

Las atribuciones especiales del Instituto Nacional Electoral, un instrumento para la centralización de la función electoral

Miguel Ángel Pérez Mercado
Licenciado en Derecho
Instituto Nacional Electoral
maper315@hotmail.com

RESUMEN

En el presente documento se aborda el tema de la centralización de la función electoral en las elecciones locales por el Instituto Nacional Electoral, a partir de las atribuciones especiales de asunción y atracción que le fueron otorgadas por la reforma electoral de 2014, bajo el argumento de poder intervenir en el desarrollo de las mismas, así como en el funcionamiento de los Organismo Públicos Locales, en temas o asuntos, que en principio no son de su competencia, pero por su importancia y trascendencia resulta indispensable asumir o sentar un criterio de interpretación, a fin de garantizar los principios rectores de la función electoral así como la imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

PALABRAS CLAVE: Centralización, función electoral, asunción, atracción.

ABSTRACT

In this document the issue of centralization of the electoral function in local elections by the National Electoral Institute, from the special powers of assumption and attraction that were given by the electoral reform of 2014, arguing addresses to intervene in their development and in the operation of the Local Public Agency on issues or matters, which in principle are not competent, but because of its importance or significance is indispensable assume or set a criterion of interpretation, ensure the guiding principles of the electoral function as well as fairness and equity in the electoral contest.

KEY WORDS: Centralization, electoral function, assumption, attraction.

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas a debate en las discusiones legislativas de la reforma electoral de 2014, fue la centralización de la función electoral por la autoridad electoral federal ahora nacional, para que se hiciera cargo del desarrollo de las elecciones locales, esencialmente por dos causas, combatir la intromisión de los gobernadores en los procesos electorales y reducir los costos de la organización de elecciones, con la consecuencia de desaparecer a los institutos locales.

No obstante que no se logró la desaparición de los institutos locales, le fueron otorgadas al Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) una serie de atribuciones a fin de intervenir en el desarrollo de las elecciones estatales, así como en la integración y funcionamiento de los Organismos Públicos Locales (en adelante OPL).

De esa manera, las atribuciones del INE para los procesos electorales locales, se pueden clasificar en dos:

a) *Las que le son propias o le corresponden de manera originaria*¹, tales como: Capacitación electoral; geografía electoral; padrón y lista de electores; ubicación e integración de mesas directivas de casillas; las reglas, lineamientos, criterios o directrices en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentación y materiales electorales; y la fiscalización.

Dentro de este grupo de atribuciones se encuentra la de designar a los Consejeros del órgano superior de dirección de los OPL.

b) *Las que derivan del ejercicio de las atribuciones especiales de asunción y atracción*², cuyo ejercicio requiere que se cumplan con ciertos presupuestos.

¹ Artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

² Ídem.

Esto es, en el caso de la asunción, es necesario que se acredite que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo, que impidan la organización pacífica de las elecciones, y que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos de la entidad, que afecten la organización de los comicios.

Y para la atracción, se requiere que el asunto revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, esto es, en la afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local, o que sea necesario sentar un criterio de interpretación a partir de su carácter excepcional o novedoso, que sirva para casos futuros.

Al margen de acreditarse estos presupuestos, el ejercicio de las atribuciones especiales está sujeto a un amplio ámbito de discrecionalidad de la autoridad electoral nacional, al hacer patente su condición de órgano rector del Sistema Nacional Electoral, centralizando la función electoral local, legal y jurisdiccionalmente avalada, bajo argumentos como la existencia de dispersidad normativa, falta de regulación, homogeneidad de procedimientos y requisitos, tutela de los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad, máxima publicidad y profesionalismo, así como la equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

De esta manera, este nuevo sistema de distribución de competencias de las autoridades administrativas electorales, ha generado una relación institucional INE-OPL del tipo más de supraordinación que de coordinación, donde el primero dicta las reglas y el segundo las acata.

La problemática que pudiera presentarse bajo este nuevo sistema de competencias, no es que todo centraliza el INE, sino como garantizar que ello trascienda en elecciones libres, auténticas y pacíficas, no obstante que esto dependa de otros factores y actores políticos, pero que sin duda el adecuado desarrollo de los comicios abona a la credibilidad en los resultados.

