoral federal y estatal, confeccionar las listas nominales de electores a emplearse en las distintas elecciones, así como las listas nominales de electores residentes en el extranjero, en los casos en que las legislaciones estatales contemplen esta modalidad de voto, según lo indica el artículo 54 de la LGIPE.
- b) El SPEN tiene a su cargo la proyección del estatuto, así como integrar y actualizar el catálogo de sus cargos y puestos, así como las labores de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los funcionarios electorales que lo integran, de acuerdo con el artículo 57 de la LGIPE.

ÓRGANOS DELEGACIONALES Y DESCONCENTRADOS

De conformidad con el modelo federal adoptado en México, en su diseño institucional, tanto el INE como los OPL se han estructurado a través de una modalidad descentralizada, mediante la coexistencia de órganos de carácter central, con actividades permanentes, y órganos delegacionales que son, por definición, órganos desconcentrados.

En virtud de que el INE ha adquirido un alcance competencial nacional y que se organiza conforme al principio de desconcentración administrativa, para tener presencia a lo largo y ancho del país, ha tenido que desplegar estructuras delegacionales en cada una de las entidades federativas, las cuales tienen alcance estatal y distrital, ya que en cada capital de los estados y la Ciudad de México debe integrarse una Junta Local Ejecutiva, un Consejo Local y una Vocalía Ejecutiva. Asimismo, en cada distrito electoral federal debe tener presencia una Junta Distrital Ejecutiva y un Consejo Distrital. Las juntas tienen carácter permanente y los consejos funcionan exclusivamente en periodo electoral.

En el ámbito de las entidades federativas, cada institución electoral cuenta, en cada distrito electoral local y municipal, con un Consejo Distrital y un Consejo Municipal, respectivamente. Algunas legislaciones incorporan también la presencia de las juntas distritales y municipales.

LAS JUNTAS

De manera paralela a la JGE, existen juntas ejecutivas en el ámbito local, distrital e incluso municipal, las cuales tienen encomendadas funciones ejecutivas que necesitan un alto nivel profesional en su desempeño, lo que obliga —en lo concerniente a las vinculadas con el INE— a que sus integrantes pertenezcan invariablemente al SPEN.

Las más representativas son las juntas locales ejecutivas del INE, que funcionan de manera permanente en cada una de las entidades federativas del país, con sede en las respectivas capitales.

De acuerdo al artículo 62 de la LGIPE, en su composición participan los vocales de organización electoral, del RFE, de capacitación electoral y educación cívica, un vocal secretario y un vocal ejecutivo, a quien corresponde presidir la junta.

Entre sus atribuciones más representativas destacan:

1. Supervisión y evaluación de los programas a cargo de cada uno de sus vocales y de aquellos de las juntas distritales.
2. Coordinación con los OPL para el acceso a la radio y televisión de los partidos, los candidatos y las propias instituciones electorales locales.
3. Funciones que el INE le otorga en las elecciones locales y supervisión de las que haya delegado en los OPL.

Las juntas distritales fungen como instancias operativas al interior de los 300 distritos electorales federales y en algunos de los distritos en que se divide cada estado de la República. Tienen su sede en la cabecera correspondiente. En el ámbito federal, estos órganos tienen carácter permanente. En cambio, son pocas las legislaciones que contemplan esta figura en el ámbito de las entidades federativas, entre ellas Estado de México y Tabasco, donde adquieren el carácter de órganos temporales.²⁹

Las juntas distritales del INE tienen una composición idéntica a la de las juntas locales, con un vocal ejecutivo y cuatro vocales más (artículo 72 de la LGIPE). En Estado de México las integran el vocal ejecutivo, el de organización electoral y un vocal de capacitación. En Tabasco, participa el vocal ejecutivo, el de organización electoral y educación cívica, y un vocal secretario.

Las juntas distritales del INE cuentan con las siguientes atribuciones:

- a) Supervisar y evaluar los programas a cargo de cada uno de sus vocales.
- b) Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y la ubicación de las casillas que habrán de instalarse en su distrito.
- c) Capacitar a los ciudadanos que serán funcionarios de las mesas directivas de casilla.

²⁹ Antes de la reforma de 2014, sólo Estado de México, Quintana Roo y Tabasco contemplaban las juntas distritales. César Astudillo y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 79.

