

## **Los convenios de coordinación y colaboración INE-OPLES: su impacto en la integridad y gestión de las elecciones locales.**

---

### **The INE-OPLES coordination and collaboration agreements: their impact on the integrity and management of local elections.**

#### **Resumen.**

Con motivo de la reforma constitucional en materia político-electoral publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, el sistema electoral mexicano tuvo verdaderos cambios sustanciales, entre ellos, una completa renovación de competencias y distribución de atribuciones entre las autoridades electorales del país encargadas de la organización de las elecciones federales y locales. A partir de ello, la puesta en práctica de dicha reforma se vio materializada, en parte, a través de la celebración de convenios de coordinación y colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y los denominados Organismos Públicos Locales Electorales, en los que se hace palpable la distribución de tareas entre aquellos con la finalidad de sacar adelante los procesos electorales locales, sean concurrentes o no. La experiencia que ha dejado la realización de los tres últimos procesos electorales, demuestra que existen aún tareas pendientes por realizar. Asimismo, dada la emisión y publicación del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, ahora se cuenta con un continente normativo que aspira a ser la directriz para todas las elecciones del país, el cual, desde luego, repercute directamente en la celebración de dichos convenios. Finalmente, se reflexiona acerca de la responsabilidad compartida que tienen la autoridad electoral nacional y las autoridades electorales locales.



## **Los convenios de coordinación y colaboración INE-OPLES: su impacto en la integridad y gestión de las elecciones locales.**

---

### **The INE-OPLES coordination and collaboration agreements: their impact on the integrity and management of local elections.**

Rubén Geraldo Venegas.\*

I. Objetivo de la ponencia. II. La nueva redefinición competencial. III. Los convenios antes y después de la reforma. IV. Los convenios en la administración y gestión electoral. V. Los convenios y el Reglamento de Elecciones. VI. Conclusión.

#### **I. Objetivo de la ponencia.**

En el marco de los trabajos desarrollados con motivo del XXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales, organizado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C., el Instituto Electoral de la Ciudad de México y la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, con el apoyo y colaboración del Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México y el Instituto Electoral del Estado de México a través de su Centro de Formación y Documentación Electoral, cuyo tema central son «LOS DESAFÍOS GLOBALES DE LA GOBERNANZA ELECTORAL», se presenta esta ponencia con el propósito de participar en el debate que tendrá lugar en la mesa denominada «INTEGRIDAD Y GESTIÓN ELECTORAL».

---

\* Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California. Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Las opiniones expresadas en este trabajo son de carácter personal, sin que las mismas reflejen de manera alguna el sentir de las Consejeras y Consejeros Electorales que integran el Consejo General de dicho Instituto, ni la postura de dicha institución. Contacto: ruben\_geraldo63@hotmail.com

El objetivo de la presente ponencia es analizar el desarrollo que, dentro del sistema electoral mexicano, ha dejado la instrumentación de los convenios de coordinación y colaboración celebrados entre el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) y los organismos públicos locales electorales (en adelante OPLES) de las entidades federativas.

Asimismo, será primordial en este trabajo determinar la repercusión y los beneficios que, en materia de administración y gestión electoral, ha traído la celebración de dichos convenios, en primer término, desde la perspectiva de la autonomía de los OPLES, así como para la ciudadanía y democracia en general.

Finalmente, con relación a lo anterior, se analizará también el impacto de la expedición del Reglamento de Elecciones del INE, en la conformación de dichos acuerdos.

## **II. La nueva redefinición competencial.**

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) en materia político-electoral, mismo que trajo consigo verdaderos cambios sustanciales al sistema electoral mexicano.

De las modificaciones hechas con esta reforma, la más significativa desde una perspectiva estructural y funcional, fue la desaparición del otrora Instituto Federal Electoral (en adelante IFE), para establecer al actual INE como una nueva autoridad electoral nacional, encargada de organizar las elecciones federales, pero también con suficientes atribuciones y capacidad bastante para participar parcialmente o encargarse de forma total en la organización de las elecciones locales.

