

X. EL NECESARIO DESPLIEGUE TERRITORIAL DEL INE: ANÁLISIS DE UN DESMANTELAMIENTO

Libia MÁRQUEZ LABASTIDA¹

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En 1990 se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)³. Con dichas reformas se dio origen al órgano constitucional autónomo especializado en la organización de elecciones, el Instituto Federal Electoral –que más tarde, en 2014⁴, se transformaría en el Instituto Nacional Electoral–. En 1990, el artículo 41 determinó que la **organización de las elecciones federales es una función estatal, que realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serían principios rectores en el ejercicio de esa función estatal**. Asimismo, que tal organismo público sería autoridad en la materia, **profesional en su desempeño** y autónomo en sus decisiones, por lo que **contaría en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos**. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrían del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional.

El artículo 41 constitucional vigente se mantiene prácticamente igual en la parte que se ha descrito, al establecer que la organización de elecciones es una función estatal a cargo del INE, como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que rige su actuar por principios rectores. El INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y

¹ Libia Márquez es licenciada en Derecho y tiene la especialidad en Derecho Electoral. Desde hace más de 15 años se ha desempeñado como funcionaria electoral en México, en el IFE, TEPJF e INE. Su último cargo fue como asesora en la Secretaría Ejecutiva del INE. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4721-4850>

² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de abril de 1990.

³ Publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990.

⁴ Reformas publicadas en el DOF el 10 de febrero de 2014 (constitucional) y el 23 de mayo de 2014 (legal).

funcionamiento, y profesional en su desempeño; por lo que contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Tanto los órganos ejecutivos como los técnicos deberán disponer de personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo que hace a la legislación electoral, el Cofipe se convirtió en un detallado y estricto manual de cómo cumplir con la función estatal de organizar elecciones. El Cofipe estuvo vigente hasta 2014, cuando entró en vigor la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE)⁵. Durante el periodo comprendido entre 1990 y 2014, la legislación electoral fue concentrando un mayor número de atribuciones y complejos procedimientos que fueron más allá de la logística para la organización de elecciones. Algunos ejemplos son el modelo de comunicación política, los procedimientos sancionadores y la fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas.

Para dar sentido a las disposiciones constitucionales relativas a la existencia de órganos a través de los cuales el Instituto ejercería la función electoral, en la legislación electoral se previó una estructura permanente de carácter ejecutivo consistente en 32 delegaciones y 300 subdelegacionales. Su conformación y distribución no fue caprichosa o arbitraria, obedece a la división territorial del país en 32 entidades federativas, así como a la división geográfica electoral de 300 distritos uninominales⁶.

En consecuencia, los órganos desconcentrados se conformaron por 32 juntas locales ejecutivas (JLE) y 300 juntas distritales ejecutivas (JDE), integradas por una estructura básica que forma parte del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), consistente en cinco vocales: ejecutiva/o, secretaria/o, del registro federal de electores, de capacitación electoral y educación cívica, y de organización electoral⁷. Las JLE cuentan con personal que realiza funciones del

⁵ Fue publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014.

⁶ Este diseño en la estructura desconcentrada se observa desde la Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el 7 de enero de 1946, que establecía la existencia de comisiones locales electorales y comités electorales distritales. Dichas disposiciones prevalecieron en la Ley Federal de Organizaciones Política y Procesos Electorales, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1977 y en el Cofipe.

⁷ Así se estableció en el Cofipe de 1990 y se mantuvo en la LGIFE, artículos 61 al 64 y 71 al 74, hasta la reciente reforma.

registro federal de electores (RFE), de fiscalización y administrativas que también forman parte del SPEN. Cabe precisar que el SPEN es parte fundamental para que los órganos ejecutivos y técnicos se integren con personal profesional y especializado en la materia electoral. Adicional a dicha estructura básica, las JLE y JDE se complementan con personal de la rama administrativa.

Por lo que hace a los órganos desconcentrados de dirección y vigilancia dispuestos en la Constitución, también se han precisado en la legislación electoral. En el primer caso, a través de los consejos locales y distritales integrados por consejeras y consejeros electorales que son personas residentes de los respectivos distritos y entidades federativas. Se trata de ciudadanas y ciudadanos que colaboran durante los procesos electorales en la supervisión de los procedimientos que se ejecutan a nivel desconcentrado. En el segundo supuesto, cada JLE y JDE tiene su propia comisión de vigilancia para dar seguimiento a las funciones del RFE.

De lo anterior, se podría asegurar que el diseño institucional de la estructura desconcentrada concebido desde la Constitución Federal y detallado en la legislación electoral sentó las bases para implementar un amplio despliegue de personal profesional y especializado, a través de quienes ha sido posible consolidar la capacidad logística y operativa para cumplir con la función electoral en todo el territorio nacional y estar al alcance de la ciudadanía en cualquier rincón del país.