ATRIBUCIONES ESPECIALES DE ASUNCIÓN Y ATRACCIÓN DEL INE

Se ha mencionado que la reforma electoral 2014 otorgó al INE una serie de atribuciones que por su naturaleza excepcional fueron calificadas de tipo especial, cuyo ejercicio implica que se cumplan ciertos presupuestos de procedibilidad que en adelante se mencionaran.

A) ASUNCIÓN

En el caso de esta figura jurídica, la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) la define, como la atribución del INE de asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los OPL³.

Asunción de actividades que puede ser total o parcial, esto es, que el INE se haga cargo de la totalidad de las actividades de los OPL para el desarrollo de los comicios locales, que se mencionan en el artículo 41, Base V, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, o solo de una parte de ellas, conforme a las reglas y procedimientos previstos en la LGIPE así como en la normativa emitida por el mismo órgano nacional.

Para el ejercicio de esta atribución, la LGIPE establece que solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente alguno de los siguientes supuestos⁵:

³ Artículo 120, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴ Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

⁵ Artículo 121, párrafo 2, incisos a) y b).

- a) *Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y*
- b) *Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.*

A la fecha, de mutuo propio el INE no ha asumido el desarrollo de elección alguna, sin embargo, con motivo de diversas anulaciones de elecciones decretadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le ha ordenado al amparo de esa figura, encargarse del desarrollo de elecciones como la extraordinaria de Gobernador del estado de Colima en 2016, y algunas otras municipales.

Es importante aclarar que para la asunción parcial de actividades de los OPL, en la práctica no es necesario que se acrediten alguno de esos supuestos, como fue el caso de la solicitud de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, para que el INE se encargara del desarrollo del Programa de Resultados Electorales Preliminares en el proceso electoral local 2015-2016, lo cual resolvió el órgano nacional de manera procedente mediante Acuerdo INE/CG75/2016⁶.

La propia LGIPE establece algunas reglas procesales que deben cumplirse para la sustanciación de este tipo de procedimientos, como: La presentación por escrito de la

⁶ Consultable en la página de internet del Instituto Nacional Electoral en la liga <http://ine.mx/archivos2/CentroDeAyuda/ResultadosElectorales/PREP/Sinaloa/2016/docs/pdf/INE-CG75-2016.pdf>

petición de manera fundada y motivada, por al menos cuatro de los consejeros del Consejo General del INE, o por la mayoría de los consejeros integrantes del máximo órgano de dirección de los OPL; así como el hecho de que la investigación y desahogo de las pruebas, corra a cargo de la Secretaría Ejecutiva del INE hasta el cierre de la instrucción y poner el asunto en estado de resolución, que debe ser dictada por el Consejo General.

Durante la investigación y desahogo de pruebas, la LGIPE permite que la autoridad electoral tome en cuenta las opiniones de los partidos políticos que participan en el correspondiente proceso electoral, de los poderes del Estado y de otros actores políticos que puedan incidir en el proceso, lo cual cobra sentido, si las causas que motivan la asunción es la existencia de factores sociales que impiden el desarrollo de las elecciones o la posible injerencia de los Poderes del Estado.

Para hacer viable la instrumentación de este tipo de procedimientos, el INE en ejercicio de su facultad reglamentaria, emitió el Reglamento correspondiente mediante Acuerdo INE/CG87/2015⁷, el cual recientemente fue abrogado con motivo de la expedición del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral⁸, que retoma en su mayoría las disposiciones contenidas en el dicho reglamento.

B) ATRACCIÓN

Por su parte, la LGIPE define a la *atracción* como la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL, cuando su importancia y trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación, en términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitucional⁹.

Para el ejercicio de esta atribución es importante justificar que se cumplen dos elementos: *importancia y trascendencia* del asunto.

⁷ Aprobado por el Consejo General, en la sesión extraordinaria que celebró el 11 de marzo de 2015.

⁸ Aprobado por el Consejo General, en la sesión extraordinaria que celebró el 7 de septiembre de 2016, mediante Acuerdo INE/CG661/2016.

⁹ Artículo 120, párrafo 3.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que el concepto "*importancia*" se relaciona con la naturaleza intrínseca del asunto, a través de la cual se permite advertir que éste reviste un interés superior reflejado en la gravedad o complejidad del tema, es decir, en la posible clarificación, afectación o alteración de los valores sociales, políticos, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano, o principios tutelados por las materias de la competencia de la autoridad que ejerce la facultad de atracción. Mientras que la "*trascendencia*" se vincula con el carácter eminente reflejado en lo excepcional o novedoso que supone la fijación de un criterio jurídico relevante para casos futuros o la complejidad sistémica de esos criterios¹⁰.