Por ejemplo, a partir de dicha reforma constitucional, el INE fue investido de atribuciones para ejercerlas dentro de los procesos electorales, tanto federales como locales, en materia de: a) Capacitación y geografía electoral, diseño y determinación de distritos y secciones

electorales; b) Padrón y lista de electores; c) Ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas; d) Reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; e) Encuestas o sondeos de opinión; f) Observación electoral; g) Conteos rápidos; h) Impresión de documentos y producción de materiales electorales, e i) Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a, de la CPEUM).

Exclusivamente para los procesos electorales federales, al INE le fueron conferidas atribuciones respecto de: a) Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; b) La preparación de la jornada electoral; c) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; d) Los escrutinios y cómputos; e) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y f) El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada distrito electoral uninominal (artículo 41, fracción V, apartado B, inciso b, de la CPEUM).

Ahora bien, la redefinición de competencias entre la autoridad electoral nacional y las autoridades electorales locales tiene lugar en razón de que esta reforma también alcanzó a los OPLES, a los cuales les delimitó claramente sus atribuciones para la organización de las elecciones locales en las entidades federativas del país.

Acorde con las nuevas disposiciones constitucionales, los OPLES tienen atribuciones en materia de: a) Derechos y acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos; b) Educación cívica; c) Preparación de la jornada electoral; d) Impresión de documentos y producción de materiales electorales; e) Escrutinios y cómputos; f) Declaración de validez y otorgamiento de constancias; g) Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; h) Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos; i) Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana, y j) Todas las no reservadas al INE (artículo 41, fracción V, apartado C de la CPEUM).

Cabe mencionar que antes de la reforma, dentro del texto constitucional, no se encontraba de manera explícita (como ahora) un listado de atribuciones para las autoridades electorales locales encargadas de la organización de las elecciones en las entidades federativas, por lo que cada legislatura, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, establecía las atribuciones de la autoridad administrativa electoral respectiva, en tanto no invadiera las que eran exclusivas del hoy extinto IFE y se apegara a las directrices fijadas en la fracción IV del artículo 116 constitucional.

Así fue como quedó el nuevo diseño constitucional únicamente por lo que respecta a la distribución de competencias entre las autoridades electorales encargadas de organizar las elecciones federales y locales, sin perjuicio de que, además, al INE le fueron conferidas tres facultades potestativas respecto de las funciones que llevan a cabo los OPLES, consistentes en la asunción (para atraer a sí mismo la realización de las actividades propias de aquellos), delegación (para darles temporalmente el ejercicio de atribuciones que le son exclusivas) y atracción (para conocer de manera directa cualquier asunto competencia de aquellos).

En resumen, con esta reforma constitucional el legislador dispuso un papel mucho más activo para el INE durante la organización y desarrollo de los procesos electorales locales (en comparación al que desarrollaba el otrora IFE), con la intención de crear un sistema de competencias compartido con los OPLES, lo cual se reforzó aún más con la expedición de las nuevas leyes reglamentarias que le sucedieron, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP), publicadas ambas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

### **III. Los convenios antes y después de la reforma.**

Desde antes de esta reforma, el entonces IFE y los institutos electorales locales celebraban convenios de coordinación con fundamento en las disposiciones contenidas en el artículo 41, fracción V, último párrafo, de la CPEUM (misma que aún subsiste después de la

reforma) y en diversos artículos del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dichos convenios tenían por objeto brindar el apoyo y la colaboración del IFE en el desarrollo de los procesos electorales locales de las entidades federativas en los términos que estableciera cada legislación, en tanto no se invadieran las atribuciones propias y exclusivas de aquel o las de los institutos electorales locales.

Al respecto, varios criterios fueron pronunciados por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), al analizar en diversas acciones de inconstitucionalidad la validez de las disposiciones normativas que avalaban la facultad de los institutos electorales locales para celebrar convenios de apoyo y colaboración con el entonces IFE.