De 1990 a 2014 el IFE-INE ha transitado por siete reformas electorales que, en su conjunto, han construido un diseño institucional que considera un fino entramado entre las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas con la estructura central y desconcentrada responsable de ejecutarlas. En ninguna de las reformas se había afectado o trastocado la estructura; por el contrario, en una especie de reconocimiento a su labor dedicada y profesional se otorgaron más atribuciones. En 2014, con la creación del INE, la estructura se amplió incluyendo a personal de las unidades técnicas de fiscalización, de lo contencioso electoral y de vinculación con los organismos públicos locales (OPL).

Con la reforma del 2014 el INE se transformó en el ente rector del sistema nacional de elecciones. Se determinó que el Instituto sería el principal responsable de la organización de procesos electorales y se amplió el SPEN para integrar bajo

la rectoría del INE al personal de los organismos públicos locales electorales (OPLE).

En estos años de ajustes y transformaciones, los órganos ejecutivos desconcentrados del INE se fortalecieron y posicionaron como pieza clave del engranaje institucional. Su función es sustantiva y, por tanto, indispensable. En el presente texto se abordarán dichas funciones y su importancia en el sistema electoral frente al Decreto de reforma legal que transgrede evidentemente la Constitución al cercenarlos, poniendo en riesgo el cumplimiento de múltiples atribuciones.

II. ACTIVIDADES SUSTANTIVAS DE LAS JDE

En distintas disposiciones de la legislación todavía vigente se encuentran previstas las atribuciones del personal de las JDE, para facilitar su análisis en el contexto de la reforma electoral, se revisarán por grandes temas.

I. Actualización de instrumentos registrales

La Constitución (art. 41, base V, Apartado B, inciso a, numeral 3) y la LGIPE (art. 32, numeral 1, inciso a, fracción III) establecen que corresponde al INE el padrón electoral y listas nominales. Tal mandato no es menor ni genérico, pues encuentra sentido al revisar la normativa interna (reglamentos, manuales y lineamientos) donde se delinearán todos los procedimientos que permiten mantener actualizados y vigentes dichos instrumentos registrales. Para cumplir con esta importante función, entre otras cosas, se deben administrar los módulos de atención ciudadana (MAC), que son las oficinas donde se tramitan y expiden las credenciales para votar con fotografía. En todo el país están en funcionamiento 845 MAC, 479 fijos, 107 semifijos y 259 móviles. En el conjunto de los MAC se entregan alrededor de 15 millones de credenciales para votar al año, lo que permite la actualización permanente de la lista y el padrón electoral.

Para actualizar los instrumentos registrales es fundamental el uso de la cartografía electoral, a través de la cual se precisa la distribución de la ciudadanía con derecho al sufragio en el territorio nacional. La cartografía permite distribuir a la

población en distintos niveles (circunscripciones, entidades, distritos, localidades, secciones, manzanas) para poder identificar correctamente el domicilio de la ciudadanía –cuando se inscribe por primera vez en el padrón electoral, o bien al momento de realizar su cambio de domicilio–. Así, es factible asignar correctamente la información en las credenciales para votar con fotografía, garantizando con ello la participación en los procesos electorales.⁸

La actualización cartográfica es una actividad sustantiva que realizan de manera permanente las JLE y JDE, a través de las vocalías ejecutivas y del RFE, ya que los trabajos relacionados con límites municipales o distritales no se realizan durante el desarrollo de los procesos electorales federales o locales. En todos los procesos de actualización cartográfica se garantiza que puedan ser consultados y revisados por las representaciones de los partidos políticos.⁹

El personal de las vocalías del RFE debe implementar las campañas de actualización del padrón electoral dirigidas a la ciudadanía para ampliar la cobertura y actualización de la lista nominal de electores. También debe supervisar que el personal de los MAC reciba, en línea y de manera presencial, la capacitación técnica operativa para garantizar el servicio a la ciudadanía en materia registral.

Mediante el trabajo profesional y colaborativo del personal adscrito a las JDE se ha podido garantizar la actualización permanente de los instrumentos registrales, que a su vez permiten a la ciudadanía emitir su sufragio en los procesos electivos.

Es necesario precisar que las tareas del RFE son supervisadas por las comisiones de vigilancia –nacional, locales y distritales–, que son órganos colegiados integrados por las y los vocales del RFE y representantes de los partidos políticos, cuyas atribuciones también se encuentran previstas en la ley electoral.¹⁰

II. Organización y evaluación de procesos electivos

Este apartado concentra buena parte de las funciones sustantivas en el ejercicio de la función electoral. Aunque se podría pensar que no se trata de actividades

⁸ Para mayor detalle consultar la página: <https://cartografia.ife.org.mx/>

⁹ Lineamientos para la actualización del marco geográfico electoral, INE.