- d) Presentar al Consejo distrital las propuestas de quienes serán los asistentes electorales el día de la elección.

En el caso de las juntas distritales pertenecientes a los OPL y para coadyuvar con las atribuciones asignadas al INE, pueden:

- a) Proponer a los consejos distritales el número de casillas que habrán de instalarse en su distrito.
- b) Formular al Consejo Distrital que corresponda la ubicación de las casillas.
- c) Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla e informar mensualmente al Consejo Distrital correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades.
- d) Presentar a la decisión del Consejo Distrital las solicitudes de observadores electorales y las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de las elecciones.
- e) Coadyuvar en la supervisión para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales.

Las juntas municipales son órganos operativos de carácter temporal que se integran por los OPL en el contexto de las elecciones para presidencias, sindicaturas y regidurías municipales.

Muy pocas legislaciones las contemplan, entre las que se encuentra la del Estado de México. La legislación de esa entidad considera en su integración a un vocal ejecutivo y un vocal de organización electoral. Sus atribuciones se orientan a informar mensualmente, tanto a la Junta General como al Consejo Municipal sobre el desarrollo de sus actividades con motivo del proceso electoral y a remitir los documentos, informes y reportes que reciban de su CG y su Junta General, a su respectivo Consejo Municipal.

LOS CONSEJOS

En cada una de las entidades federativas y sus municipios se encuentra establecido un consejo que ejerce sus funciones en el ámbito estatal,

distrital y municipal, con dependencia tanto del INE como de los OPL, de conformidad con el tipo de elecciones de que se trate.

En cada una de las entidades federativas, según el artículo 65 de la LGIPE, el INE cuenta con un Consejo local que funciona exclusivamente en el marco de las elecciones federales. Se integran con un consejero presidente, seis consejeros electorales, un representante de cada uno de los partidos políticos; participan con voz, pero sin voto, los vocales de organización electoral, del RFE y de capacitación electoral y educación cívica de la Junta Local, así como un vocal secretario. Los consejeros electorales son ciudadanos designados para dos procesos electorales ordinarios, con la posibilidad de ser reelegidos por mayoría absoluta del CG del INE para un proceso más.

Los artículos 68 y 69 de la LGIPE indican para el ámbito de competencia:

- a) Designar a los consejeros electorales distritales y vigilar la instalación de dichos consejos del INE.
- b) Acreditar a los observadores electorales de las elecciones federales en el ámbito del estado respectivo.
- c) Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de MR.
- d) Realizar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por ambos principios y dar a conocer los resultados correspondientes.
- e) Hacer el cómputo de la elección de diputados por el principio de RP.
- f) Supervisar las actividades de las juntas locales ejecutivas.
- g) Integrar comisiones de consejeros para vigilar y organizar el ejercicio de sus atribuciones.

Los consejos distritales son los órganos encargados de conducir las actividades de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada uno de los distritos electorales en que se distribuya la geografía electoral, tanto de la federación como de cada entidad de la República. Son órganos que se integran tanto por el INE como por los OPL, los cuales actúan exclusivamente en el contexto de los procesos electorales.

En términos generales, la integración de estos órganos sigue de cerca la de los correspondientes órganos superiores de dirección de las autoridades electorales. En este sentido, tienen una composición mixta en la que participan consejeros electorales y representantes de los partidos políticos. En la mayoría de los casos se considera al secretario ejecutivo o su equivalente como parte integrante de dicha estructura.

El artículo 22 del RE dispone un procedimiento homologado para los consejeros distritales de los OPL, en cuya designación se tomarán en cuenta los criterios de paridad de género, pluralidad cultural de la entidad, participación comunitaria o ciudadana, prestigio público y profesional, compromiso democrático y conocimiento de la materia electoral. Su designación deberá ser aprobada por al menos cinco consejeros electorales del pleno del CG correspondiente.

El número de sus integrantes suele variar. De acuerdo con el artículo 76 de la LGIPE, a nivel federal, los consejos distritales se integran con un consejero presidente y seis consejeros electorales con voz y voto, un secretario, un representante por cada partido político y los vocales de organización electoral del RFE y de capacitación electoral y educación cívica, los cuales sólo tendrán derecho de voz. En el ámbito estatal existe un modelo cercano que cambia en el número de consejeros distritales, que oscila entre tres, como en Guanajuato, y siete en Jalisco, y en el hecho de que no necesariamente se encuentran contemplados los vocales ejecutivos. Algunos de ellos incorporan la figura de los suplentes y los supernumerarios.