En el caso del Estado de Nuevo León, el Pleno de la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada 10/99, determinó por unanimidad de votos, en lo que al caso interesa, que si bien los convenios de colaboración y coordinación en materia electoral celebrados entre el IFE y el instituto local pueden generar la suspensión de determinadas disposiciones de la ley electoral estatal, ello es válido, pues aún así se permite desarrollar el proceso electoral en los términos que la propia ley prevé, pero con elementos de la autoridad federal aptos y suficientes para tal fin, sin que ello implique transgredir derecho alguno de quienes participan en las elecciones locales.

Este criterio quedó refrendado en la tesis de jurisprudencia P./J. 45/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, página 548, Novena Época, que lleva por rubro el siguiente: «CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA SUSPENSIÓN DE LA APLICACIÓN DE ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN VIRTUD DE LA CELEBRACIÓN DE AQUÉLLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, NO VIOLA LOS

## PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICAS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.»

Así también, por lo que toca al Estado de Michoacán, el Pleno de la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 138/2007, determinó por unanimidad de votos que los convenios celebrados entre el IFE y el instituto electoral estatal, únicamente podían ser de apoyo y colaboración, sin que pudieran comprender atribuciones propias del instituto local, dado que en términos del artículo 41 de la CPEUM, al IFE le compete organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, en tanto que la constitución local dispone que es atribución del mencionado instituto organizar las elecciones en la entidad.

Lo anterior, a juicio de la SCJN, evidenciaba en su momento una marcada diferencia entre tales facultades constitucionales, las cuales no pueden ser objeto de convenio, pues se trastocaría la competencia originaria que en materia de organización de elecciones establecen los artículos 41 y 116 de la CPEUM.

Dicha determinación originó la tesis de jurisprudencia P./J. 124/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Novena Época, página 994, cuyo rubro es: «MATERIA ELECTORAL. LOS CONVENIOS CELEBRADOS ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN NO PUEDEN COMPRENDER ATRIBUCIONES PROPIAS DE ÉSTE.»

Para el caso del Estado de Tabasco, el Pleno de la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009, por unanimidad de votos determinó la validez de la ley electoral local, que facultaba al instituto local a celebrar convenios con el IFE a fin de que este último se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales, siempre que existiera previa aprobación por parte de las dos terceras partes del Consejo del citado instituto, y la solicitud se hubiere formulado doce meses antes del inicio del proceso electoral de que se trate.

En concepto de la SCJN, dicha norma garantizaba que la autoridad electoral estatal pudiera convenir con su similar de carácter federal, la total organización de los comicios locales y, por otro, salvaguardó la prerrogativa de que dicho convenio se realizara solo a instancia de la autoridad local, lo cual es más que suficiente para considerarla constitucionalmente válida.

Dicho criterio quedó plasmado en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Décima Época, página 289, que lleva por rubro el siguiente: «INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE TABASCO. EL ARTÍCULO 29, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, AL ESTABLECER LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE SU FACULTAD DE CELEBRAR CONVENIOS CON EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 41, BASE V, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.»

De dicha acción de inconstitucionalidad también derivó como premisa mayor, el criterio de que en la celebración de convenios con el IFE para que este último se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales, las legislaturas de los Estados están en completa aptitud de legislar lo conducente, siempre que no invadan la esfera de competencia de la autoridad federal ni contraríen las disposiciones de la CPEUM.

Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 53/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Décima Época, página 284, de rubro: «CONVENIOS ENTRE LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES LOCALES. LOS ESTADOS CUENTAN CON UN MARGEN DE REGULACIÓN SOBRE AQUÉLLOS EN TANTO NO CONTRAVENGAN LAS DISPOSICIONES DEL ORDENAMIENTO SUPREMO QUE LOS HABILITA.»