¹⁰ LGIPE, arts. 64, numeral 2; 74, numeral 2, 157 y 158; y Reglamento Interior del INE, art. 76, numeral 2.

permanentes, bajo el modelo electoral vigente desde 2014, todos los años el INE se ha hecho cargo de alguna o varias elecciones, ya sea porque son federales o porque ha coadyuvado con los OPL en procesos locales. Además, a partir de 2021 el INE fue la autoridad responsable de organizar dos mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional: una consulta popular y una consulta de revocación de mandato del ejecutivo federal.

En tan solo ocho años el INE ha organizado 330 procesos electivos, y actualmente organiza tres más: una elección extraordinaria de senaduría en Tamaulipas¹¹ y, en coordinación con los OPL de Coahuila y el Estado de México, la renovación de las gubernaturas en ambas entidades, más el congreso local en Coahuila¹².

La organización y posterior evaluación de los procesos electorales requiere la disposición permanente de los órganos desconcentrados del INE, pues es a través de las JLE y JDE que se materializan las disposiciones relativas a:

- Determinar el número de casillas a instalar en cada elección y los lugares donde se ubicarán;
- Implementar las estrategias para integrar las mesas directivas de casilla (insaculación de ciudadanía, visita, notificación, designación de personas funcionarias de casilla, capacitación, entrega de nombramientos y de reconocimientos);
- Distribuir oportunamente la documentación y materiales electorales, así como su resguardo previo, durante y posterior a las jornadas electorales federales, hasta su total destrucción;
- Registrar y acreditar a las representaciones de partidos políticos y candidaturas independientes para la jornada electoral (generales y ante casillas);
- Registrar a las personas interesadas en participar como observadores electorales;

¹¹ La jornada electoral será el domingo 19 de febrero de 2023.

¹² Las jornadas electorales se celebrarán el domingo 4 de junio de 2023.

- Coordinar el desarrollo de las jornadas electorales (seguimiento, reportes al SIJE, PREP y conteos rápidos);
- Coordinar los mecanismos para la recolección de paquetes electorales al concluir la jornada electoral hasta su entrega y resguardo en las bodegas distritales, y
- Realizar los cómputos distritales y de entidad federativa en elecciones federales.

La ejecución del detallado conjunto de normas, procedimientos y actividades que conforman un proceso electoral no sería posible sin la existencia de órganos ejecutivos desconcentrados permanentes que puedan planear, implementar y evaluar en coordinación con las áreas que integran los órganos ejecutivos y técnicos centrales.

El INE solo puede llegar a cada rincón del país para instalar casillas con el conocimiento del territorio que se tiene a nivel distrital y de sección electoral. Para ello resulta indispensable la capacitación y formación especializada permanente del personal, no solo en las funciones sustantivas que se deben realizar, sino en desarrollar habilidades y competencias que les permitan identificar las características y problemáticas de cada uno de los municipios y comunidades que integran cada distrito electoral. El conocimiento y experiencia adquirida por el personal de las JDE y JLE permite el diseño de estrategias para hacer posible la celebración de jornadas electorales.

Tanto la planificación de estrategias como la identificación de áreas de oportunidad que solo pueden detectarse al evaluar los procedimientos y tareas ejecutadas no puede realizarse sino durante los periodos no electorales. Además, se debe tener presente que estos periodos son totalmente asincrónicos en el país, ya que, si bien cada tres años cuando se celebran elecciones federales concurren una gran cantidad de procesos electorales locales, lo cierto es que aún se siguen teniendo elecciones locales cada año y, como ya se dijo, desde 2021 se sumó la posibilidad de organizar mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional.

La evaluación de cada proceso electoral federal sería imposible sin la participación de las JLE y JDE, ya que periódicamente se deben realizar diversos

estudios sobre: las características de los votos anulados; la participación ciudadana; el llenado de las actas de escrutinio y cómputo en casilla; las características geo electorales de la votación de las y los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, así como su impacto sobre los resultados; y, sobre la calidad de la capacitación electoral.¹³ Los resultados que arrojan dichos estudios permiten afinar o replantear estrategias para los siguientes procesos electorales.

III. Educación cívica y promoción de los derechos políticos

El 14 de octubre de 2016, el Consejo General del INE aprobó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCÍVICA), que es el resultado del aprendizaje institucional adquirido durante más de 20 años en el diseño y operación de programas, proyectos y actividades orientados a formar ciudadanía. La Estrategia tiene el objetivo principal de fortalecer la cultura democrática en México y obedece a la necesidad de establecer una nueva forma de concebir y llevar a cabo la educación cívica¹⁴. El papel de las JLE y JDE es sustantivo para generar conocimiento e información para el ejercicio de la ciudadanía; difundir, promover y dar a conocer el ejercicio responsable de los derechos humanos; crear espacios para el diálogo democrático, y promover la cultura cívica en los entornos escolares.