Dicho tribunal también ha señalado como características esenciales de la atracción, que¹¹:

a) Es una medida excepcional, porque además de constituir una salvedad al régimen constitucional y legal de distribución de competencias, únicamente procede ejercerse en casos específicos y concretos;

*b) Es **discrecional** y no obligatoria; y*

c) Su ejercicio debe ser fundado y motivado, por lo que se debe razonar la importancia y la trascendencia del caso;

También estableció dos tipos de requisitos para que proceda el ejercicio de esta facultad¹²:

a. Cualitativos. Consistentes en que el caso revista intrínsecamente importancia e interés superior, tanto jurídico como extrajurídico, y

b. Cuantitativos. Relacionados con que el caso pueda resultar trascendente o novedoso a tal grado que del mismo pueda desprenderse la fijación de criterios jurídicos para casos futuros y complejos.

¹⁰ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-103/2016 y acumulados.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

Para la sustanciación del procedimiento a fin de determinar si se ejerce o no la facultad de atracción, la LGIPE y el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, prevén reglas comunes a la asunción, con la particularidad, que por causas de urgencia del asunto, es posible que el Consejo General del INE omita seguir el procedimiento ordinario establecido y, en su caso, agote uno de tipo extraordinario.

Ejemplo de ese tipo de procedimiento extraordinario, fue la atracción realizada por el Consejo General, aprobada mediante Acuerdo INE/CG365/2016, para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del organismo público local de Durango designados en cumplimiento al acuerdo INE/CG865/2015¹³, que concluyó con la designación de un nuevo Secretario Ejecutivo de ese OPL.

ALGUNOS EJEMPLOS DE ATRACCIÓN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE 2016

Previo a la atracción de varios temas de los procesos locales en 2016, el INE emitió sendos acuerdos que anunciaban los asuntos que pudiera atraer a su conocimiento.

Así, mediante Acuerdo INE/CG830/2015 estableció la posibilidad de emitir una regulación específica o criterios a fin de homogeneizar procedimientos y actividades, en temas como: Criterios para el nombramiento de los Consejeros Distritales y Municipales de los Organismos Públicos Locales, así como de sus funcionarios con puestos directivos, tales como Secretarios Ejecutivos o Generales y Directores Ejecutivos u homólogos; Recolección de paquetes electorales; Criterios para la integración de fórmulas y listas para el registro de candidatos; Debates; Monitoreo de noticiarios; Asistencia electoral (conteo, sellado y agrupamiento de boletas; distribución de la documentación y materiales electorales a Presidentes de Mesas Directivas de Casilla; avituallamiento de casillas y recepción de paquetes electorales en la sede de los Consejos correspondientes); Criterios sobre el diseño

¹³ En consecuencia a este acuerdo, se emitió el diverso INE/CG402/2016 por el que se dictaron las medidas pertinentes para darle funcionalidad a la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, nombrando de manera provisional al Secretario Ejecutivo.

y operación del Sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral; Criterios respecto de los efectos de las candidaturas comunes en la fiscalización; Candidaturas independientes, y Coaliciones.

En el acuerdo INE/CG661/2016 por el que se aprobó el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, se señala que los criterios y reglas emitidas sobre dichos temas cuya atracción fue ejercida por el INE, debían incorporarse como parte del contenido sustantivo de ese Reglamento, y así se hizo.

De esta manera, adquirieron observancia obligatoria y general para todos los OPL, pues dichos organismos no solo están obligados por mandato constitucional a acatar esas reglas, sino que ahora deben conducir sus actividades bajo tales directrices con independencia de lo que las legislaciones locales prevean al respecto. El argumento esencial para esto, fue que existía o existe una diversidad normativa y de procedimientos que pudiera impactar en el funcionamiento de los OPL, sobre todo al realizar tareas o actividades que por ley le son propias al INE.

Ahora bien, me referiré solo a un par de casos que fueron atraídos por el INE:

a) Designación de funcionarios de los OPL.

Mediante Acuerdo INE/CG865/2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejerció la facultad de atracción para aprobar los Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales¹⁴.

Las consideraciones que motivaron la atracción de este asunto así como la emisión de los Lineamientos, se parafrasean a continuación:

1. Las leyes electorales de las entidades federativas establecen una diversidad de procedimientos para llevar a cabo el nombramiento de los Consejeros Distritales y Municipales y de los titulares de las áreas ejecutivas de dichos organismos.