Como se advierte, por una parte, de las diversas interpretaciones de la SCJN, es notoria la necesidad de que las legislaciones locales cumplan con parámetros específicos en un plano normativo para que la celebración de los convenios entre los institutos electorales locales y el entonces IFE pudieran considerarse constitucionalmente válidos. Asimismo, cabe resaltar que a través de estos antecedentes comenzaron a configurarse los diversos aspectos que fueron materia de la reforma de 2014, como lo fue la facultad de asunción.

A partir de la última reforma constitucional en materia político-electoral, se han seguido celebrando esta clase de convenios, pero ahora entre el INE y los llamados OPLES, con la finalidad de cumplimentar las disposiciones previstas en la CPEUM y en la LEGIPE, así como en las legislaciones locales, mismas que conforme a la reforma de 2014, contaron con un plazo bastante reducido para armonizarse con el nuevo marco jurídico-electoral, pues el artículo Tercero Transitorio de la LGPP dispuso que debían hacerlo a más tardar el 30 de junio de 2014.<sup>1</sup>

Específicamente, fue en 2015 cuando el INE y los OPLES de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán, acordaron celebrar convenios de colaboración y coordinación para la realización de las elecciones locales, las cuales se celebrarían de manera concurrente con la elección federal intermedia de ese mismo año (excepto en el caso de Chiapas, cuya jornada electoral ocurriría en ese mismo año pero en una fecha diferente).

Por su parte, en 2016, a pesar de no haber concurrencia entre elecciones, el INE y los OPLES de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla,

---

<sup>1</sup> Es importante mencionar que la actual fase de celebración de convenios no ha estado a salvo de ser objeto de impugnación ante las instancias jurisdiccionales electorales, prueba de ello son los recursos de apelación promovidos por los Partidos Movimiento Ciudadano y MORENA para controvertir el acuerdo IEEM/CG/88/2016, por el que se aprobó el Convenio General de Coordinación y Colaboración entre el INE y el OPLE del Estado de México, para establecer las bases de coordinación durante la realización del proceso electoral local 2016-2017 en esa entidad federativa, mismo que quedó radicado con la clave RA/15/2016 ante Tribunal Electoral del Estado de México.

Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, celebraron convenios de coordinación y colaboración para la organización de las elecciones locales.

De igual manera, en 2017 se tiene registrada la celebración de convenios entre el INE y los OPLES de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz, para la organización de las elecciones locales en esos Estados,<sup>2</sup> así como para la implementación y operación del programa de resultados electorales preliminares en dos de ellos.<sup>3</sup>

En total, desde la reforma constitucional en materia político-electoral a la fecha, el INE y los OPLES han celebrado 34 convenios (17 en 2015, 13 en 2016 y 4 en 2017).

Así, por lo que respecta a los 17 convenios celebrados en 2015, se tiene que estos fueron elaborados en su momento en términos de lo establecido en los *Lineamientos para la celebración de Convenios de Coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas con Jornada Electoral coincidente con la federal, así como de aquellas que se efectúen durante el año 2015*, aprobados por el Consejo General del INE mediante Acuerdo INE/CG269/2014, en sesión extraordinaria celebrada el 19 de noviembre de 2014, conforme a los cuales, las bases generales que deberían atenderse en la elaboración de los mismos abarcarían los siguientes temas:

1. Casilla única.
2. Programas en materia registral.
3. Sistemas informáticos relacionados con el proceso electoral.
4. Acceso a radio y televisión.

---

<sup>2</sup> El domingo 4 de junio de 2017 se celebró una elección extraordinaria para renovar el Ayuntamiento de Santa María Xadani, Oaxaca, en razón de que el Tribunal Electoral de dicho Estado mediante sentencia dictada dentro el expediente RIN/EA/08/2016 y sus acumulados, declaró la nulidad de la elección llevada a cabo en ese municipio el domingo 5 de junio de 2016, en razón de la acreditación de violencia generalizada, robo de urnas, destrucción de material electoral, desaparición de boletas sobrantes y diversas irregularidades detectadas durante el cómputo municipal, determinación que fue confirmada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Juicio de Revisión Constitucional Electoral con número de expediente SX-JRC-165/2016. Debido a lo anterior, para la elección extraordinaria no hubo necesidad de celebrar un convenio nuevo entre el INE y el OPLE de ese Estado, pues para tal efecto siguió vigente el convenio celebrado en 2016.