IV. Contencioso electoral y otras atribuciones de apoyo

Tanto en la legislación electoral como en la normativa interna del INE es posible advertir las distintas atribuciones asignadas al personal de las JDE, que implican la sustanciación de procedimientos especiales sancionadores que no son competencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, únicamente durante procesos electorales; así como el apoyo a distintas áreas de oficinas centrales en la instrumentación de tareas encaminadas a la realización de diligencias de investigación, recabar elementos de prueba o realizar notificaciones. Generalmente estas tareas están a cargo de los vocales secretarios/as y ejecutivos/as, quienes

¹³ Reglamento de Elecciones, art. 433.

¹⁴ Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf> consultado el 21 de diciembre de 2022.

también son el enlace a nivel distrital con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para gestionar el sistema informático bajo el cual se administran diversas actuaciones en los expedientes correspondientes a los medios de impugnación.

La realización de asambleas de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos no sería posible sin la estructura desconcentrada a nivel distrital. Las JDE son responsables de coordinar la logística para certificar que se cumplan con los requisitos previstos en la Ley General de Partidos Políticos.

La fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas es una función sustantiva del INE que no podría tener el alcance nacional si no se contara con el personal de las JDE, que apoyan en tareas de monitoreo de espectaculares y verificación de casas y eventos de campaña.

Las JDE tienen a su cargo el funcionamiento de los centros de verificación y monitoreo (CEVEM), a través de los cuales es posible corroborar el cumplimiento de las pautas en radio y televisión; así como verificar que los mensajes de los partidos políticos y candidaturas independientes sean transmitidos sin alteración, superposición o manipulación alguna que altere o distorsione su sentido original, tal y como lo dispone el artículo 57, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión vigente.

Finalmente, y no menos importante, los órganos desconcentrados deben cumplir con las obligaciones en materia de archivos, transparencia y protección de datos personales, en el ámbito de su competencia. Así como ejercer la función de oficialía electoral para dar fe pública de diversos actos en materia electoral.

III. PROPUESTA DE REFORMA EN EL ÁMBITO DE LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS DESCONCENTRADOS

Respecto de la estructura y funcionamiento de los órganos ejecutivos desconcentrados, el Decreto de reforma a la LGIPE que se encuentra en trámite del proceso legislativo¹⁵ es contundente en los rubros siguientes:

- **Sustituye** las 32 JLE como órganos delegacionales por 32 órganos locales y las 300 JDE por **hasta** 300 oficinas auxiliares, especificando que estos **podrán ser temporales o permanentes**, según lo determine el Consejo General (artículo 33).
- Los **órganos locales serán permanentes** e integrarán por tres vocales: de organización y capacitación (fusionando dos cargos), del RFE y el ejecutivo/a (artículos 61, numeral 1, inciso a) y numeral 3 y 62, numerales 1 y 3). Se **elimina el cargo de vocal secretario/a y sus funciones pasan al vocal ejecutivo/a**.
- Las **oficinas auxiliares serán permanentes** y estarán bajo la responsabilidad de **un vocal operativo** (artículo 61, numeral 1, inciso b). Se **eliminan todas las vocalías del SPEN** (del RFE, organización electoral, de capacitación electoral y educación cívica, ejecutivo/a y secretario/a). Todas las funciones estarán a cargo de una sola figura o cargo.
- Las oficinas auxiliares se instalarán conforme a nuevas reglas (artículo 61, numeral 4, incisos a, b y c), **y podría entenderse que ya no corresponderán necesariamente a los distritos electorales**. Habrá una oficina auxiliar en:
 - Los municipios o demarcaciones territoriales que contengan dos o más distritos electorales en su ámbito territorial;
 - Las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito, y
 - Los casos distintos a los dos anteriores, habrá una oficina auxiliar por cada distrito electoral federal.

¹⁵ Aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 269 votos en pro y 217 en contra, el jueves 15 de diciembre de 2022. **Devuelta** a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 72 constitucional.

- **En cada uno de los 300 distritos electorales, el INE contará con un vocal operativo y oficinas auxiliares** que tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales (artículo 71, numeral 1, inciso b y numeral 2). Esta disposición podría ser contraria a los criterios contemplados en el artículo 61, numeral 4 y en el numeral 5 del artículo 72 reformados, que disponen los criterios territoriales para ubicar oficinas auxiliares, que no necesariamente podrían corresponder a 300 distritos.
- Para determinar la ubicación de las oficinas auxiliares el Consejo General privilegiará condiciones de accesibilidad y tiempos de traslado (artículo 61, numeral 4, inciso d).
- **Reduce la duración de los procesos electorales federales** al modificar la fecha de inicio de la primera semana de septiembre a la tercera semana de noviembre (artículos 40, numeral 2 y 225, numeral 1).
- Modifican los plazos para la instalación de los consejos locales de septiembre a noviembre (artículos 44, numeral 1, inciso h; 61, numeral 6 y 67, numeral 1), y de los consejos distritales de noviembre a diciembre (artículos 61, numeral 7, y 78, numeral 1).
- Los MAC que instale el RFE **deben ubicarse, preferentemente, en bienes inmuebles de dominio público** de los municipios, entidades federativas o de la Federación (artículo 61, numeral 10).
- Los vocales operativos de las oficinas auxiliares, durante los procesos electorales, se apoyarán en un funcionario de nivel inferior a él, que deberá pertenecer al SPEN para las tareas y seguimiento del RFE (artículo 62, numeral 6). La ubicación de esta disposición podría representar un error de técnica legislativa, ya que se ubica en la sección relativa a órganos locales, no así a oficinas auxiliares que están previstas a partir del artículo 72.
- Los **vocales operativos** tendrán a su cargo actividades en materia de fiscalización, monitoreo de radio y televisión, operación y supervisión de los MAC, preparación de procesos electorales, coordinar al personal administrativo a su cargo, cumplir programas del RFE, ejecutar programas de capacitación electoral, educación cívica, paridad de género y cultura de

respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, publicación de listas de integración de las mesas directivas de casilla, cursos permanentes de educación cívica y capacitación electoral, integrar las mesas directivas de casilla para elecciones federales y locales, recorrer las secciones para proponer los lugares donde se ubicarán las casillas, designar el lugar donde se ubicarán las bodegas para el resguardo de la documentación electoral, entre otras (artículos 74, numerales 1 y 2; 82, numerales 3, 4 y 5; 254, numeral 1, incisos c al h y numeral 4; 256, numeral 1, incisos a y b; 258, numeral 1; y, 268, numeral 2, inciso a). **Se deja en una sola persona todas las atribuciones que antes se distribuían entre cinco cargos distintos.**

- En **cada distrito electoral** se integrará un **órgano distrital de vigilancia**, para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral (artículos 74, numeral 3 y 157, numeral 2, inciso c). Se mantienen lo que se denominaba comisiones distritales de vigilancia, pero sin la estructura de las JDE, en especial de la vocalía del RFE. Además, se prevé la creación de comisiones de vigilancia municipales o conurbadas (artículo 157, numeral 4).
- Garantiza el **voto de las personas con discapacidad** en estado de postración (artículos 141, numeral 2 y 284 Ter).
- Garantiza el **voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva** (artículo 284 Bis).
- **Modifica el inicio de las sesiones de cómputos distritales** del miércoles siguiente a la jornada electoral a la misma noche de la elección. Esto es, **los cómputos iniciarán a las 18:00 del domingo del día de la jornada electoral** (artículo 310, numeral 1).
- Determina que el INE realizará los **conteos rápidos para las gubernaturas**, además de los relativos a la elección del Ejecutivo Federal (artículos 32, numeral 2, inciso g y 220, numeral 1).
- Los consejos locales y distritales, así como los órganos locales y oficinas auxiliares, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como **órganos auxiliares para la tramitación de procedimientos**

sancionadores y serán órganos competentes para recibir quejas o denuncias (artículos 459, numerales 4, 5 y 6; 468, numeral 6, 474, numeral 1, incisos a, b y c; 474 Bis, numeral 2). Se trata de una función que ya se realiza, pero que requiere indispensablemente de personal especializado para su adecuada ejecución.

En el siguiente apartado se revisarán las implicaciones para la operación institucional y el adecuado cumplimiento de atribuciones, derivadas de los cambios descritos.

IV. IMPLICACIONES DE LA PROPUESTA DE REFORMA¹⁶

Luego de haber revisado las principales atribuciones de los órganos ejecutivos desconcentrados, resulta evidente la grave afectación a la función electoral desde diversas perspectivas, aquí nos enfocaremos en dos:

I. Estructura organizacional

La propuesta trastoca la disposición constitucional de contar con órganos directivos, ejecutivos y técnicos con personal calificado para realizar la función electoral, ya que tal función debe ejercerse en todo el territorio nacional. El Decreto de reforma mantiene órganos ejecutivos desconcentrados a nivel local y distrital, pero disminuye considerablemente y sin un criterio o razón objetiva la estructura perteneciente al SPEN y, con ello, la capacidad de operación. A nivel local desaparecen las vocalías locales de secretario/a y fusiona las vocalías de organización con las de capacitación. Mientras que, a nivel distrital, solo permanece la figura denominada *vocal operativo* y desaparece el resto.

Existe una confusión o contradicción respecto de la distribución territorial de los órganos desconcentrados distritales, ahora denominados *oficinas auxiliares*. En la exposición de motivos de la reforma¹⁷ se señala que ya no tendrán como base los distritos electorales, sino que estará basada en “criterios de regionalización” que

¹⁶ A partir de la versión publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el 15 de diciembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf#page=2>

¹⁷ Que forma parte del proyecto de decreto publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el martes 6 de diciembre de 2022.

no tienen explicación logística, operativa, mucho menos de distribución política (distritos electorales uninominales). Sin embargo, el artículo 71, numeral 1 reformado dispone que habrá una oficina auxiliar por cada distrito electoral, cuya sede se ubicará en la respectiva cabecera distrital. Después, en el mismo artículo 71, numeral 5 indica que los vocales operativos de las oficinas auxiliares se instalarán atendiendo al criterio municipal o de zona conurbada de las entidades federativas.