¹⁴ Este acuerdo fue aprobado en sesión extraordinario del Consejo General, celebrada el 9 de octubre de 2015.

2. Frente a esa diversidad, era necesario definir un mínimo de criterios y procedimientos que debieran observar los Organismos Públicos Locales para integrar los Consejos Distritales y Municipales, así como para llevar a cabo el nombramiento de sus funcionarios ejecutivos.
3. También resultaba importante evitar que los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales, se encontraran con situaciones preestablecidas que impidieran u obstaculizara el ejercicio de sus funciones, por lo que era necesario establecer requisitos mínimos y homologados para la designación de servidores públicos que sea la base de la imparcialidad y profesionalismo con la que deben cumplir los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y los Consejeros Municipales y Distritales.
4. Lo anterior, con el propósito de establecer criterios y procedimientos que garantizaran el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad en la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Electorales Locales.
5. Para ello, la designación de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los organismos públicos locales electorales, debía sujetarse a normas tendentes a preservar los principios que rigen en la materia y, particularmente, a los que debían regir *mutatis mutandis* a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, a efecto de que las autoridades electorales Nacional y Locales observaran congruencia y uniformidad en la toma de decisiones relacionadas con la designación de los servidores públicos que formen parte de su estructura.
6. En ese sentido, el INE contaba con facultades para la emisión de los Lineamientos porque la designación de los servidores públicos que pretendía orientar, tendría como resultado la incorporación de las personas que serían las responsables de operar en

los hechos las facultades constitucionales y legales del propio Instituto respecto de las elecciones que se celebren en las entidades federativas, incluso en aquellos casos en los que, eventualmente, el mencionado Instituto decidiera ejercer sus facultades de asunción o atracción de las actividades propias de la función electoral que correspondieran a los Organismos Públicos Locales Electorales.

7. Se puntualizó que tales Lineamientos no invadían la soberanía de las entidades federativas, puesto que respetaban la normatividad electoral local, dado que su propósito era ajustar el procedimiento de selección y la entrega de documentación, en aras de garantizar que la decisión se apegue a los principios rectores de la función electoral.
8. De esta manera, la pretensión fue evitar que los Consejeros electorales estuvieran vinculados por nombramientos realizados previamente, lo cual consolidaría la autonomía de los órganos locales, que es una tarea primordial para el INE. A través de dicha autonomía se podría garantizar la celebración de los Procesos Electorales con estricto apego a la normativa aplicable y respetando los derechos político electorales de los ciudadanos.

No hay duda que con dicho acuerdo se buscó evitar que los consejeros electorales del máximo órgano de dirección de los OPL, estuvieran condicionados a nombramientos de funcionarios y titulares de área, preestablecidos que limitarían su accionar, situación a la cual pudiera darse la interpretación que se quisiera, pues no pone de relieve la existencia de problemáticas de funcionamiento interno de esos organismos.

Con esta acción, se avizoró una participación más activa del INE en los comicios locales, en asuntos en los que expresamente si bien no cuenta con competencia, su implementación permitiría que los OPL se conformaran por personas con perfiles idóneos al cargo a desempeñar.

Al ser cuestionada la legalidad de esta decisión por diversos partidos políticos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-749/2015 y acumulados¹⁵, sostuvo lo siguiente:

“...que el INE cuenta con la atribución de atracción de cualquier asunto de competencia de los OPLE como se demostrará a continuación, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación, en términos del artículo 41, Base V, Apartado C, párrafo segundo, inciso c) de la Constitución federal, como sucede en el presente caso.

Lo anterior se justifica para que los integrantes de los OPLE tengan un mismo perfil para el ejercicio del cargo, y con ello garantizar a la ciudadanía que dichos organismos cuentan con personal que tenga las mismas características a nivel nacional y se homologue bajo esa circunstancia.

Esto es, como se ha venido señalando, la reforma constitucional electoral tuvo como finalidad que muchas de las facultades conferidas a los Estados en materia electoral se reservaran a la federación a través del INE, como lo es, en cuanto al nombramiento de consejeros electorales y magistrados, por lo que también le atañe –en ejercicio de una facultad extraordinaria como es la de atracción- que lo pueda hacer para los demás servidores públicos que puedan integrar organismos electorales, pues así se consigue el fin de la reforma político-electoral.