<sup>3</sup> Para los Estado de Nayarit y Veracruz.

5. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

En lo relativo a los 13 convenios celebrados en 2016, cabe precisar que el 11 de noviembre de 2015, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, se emitió el Acuerdo INE/CG948/2015 por el que se aprobaron los *Lineamientos que establecen las Bases de Coordinación y Colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para la Organización de los Procesos Electorales y de Mecanismos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas*, acorde con los cuales los rubros materia de coordinación para los procesos electorales locales podrían ser:

1. Integración de consejos municipales y distritales de los OPLE.
2. Campañas de actualización y credencialización.
3. Listas nominales de electores.
4. Insumos registrales.
5. Capacitación y asistencia electoral.
6. Casillas electorales.
7. Integración de las mesas directivas de casilla.
8. Observadores electorales.
9. Candidatos independientes.
10. Candidaturas comunes, alianzas y coaliciones.
11. Registro de candidatos.
12. Representantes generales y de casilla.
13. Debates.
14. Jornada electoral.
15. Mecanismos de recolección.
16. Resultados electorales.
17. Cómputos de las elecciones locales.
18. Sistemas informáticos.
19. Acceso a radio y televisión.
20. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
21. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

## 22. Medidas cautelares en materia de radio y televisión.

Finalmente, por lo que hace a los 4 convenios celebrados en 2017, estos tuvieron como base las disposiciones contenidas en el Reglamento de Elecciones, aprobado por el Consejo General del INE mediante Acuerdo INE/CG661/2016, en sesión extraordinaria celebrada el 7 de septiembre de 2016,<sup>4</sup> mismo que aglutinó todas las reglas, lineamientos y demás normativa aplicable a la organización y desarrollo de los procesos electorales federales, locales, concurrentes o no, en sus vertientes tanto ordinarias como extraordinarias.

En términos de lo previsto en el artículo 29, párrafo 2, de dicho Reglamento, los rubros que, al menos, deben considerarse como materia de coordinación entre el INE y los OPLES, son los siguientes:

1. Integración de consejos municipales y distritales de los OPLES.
2. Campañas de actualización y credencialización.
3. Listas nominales de electores.
4. Insumos registrales.
5. Capacitación y asistencia electoral.
6. Casillas electorales.
7. Documentación y materiales electorales.
8. Integración de mesas directivas de casilla.
9. Observadores electorales.
10. Candidaturas independientes.
11. Candidaturas comunes, coaliciones y alianzas de ámbito local.
12. Registro de candidaturas.
13. Representantes generales y de casilla.
14. Encuestas y sondeos de opinión.
15. Organización de debates.
16. Desarrollo de jornada electoral.
17. Promoción de la participación ciudadana.

---

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 2016.

18. Mecanismos de recolección de paquetes electorales.
19. Conteos rápidos.
20. Programa de resultados electorales preliminar.
21. Cómputo de las elecciones locales.
22. Sistemas informáticos.
23. Acceso a radio y televisión.
24. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.
25. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
26. Visitantes extranjeros.
27. Medidas cautelares en materia de radio y televisión, y
28. Las que determine el Consejo General del INE o se acuerden con los OPLES.

Tal como puede apreciarse, progresivamente han venido en aumento los temas a convenir entre la autoridad electoral nacional y las autoridades electorales locales respecto de los trabajos que a cada una le corresponde desarrollar para la organización de las elecciones, lo cual tiene sentido si se considera que en los primeros acercamientos realizados en 2015, se llevaron a cabo de manera concurrente las elecciones federales y las locales, razón más que suficiente para atraer la mayor parte de la atención del INE, a diferencia de lo acontecido en los años 2016 y 2017, en cuyos convenios se puede advertir una mayor participación de aquel en los trabajos de los OPLES, dado que en ambos casos solo se celebrarían elecciones locales.