Siguiendo el criterio de regionalización que supondría que no necesariamente habría 300 oficinas auxiliares, la exposición de motivos mantiene la confusión, al señalar que “durante el periodo electoral la estructura de los órganos distritales se reintegrará en su totalidad”. En este caso, cómo es que se podrá reincorporar algo que ya no existe. El ejemplo más simple, cómo recuperar al personal del SPEN que la misma reforma cercena o desaparece para que se puedan realizar las atribuciones previstas en la legislación, como lo sería la ubicación e instalación de casillas y los cómputos distritales.

La existencia de los órganos ejecutivos es un mandato constitucional que debe ser normado en la legislación. Es decir, es una obligación del legislador definir acorde a la Constitución Federal cómo es que correspondería conformarlos a nivel desconcentrado para que el INE pueda continuar ejerciendo la función electoral en todo el territorio nacional. Como se advierte de la exposición de motivos y el contenido normativo del Decreto de reforma, ello no sucedió y solo se bosquejan ideas inconclusas o que se contradicen entre un artículo y otro, sin un análisis de viabilidad operativa. Se infiere que hay duplicidad de funciones o una plantilla excesiva, sin elementos objetivos que puedan probarlo.

Peor aún, ante el desconocimiento de la operación institucional, de la importancia de los órganos ejecutivos y ante la creencia infundada de que cercenar buena parte de la estructura desconcentrada generaría ahorros, se cae en otra contradicción. El artículo décimo segundo transitorio establece que:

Entre enero y mayo de 2023, el Consejo General tomará **opinión de los órganos desconcentrados con relación al perfil y competencias idóneas de los vocales operativos**, con el fin de que, a más tardar el 1 de junio siguiente, se tenga concluido el diseño del **proceso de evaluación de los actuales vocales de las JDE para**

determinar de entre ellos, quiénes ocuparán el cargo de vocal operativo en las oficinas auxiliares.

El mismo mecanismo se seguirá respecto de las actuales JLE, para diseñar el proceso de evaluación y determinar la integración de los órganos locales.

A más tardar el 15 de agosto de 2023, deberán quedar instalados los órganos locales y las oficinas auxiliares, para operar en los siguientes procesos electorales.¹⁸
(Énfasis añadido)

De lo anterior, se advierte que se pedirá la opinión del personal que actualmente integra las JDE, respecto de las competencias de los vocales operativos. Cualquiera podría suponer que dicha opinión es una especie de “reconocimiento” a su experiencia y desempeño. Eso no es así, se les consultará para finalmente hacerlos “competir” por la permanencia de un trabajo, a través de una evaluación que tendrá por única finalidad determinar a la persona que será designada como vocal operativo.

Mismo problema se advierte en las JLE, donde se tendrá que elegir de entre quienes ocupan las vocalías que serán fusionadas (capacitación y organización) y determinar el futuro de quienes ahora ostentan el cargo de vocales secretarios/as, que sin más desaparecen con la nueva estructura.

El resultado final será perder el conocimiento, la formación y la experiencia adquirida por años en miles de personas funcionarias que accedieron a sus cargos a través de concursos públicos abiertos, que con la reforma parecen no tener ningún mérito o valor. Ello no es poca cosa, la formación y profesionalización que da el SPEN, garantiza que las JLE y JDE puedan cumplir adecuadamente y de manera colegiada con sus atribuciones. Se genera un sentido de pertenecía y compromiso a la institución que, a su vez, conlleva a la toma de decisiones imparciales, independientes y objetivas.

¹⁸ Los plazos previstos en este y otros artículos transitorios obedecían a una reforma que estaba prevista entrara en vigor en diciembre de 2022. De aprobarse en febrero de 2023, se sumará un conflicto de aplicación de la norma.

II. Actividades sustantivas

En las actividades inherentes al RFE se pierde la posibilidad de contar con personal profesional y especializado para realizar la actualización cartográfica del territorio nacional. Se pone en riesgo el adecuado funcionamiento de los MAC porque se modifica la forma en que operan y dan seguimiento al alterar los tramos de control previstos en la normativa interna, derivado de la desaparición de las JDE y su estructura. Ahora se prevé que su funcionamiento estará a cargo de las oficinas auxiliares, cuya estructura y funcionamiento aún no se encuentran definidas.

En otro aspecto de los MAC se dice que ahora deben ubicarse, *preferentemente*, en bienes inmuebles de dominio público de los municipios, entidades federativas o de la Federación. No se explica la razón para cambiar su ubicación actual, que cabe decir, no solo obedece a los tramos de control distritales, sino que se distingue de oficinas públicas gubernamentales, justamente para identificar al INE como órgano constitucional autónomo, independiente de los órganos de gobierno en cualquiera de sus niveles. Existe un riesgo importante de que la ciudadanía pueda identificar el trámite de credencial para votar como si fuera parte de los servicios gubernamentales, no así de una institución autónoma que garantiza la imparcialidad e independencia en la emisión de las credenciales y, con ello, en la permanente actualización del padrón electoral y la lista nominal de electores.