Entre las atribuciones de los consejos distritales encontramos las siguientes:

- a) Determinar el número y la ubicación de las casillas a instalar en su correspondiente distrito, con la salvedad de que en el ámbito de las entidades federativas sólo podrán hacerlo si dicha competencia les ha sido delegada o se desarrolla en coordinación con el INE.
- b) Realizar el sorteo de los funcionarios de mesa directiva de casilla y vigilar que dichas mesas se instalen en los términos dispuestos por la ley; como en el punto anterior, los consejos distritales de los OPL participan de esta función únicamente

- cuando dicha competencia les haya sido delegada o se desarrolle en coordinación con el INE.
- c) Proveer a las mesas directivas de las casillas con las listas nominales de electores de sus respectivas secciones, así como con documentación y demás elementos necesarios para recibir la votación.
 - d) Registrar las fórmulas de diputados a elegirse por el principio de MR.
 - e) Registrar los nombramientos de representantes de los partidos políticos y candidatos independientes.
 - f) Acreditar a los observadores electorales ante el propio consejo.
 - g) Realizar el cómputo distrital de la elección de diputados por ambos principios de representación;
 - h) Los consejos distritales del INE llevan a cabo el cómputo distrital de la elección presidencial y de senadores, mientras que los de los OPL el correspondiente de la elección de gobernador.

Los consejos municipales se inscriben dentro de la estructura descentralizada de las instituciones electorales de las entidades federativas. Cabe subrayar que este tipo de órganos no existe en el INE, el cual sólo cuenta con consejos locales y distritales.

La función que realizan, exclusivamente en el proceso electoral, se orienta a coadyuvar en la consecución de distintas actividades de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada una de las demarcaciones municipales donde se distribuye el territorio de los estados de la República.³⁰

Los consejos municipales, en la mayoría de las entidades, están integrados por consejeros electorales municipales y representantes de los partidos políticos. En todos participa también un secretario. El número de consejeros electorales municipales es variable, pero oscila entre seis consejeros y dos vocales ejecutivos en Estado de México, cinco propietarios y dos suplentes en Colima, aunque en la mayoría se contempla la presencia de cinco consejeros electorales incluido el presidente, con sus respectivos suplentes.

³⁰ *Ibidem*, p. 77.

El órgano facultado para designar a los integrantes de los consejos municipales es el pleno del CG de los OPL, requiriendo para ello votación calificada de dos terceras partes de sus consejeros. El RE estipula reglas de designación comunes similares a la de los consejeros distritales.

Entre las facultades más representativas de los consejos municipales se encuentran:

- a) Participar en las actividades necesarias para la preparación, desarrollo, vigilancia y cómputo de la elección de miembros de los ayuntamientos.
- b) Acreditar a los representantes de partidos y candidatos independientes ante las casillas de su demarcación.
- c) Registrar a los candidatos para integrar los ayuntamientos.
- d) Realizar el cómputo final, declarar la validez de la elección y entregar las constancias de mayoría de los miembros de los ayuntamientos.
- e) Declarar formalmente electos a los miembros del ayuntamiento.
- f) Supervisar las actividades relacionadas con la implementación y operación del PREP en los centros de acopio que se encuentren en su ámbito competencial.

Las mesas directivas de casilla representan el último eslabón de la cadena de órganos y autoridades electorales, pero sin duda una de las más significativas. Es así porque “en todos los casos, la instancia última, en términos de la descentralización del órgano electoral, supone la existencia de las mesas directivas de casilla que, en cuanto centros receptores de votos y de cómputo inicial de los sufragios el día de la jornada electoral, están establecidas en todas las legislaciones electorales del país y, por supuesto, en la legislación federal”³¹

Están consideradas como órganos electorales integrados en exclusiva por ciudadanas y ciudadanos, aunque para estos efectos tengan la calidad de funcionarios, son ciudadanos vecinos de la sección electoral a la que corresponde dicha mesa, los cuales han sido previamente

³¹ *Ibid.*, p. 67.

seleccionados por sorteo e instruidos para su función mediante cursos de capacitación.