De hecho, la ampliación de materias que pueden ser objeto de convenio entre el INE y los OPLES puede explicarse también en razón de que, originalmente, para los trece procesos electorales locales cuya jornada electiva se realizó en 2016, el Consejo General del INE emitió diversos acuerdos a fin de establecer las materias respecto de las cuales ejercería su facultad de atracción, de los cuales destacan los siguientes:

- Acuerdo INE/CG928/2015, aprobado en sesión extraordinaria el 30 de octubre de 2015, para establecer los lineamientos a observar por parte de los OPLES respecto

de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales.

- Acuerdo INE/CG951/2015, aprobado en sesión extraordinaria el 11 de noviembre de 2015, para establecer criterios a observar por parte de los OPLES para la elaboración, desarrollo y publicidad del sistema de seguimiento al desarrollo de la jornada electoral.
- Acuerdo INE/CG1070/2015, aprobado en sesión extraordinaria el 16 de diciembre de 2015, que estableció los criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales.
- Acuerdo INE/CG122/2016, aprobado en sesión extraordinaria de 16 de marzo de 2016, que estableció los criterios para el conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a presidentes de mesas directivas de casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos locales y distritales al término de la elección.
- Acuerdo INE/CG174/2016, aprobado en sesión extraordinaria el 30 de marzo de 2016, que fijó los criterios para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas en los procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios que resulten de los mismos.
- Acuerdo INE/CG175/2016, aprobado en sesión extraordinaria el 30 de marzo de 2016, que determinó los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los procesos electorales ordinarios locales y extraordinarios que resulten de los mismos.

Como puede apreciarse, mediante la vía de la atracción, el INE comenzó a delinear el camino a seguir para los procesos electorales locales de 2016, a través de la determinación

de las materias que podrían ser objeto de acuerdo dentro de los convenios de coordinación y colaboración que al efecto celebrara con los OPLES, y –en opinión de esta ponencia– es a partir de las experiencias obtenidas durante el desarrollo y organización de aquellos procesos electorales locales, que el actual Reglamento de Elecciones terminó integrándose con un abanico mucho más amplio de materias para tales fines, mismas que operaron en los procesos electorales locales de 2017 y lo harán también en los procesos electorales de 2018.

#### **IV. Los convenios en la administración y gestión de las elecciones locales.**

Mediante la suscripción de los convenios entre el INE y los OPLES, en prácticamente todos los casos, se han fijado las reglas, los procedimientos y el calendario de actividades a los que se sujetó la organización simultánea de los procesos electorales federales y locales (para el caso de las elecciones que fueron concurrentes), o bien, de los procesos electorales locales respectivos, lo cual permitió que dichas autoridades (la nacional y las locales) coadyuvaran en la consecución de un fin común, que es realizar las elecciones con estándares de calidad.

Como un elemento de vital importancia para administrar la organización y gestionar el desarrollo de las elecciones locales que han sido tanto concurrentes como las que no lo fueron, estos convenios han dado certeza acerca de la distribución de tareas y compromisos que tanto los OPLES como el INE, asumieron de cara a cada elección, lo cual resultó de gran ayuda, sobre todo cuando aún no se emitía el Reglamento de Elecciones del INE, y era trascendental dejar muy en claro cuáles serían las actividades que cada autoridad se comprometería a realizar dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

En este sentido, indiscutiblemente, la instrumentación de los convenios representa una gran herramienta para promover el esfuerzo conjunto entre autoridades, con miras a elevar la calidad y eficacia en la organización y operación de los comicios, así como para optimizar los recursos humanos y materiales que se encuentren a disposición de las autoridades

nacional y locales, todo ello, sin dejar de observar el estricto apego al marco constitucional y legal.