Como ya se ha dicho, las funciones de las JDE eran distribuidas entre cinco distintos cargos pertenecientes al SPEN. Para la preparación, ejecución y evaluación de los procesos electorales dicha distribución era más relevante todavía, ya que debido al cúmulo de tareas a realizar el trabajo colaborativo resultaba fundamental para cumplir adecuadamente con las atribuciones. Con la reforma consistente en que solo una persona con cargo de vocal operativo sea responsable de ejecutar todas las tareas de proceso electoral se puede poner en riesgo la celebración de la jornada electoral, al menos con los altos estándares de calidad que conocemos hasta ahora. Se pone en riesgo la imparcialidad en la toma de decisiones al dejar las oficinas auxiliares a cargo de una sola persona sin

contrapesos o sin la colegialidad que representaba la integración y funcionamiento de las JLE y JDE.

Es cierto que existirá la posibilidad de que la persona que ocupe el cargo de vocal operativo tenga el apoyo de personal a su cargo, pero dicho personal no contará con la experiencia y conocimiento adquiridos que actualmente tienen las y los vocales, que les permitan, por ejemplo, implementar estrategias para integrar y ubicar las casillas en el territorio que comprenda cada distrito electoral. Esta actividad requiere el conocimiento de los municipios, localidades y comunidades que integran los distritos para proponer la ubicación de las casillas en los mejores lugares, lo que se logra a través de la profesionalización y capacitación permanente en los distintos cargos de vocalías.

Por ejemplo, para seleccionar a la ciudadanía que integrará las mesas directivas de casilla el Decreto de reforma disminuye el porcentaje de personas insaculadas del 13 al 10% en cada sección electoral, y en el artículo 254 establece arbitrariamente los plazos para visitar, notificar y capacitar a la ciudadanía. Lo anterior, sin considerar las características de cada entidad, distrito y sección electoral, afectando las estrategias que para cada proceso electoral diseña el INE. Es justo la posibilidad de tener estrategias diferenciadas lo que ha permitido garantizar la integración imparcial de las mesas directivas de casilla. La reducción de plazos no debe ser arbitraria, sino que debe sustentarse en elementos probados que aseguren la debida y oportuna integración de las casillas. La propuesta tampoco considera que ya no se contará con las vocalías de capacitación distritales, con lo que se pierde certeza de quienes capacitarán y coordinarán a las y los supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, para finalmente llegar con la ciudadanía e invitarla a participar como funcionarias y funcionarios de casilla.

Dos temas que podrían considerarse como un acierto del legislador consisten en el hecho de garantizar el voto de dos sectores: de las personas en prisión preventiva y de las personas con discapacidad en estado de postración. Ambos derivan de ejercicios realizados por el INE en los procesos electorales de 2021 y 2022, respectivamente.

En el caso de las personas en prisión preventiva, el ejercicio piloto se realizó en cumplimiento a una determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁹. El INE solo ha hecho una prueba piloto sobre esta modalidad de votación en cinco centros federales de readaptación social durante el proceso electoral federal 2020-2021. En el proceso electoral 2022 en Hidalgo, el INE coadyuvó con el OPL para cumplir con la disposición legal que prevé esta modalidad de votación. Actualmente, el INE en coordinación con los OPL prepara ejercicios para los procesos electorales 2023 en Coahuila y el Estado de México.

El segundo surge de una propuesta del INE para garantizar el voto a las personas que, en una primera instancia, habrían solicitado el trámite de su credencial para votar a domicilio al encontrarse incapacitados físicamente para acudir a un MAC. El INE solo ha hecho una prueba piloto sobre esta modalidad de votación en el proceso electoral 2022 en Aguascalientes y actualmente también prepara ejercicios para Coahuila y el Estado de México.

En ambos casos la propuesta de reforma señala que las votaciones para estos sectores deberán realizarse 15 días antes de la jornada electoral en territorio nacional. Ello pasa por alto el despliegue logístico que debe realizarse anticipadamente, y que se había realizado al contar con el personal profesional y calificado de las JLE y JDE. Ahora ante la falta de personal se pone en riesgo la posibilidad de cumplir satisfactoriamente con estos mandatos.

Lo mismo ocurre al formalizar en la ley lo que sucedía desde varios procesos electorales locales al determinar que el INE será responsable de implementar los conteos rápidos para las elecciones de gubernatura. Esta actividad consistente en recopilar la información que forma parte de las muestras, que permiten contar con las estimaciones de las tendencias en los resultados de las elecciones, requiere de un gran despliegue en campo que era coordinado por las vocalías de organización electoral distritales, cuya desaparición pone en riesgo la adecuada ejecución de esta actividad, pues el vocal operativo no podría hacerse cargo de supervisar tal despliegue, ya que estará presidiendo el respectivo consejo distrital para dar

¹⁹ Se trata de la sentencia que resolvió el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-352/2018 y su acumulado.

seguimiento a la jornada electoral e inmediatamente después para iniciar los cómputos distritales.