Ahora bien, los actores, como se indicó, solicitan se deje sin efecto el acto impugnado en virtud de que, como se adelantó, en su concepto se vulnera la soberanía de los Estados, por existir reserva de ley respecto en la designación de servidores públicos ejecutivos de los OPLE.

Es infundado lo alegado por los actores, debido a que parte de la premisa implícita de que por el solo hecho de que ello se encuentre regulado ya en las legislación electoral del Estado de México y en la legislación de Sonora, es suficiente para considerar que se están invadiendo atribuciones de las entidades federativas.

¹⁵ La sentencia completa puede ser consultada en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la liga <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00749-2015.htm>

Esto es, no es admisible lo alegado por los recurrentes en el sentido de que el acto impugnado se contrapone con las leyes electorales del Estado de México y de Sonora, y que la facultad reglamentaria del INE prevista en el artículo 44 incisos a) y jj) de la LGIPE, tiene límites por los principios de reserva de ley y subordinación, ya que, precisamente la atribución del INE se está fundamentando en el ejercicio de la facultad de atracción prevista en el artículo 32 numeral 2 inciso h) de la LGIPE.

En primer término, porque hay que destacar que la legislación electoral del Estado de México, si bien señala como atribuciones del Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, de hacer la propuesta para nombrar al Secretario Ejecutivo, y respecto de la direcciones se refiere a que serán nombradas por el Consejo General del mismo organismo a propuesta del Secretario Ejecutivo, ello no se confronta con el contenido y alcance del acto impugnado, debido a que lo que establece dicho acuerdo son perfiles homologados para los que integren áreas ejecutivas de los OPLE a nivel nacional.

Lo anterior acontece con la legislación de Sonora, la cual, como se observará más adelante, el Presidente del Consejo General puede determinar sobre los titulares de direcciones ejecutivas, mientras que el Consejo General decide sobre la integración de consejos municipales y distritales.

Además, también resulta inoperante lo alegado en este sentido por el partido apelante, ya que el inciso a) del artículo 44 en comento se refiere a la facultad reglamentaria del INE para asuntos interiores del mismo, por lo que no es aplicable al caso. Asimismo el inciso jj) más que contravenir la legislación local, como se pretende hacer ver, estipula directamente la atribución del Consejo General del INE para dictar los acuerdos necesarios y hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en esta ley o en otra legislación aplicable.

Lo que quiere decir, en una interpretación sistemática y funcional que el INE cuenta con plenas atribuciones para dictar acuerdos generales y normar cualquiera de sus facultades que tiene encomendadas por la Constitución federal y la Ley General, y en ejercicio de su facultad de atracción respecto de algún tema que considere necesario su regulación, atendiendo a que tiene impacto a nivel nacional.

En este sentido, tal dispositivo faculta directamente al INE para que conozca de asuntos competencia de los OPLE, por lo que aun considerando que en el presente caso así fuera, también tendría facultades para regular la materia que se impugna en el acuerdo general.

Por tanto, como ha quedado establecido, al INE se le dotó de la atribución y facultad de poder establecer los lineamientos para nombrar a los servidores públicos de los OPLE, así como para incorporarlos al Servicio Profesional Electoral, en su caso, y además, expedir las normas para su integración total; es decir, la justificación de la reforma constitucional es que todos los servidores públicos que integren un organismo electoral local pertenezcan a fin de cuentas a un servicio profesional de carrera, para lo cual, en preparación se tienen que expedir las normas -acuerdos generales- con la finalidad de alcanzar ese objetivo, de conformidad con el transitorio Sexto del decreto de reforma a la Constitución federal de diez de febrero de dos mil catorce¹³.

...

De tal forma, que podemos concluir que el INE en ejercicio de su facultad de atracción cuenta con plenas atribuciones para regular y homologar los perfiles de los servidores públicos que integrarán los OPLE, sin que con ello se vulnere el artículo 116 de la Constitución federal, pero además contrario a lo sostenido por el apelante, se ratifica la autonomía en el funcionamiento de los organismos locales.”

Como lo señala el Tribunal, la emisión de este tipo de lineamientos se justifica en la necesidad de que los OPL cuenten con personal que tengan las mismas características a nivel nacional y se homologue bajo esa circunstancia.