De esta forma, el impacto que estos convenios han tenido dentro del sistema jurídico electoral es positivo y tangible, y a medida que continúen realizándose procesos electorales se obtendrán más y mejores resultados. Ello, a partir de la construcción entre el INE y los OPLES de una relación de confianza que contribuya a la consolidación y estandarización de la democracia mexicana. De ahí la necesidad de que los OPLES colaboren de manera coordinada con el INE (tal como en estos convenios se establece) para poder administrar y gestionar de la mejor manera posible las elecciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

#### **V. El papel del Reglamento de Elecciones en los convenios.**

Si bien la instrumentación de los convenios de coordinación y colaboración celebrados entre el INE y los OPLES han resultado de gran utilidad para amalgamar en un acuerdo de voluntades entre autoridades electorales, la profunda complejidad que, en un principio, la implementación normativa de la reforma político-electoral trajo al sistema jurídico electoral mexicano, hoy es posible preguntarse si con la emisión y entrada en vigor del Reglamento de Elecciones del INE, ¿todavía existe la necesidad de continuar celebrando este tipo de actos o si, por el contrario, las disposiciones de aquel son suficientes para que las autoridades electorales nacional y locales puedan sacar adelante una elección?

Para responder dicha interrogante, en primer lugar es necesario dejar en claro que dicho reglamento fue expedido por el Consejo General del INE en ejercicio de la facultad expresa que le confirió el legislador para aprobar los cuerpos normativos atinentes a la organización y desarrollo de los procesos electivos, que coadyuven al ejercicio de sus funciones (artículo 44, párrafo 1, inciso gg, de la LGIPE). Asimismo, el legislador dispuso la obligación de los OPLES de aplicar las normas, criterios o formatos que expida el INE (artículo 104, párrafo 1, inciso a, de la LGIPE).

Específicamente por cuanto hace al tema de que se ocupa esta ponencia, el Reglamento de Elecciones regula disposiciones tanto para los procesos electorales federales como para locales, ambos en materia de: a) Capacitación electoral; b) Geografía electoral; c) Padrón y lista de electores, y d) Ubicación de casillas y designación de funcionarios de sus mesas directivas.

Además dicho ordenamiento establece disposiciones en materias que, por mandato constitucional y legal, tanto el INE como los OPLES deben observar en sus respectivos ámbitos de competencias, tales como: a) Resultados preliminares; b) Encuestas o sondeos de opinión; c) Observación electoral; d) Conteos rápidos, y e) Impresión de documentos y producción de materiales electorales.

En este contexto, este reglamento establece los criterios que deben observar los OPLES en aquellos temas en los que el INE detente la competencia originaria dentro de los procesos electorales locales, con la intención de homologar los procesos electorales federales y locales.

Así, acorde con la experiencia que dejaron los procesos electorales de 2017, cabe mencionar que en los Estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz, para cuya organización y desarrollo ya se encontraba vigente el Reglamento de Elecciones, sus respectivos OPLES celebraron convenios de coordinación y colaboración con el INE, lo cual tiene sentido pues el citado ordenamiento reglamentario es de corte general, que no prevé las circunstancias particulares o especiales que pueden presentarse en cada caso, como por ejemplo, el financiamiento que reciben los OPLES el año de la elección o la conformación interna de los mismos, por citar algunos.

## **VI. Conclusión.**

Actualmente México transita a través de un nuevo sistema nacional electoral en el que tanto el INE como los OPLES, deben apegarse al principio de distribución de competencias para realizar la función electoral tan importante para el país, y para lograrlo, es fundamental la

comunicación permanente entre las autoridades administrativas electorales nacional y locales, pero en un plano donde sean vistas como pares.

He ahí la importancia de que, a pesar de contar ya con un Reglamento de Elecciones, aún se continúe trabajando conjuntamente a fin de lograr concertar en un acuerdo de voluntades los deberes y obligaciones que a cada autoridad le corresponde, para llegar a una meta en común, que es el tener elecciones legítimas, libres y auténticas que gocen del aval de la confianza ciudadana.