La modificación del inicio de sesiones de cómputos distritales el mismo día de la jornada electoral podría parecer una buena noticia para tener resultados oficiales tan solo unos días después de las elecciones. Aunque tendrá que realizarse por equipos de trabajo reducidos y sin la profesionalización que brinda el SPEN, poniendo en riesgo la certeza en los resultados finales. Las oficinas auxiliares solo tendrán un vocal operativo responsable de presidir el consejo distrital, a la vez que deberán atender las tareas logísticas y operativas.

Además, iniciar los cómputos la misma noche de la elección no es compatible con el hecho de mantener la implementación del programa de resultados electorales preliminares, mejor conocido como PREP, ya que ambas actividades sustantivas requieren de buena parte del personal que integraba las JDE, pero que intervenían en momentos distintos. Ahora no solo no se contará con personal suficiente, sino que se deberá cumplir de manera simultánea con ambas actividades, más los conteos rápidos. De nueva cuenta, no habrá certeza del adecuado funcionamiento institucional, o incluso, se obligará al Consejo General para que tome una determinación respecto de la viabilidad de implementar el PREP, cuando con diferencia de algunas horas se tendrían resultados derivados de los cómputos distritales.

Por lo que hace a la educación cívica, la falta de estructura desconcentrada a nivel distrital dificultará considerablemente la organización de ejercicios de formación de la cultura cívica y democrática, como lo son la Consulta Infantil y Juvenil que se ha realizado durante más de 20 años, el Parlamento de las niñas y los niños de México que se ha realizado en 12 ocasiones, o la implementación de compromisos derivados del Informe País. Al parecer, el legislador tiene una concepción diferente de lo que es la educación cívica, pues solo la contempla para los “procesos electorales federales”, como si todo aquello que implica formar ciudadanía en el ejercicio de derechos político electorales o la cultura democrática pudiera circunscribirse a un periodo o temporalidad específica. No se concibe como

una función permanente e integral que requiere de personal especializado y profesional para su ejecución.

En lo relativo a los procedimientos sancionadores y apoyo a las áreas en oficinas centrales no hay modificaciones sustantivas, lo que implica que las oficinas auxiliares y órganos locales deberán continuar realizando las mismas actividades, pero muy disminuidos de personal, en especial de quienes forman parte del SPEN. Dejar la responsabilidad de tantas funciones en el vocal operativo afectará la ejecución de otras múltiples actividades.

El Decreto de reforma tiene pocos aspectos positivos que considerar respecto de las funciones sustantivas de los órganos ejecutivos desconcentrados. De concretarse las modificaciones a la LGIPE, implícitamente se altera la Constitución Federal y se provocará una afectación casi irreparable no solo a la estructura organizacional y al adecuado ejercicio de la función electoral. Los cambios representan la intención de paralizar el despliegue desconcentrado y el trabajo en campo, perder el alcance que tiene el INE a lo largo y ancho del país que hace posible que cumpla con sus atribuciones.

Se pondrá en peligro el acercamiento a la ciudadanía que, hasta ahora, permite la actualización permanente de los instrumentos registrales, posibilita la certificación de asambleas de las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales, el monitoreo de radio y televisión, las verificaciones en materia de fiscalización, la ubicación e instalación de casillas debidamente integradas por ciudadanía sorteada, la realización de cómputos que permitan conocer oportunamente los resultados de las elecciones, fomentar la participación ciudadana, por mencionar algunas.

La desaparición, como la conocemos hoy, de los órganos ejecutivos desconcentrados altera considerablemente la forma en la que se adoptan decisiones y acuerdos. A nivel distrital, con solo un vocal operativo ya no habrá determinaciones ni propuestas colegiadas, sino unilaterales. Mientras que las oficinas auxiliares tal vez estén integradas por personal eventual sin experiencia ni la formación que da el SPEN.

México cuenta con una de las mejores instituciones del mundo, su construcción y mantenimiento no ha sido fácil. Han transcurrido más de 30 años para consolidar a la autoridad administrativa electoral: ha sido un trabajo conjunto con la ciudadanía a través de generar confianza con procedimientos ciertos y verificables. Cada tarea realizada por el INE está sujeta al escrutinio público y es susceptible de comprobación, pues cada paso que se da, cada procedimiento que se diseña y ejecuta se hace bajo los principios que rigen la función electoral. Han sido la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, máxima transparencia, objetividad y, recientemente, paridad de género, los que han guiado el actuar de todas las personas que con su trabajo profesional y comprometido, durante varias generaciones, han forjado al Instituto Nacional Electoral.