Son órganos con una vida efímera, ya que nacen y se agotan durante la misma jornada electoral, puesto que inician sus funciones a partir de la instalación de la casilla respectiva y las culminan después del proceso de escrutinio y cómputo de los resultados, una vez que el paquete electoral respectivo ha sido entregado ante el Consejo Distrital o Municipal correspondiente.

Derivado de la relevancia de la función ejercitada, estas instancias se erigen en autoridades electorales, por lo que durante la jornada electoral tienen la responsabilidad de respetar y garantizar el ejercicio libre, secreto, efectivo y auténtico del sufragio.

Previo a la reforma de 2014 existía una doble modalidad de casillas; por un lado, se instalaban las que recibirían la votación de las elecciones federales y, por otro, la que correspondería a las elecciones locales. Cada institución electoral era responsable de determinar el número y ubicación de las casillas, y de seleccionar y capacitar a sus funcionarios. De ahí que, con frecuencia, la ubicación de dichas casillas no coincidiera. La única excepción a este modelo se había producido en Colima, pues a partir de las elecciones de 1991, mediante mecanismos de colaboración entre el órgano electoral local y el IFE, se había instaurado la casilla única para la organización de las elecciones.³²

La homologación de los calendarios electorales produjo la concurrencia de elecciones federales y locales, lo que llevó a tomar una decisión legislativa que modificó el modelo anterior. Surgió entonces a nivel nacional la casilla única, a través de la cual se habilitó un único centro receptor de votos para las elecciones coincidentes.³³ Se abrió, en consecuencia, una doble y hasta triple modalidad de integración de dichas mesas.

En elecciones no concurrentes, las mesas de casilla tienen una integración ordinaria, con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales. Si al mismo tiempo se celebra alguna consulta

³² Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López, *op. cit.*, p. 358.

³³ César Lorenzo Wong Meraz, “Impacto de la reforma político electoral en las entidades federativas”, pp. 147 y ss.

popular se designará a un escrutador adicional, a quien corresponderá el escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos en dichas consultas. Cuando se celebren elecciones locales concurrentes con las federales, en ese ámbito estatal se deberá instalar una Mesa Directiva de Casilla Única para recibir la votación de ambos tipos de elección. Para ello, se diseñó una integración extraordinaria, que agrega un secretario y un escrutador adicionales. En este supuesto, la integración, ubicación y designación de integrantes de mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación corre a cargo del INE, con la colaboración de los OPL.

Esta colaboración se advierte en:

- a) La realización conjunta de los recorridos para la localización de los lugares donde se ubicarán las casillas únicas.
- b) La posibilidad de que los OPL realicen observaciones a los listados preliminares y definitivos de ubicación de casillas únicas.
- c) La coordinación para realizar el registro de representantes de candidatos independientes y de partidos políticos, así como la consecuente dotación de boletas adicionales al listado nominal para el voto de los representantes acreditados ante casillas, tanto federales como locales.
- d) La entrega, por parte de los OPL, de la documentación y material electoral correspondiente a la elección local, a los presidentes de las mesas directivas de casillas (artículo 244 del RE).

Las atribuciones comunes que todas las legislaciones reconocen a los funcionarios de las mesas directivas de casilla se refieren a:

- a) Instalar y clausurar las casillas.
- b) Recibir la votación.
- c) Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- d) Formular las actas correspondientes.
- e) Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura.
- f) Proceder al recuento de los votos, cuando proceda.
- g) Integrar los paquetes electorales.
- h) Respetar y hacer respetar la emisión del voto.

La dinámica de funcionamiento de las mesas de casilla única conduce a que los integrantes de las mismas tengan que desarrollar actividades adicionales a las estrictamente estipuladas en la ley, en lo concerniente a la preparación e instalación de la casilla, el desarrollo de la votación, el conteo de los sufragios y el llenado de las actas, la composición del expediente de casilla y del paquete electoral, la publicación de resultados y clausura de casilla, así como el traslado de los paquetes electorales a los consejos municipales o distritales respectivos, las cuales se encuentran delimitadas en el RE.

Es necesario subrayar que el grado de compactación de las elecciones conduce a tener en cuenta que la integración ordinaria de las casillas será cada vez más infrecuente, hasta volverse excepcional, mientras que su conformación extraordinaria, como casilla única, tenderá a ser cada vez más habitual.