Esta decisión justifica el principio general de derecho *quien puede lo más puede lo menos*, pues si el INE designa y fija los requisitos que deben reunir los Consejeros Electorales del máximo órgano de dirección de los OPL, más aún puede dictar las directrices para el demás personal de esos organismos, con independencia del tema del Servicio Profesional Electoral Nacional.

Algunos otros temas cuya atracción ejerció el INE, fueron:

b) Criterios para el procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales; y los requisitos y datos que debía reunir la documentación en la que se acreditara a los mismos, aprobados mediante Acuerdo INE/CG1070/2015.

De los considerandos establecidos en dicho acuerdo, se señala que el propósito de atraer este tema por EL INE, estuvo encaminado a establecer criterios que garantizaran el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, para garantizar las condiciones que facilitarían y coadyuvarían a que los partidos políticos y candidatos independientes pudieran ejercer sus derechos de nombrar representantes generales y ante las mesas directivas de casilla en la etapa de la Jornada Electoral, salvaguardando así su derecho de vigilancia el día de la elección, contribuyendo al desarrollo de la vida democrática; a la celebración periódica y pacífica de las elecciones y a la autenticidad y efectividad del sufragio en los Procesos Electorales Locales.

Lo anterior, considerando que las leyes electorales de las entidades federativas establecían una diversidad de procedimientos y actividades respecto a la acreditación de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, lo que justificaba que se estableciera una regulación unificada que asegurara el cumplimiento de los valores y principios que rigen la materia electoral desde la Constitución Federal.

c) Criterios para 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, al término de la jornada electoral, de los Procesos Electorales Locales 2015-2016, así como, en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos, aprobados mediante Acuerdo INE/CG122/2016.

Del acuerdo se desprende que la atracción de este asunto tuvo como propósito establecer Lineamientos que garantizaran el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, para el debido y seguro

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, a fin de homogeneizar procedimientos y actividades, en términos de lo previsto en el Acuerdo INE/CG830/2015, contribuyendo así al desarrollo de la vida democrática; a la celebración periódica y pacífica de las elecciones y a la autenticidad y efectividad del sufragio en los Procesos Electorales Locales

Lo anterior, tomando en cuenta que las leyes electorales de las entidades federativas establecían una diversidad de procedimientos y actividades respecto de esas actividades, por lo que se consideró necesario establecer requisitos mínimos y homologados, logrando así que se estableciera una regulación unificada que asegurara el cumplimiento de los valores y principios que rigen la materia electoral desde la Constitución Federal.

d) Criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en elecciones extraordinarias de legislaturas federales y locales, así como de ayuntamientos y de órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, aprobados mediante Acuerdo INE/CG927/2015.

El INE sostuvo que sin transgredir lo establecido en el artículo 116 constitucional, resultó necesario definir criterios generales que debieran observar los OPL para dar cumplimiento al principio de paridad de género en las elecciones extraordinarias que en su caso se celebraran, en virtud de que se podían presentar diversos escenarios de registro de candidatos.

e) Lineamientos para el establecimiento y operación de mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral, para los Procesos Electorales Locales 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos y, en su caso, de las diversas formas de participación ciudadana establecidas en las legislaciones estatales, aprobados mediante Acuerdo INE/CG1012/2015.

Del acuerdo se desprenden que el INE ejercicio la atracción de este tema con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, para el debido y seguro resguardo de los paquetes electorales en las elecciones locales, y de esta forma garantizar su llegada a los consejos correspondientes al término de la Jornada Electoral, contribuyendo así al desarrollo de la vida democrática; a la celebración periódica y pacífica de las elecciones y a la autenticidad y efectividad del sufragio en los Procesos Electorales Locales.

Lo anterior, porque las leyes electorales de las entidades federativas establecían una diversidad de procedimientos y actividades respecto de la operación de los mecanismos de recolección, motivo por el cual se consideró necesario establecer requisitos mínimos y homologados, logrando así que se estableciera una regulación unificada que asegurara el cumplimiento de los valores y principios que rigen la materia electoral desde la Constitución Federal.

CONCLUSIÓN

Las atribuciones especiales, en particular la atracción, han permitido al Instituto Nacional Electoral, centralizar la función electoral que corresponde a los OPL desarrollar para los procesos electorales locales.

Cuando uno observa todo lo que puede ser objeto de atracción, no así de la asunción porque pareciera que están más claros los supuestos de procedencia, surge las interrogantes ¿qué más asuntos podrá atraer el INE de la competencia de los OPL? ¿Existirá alguna limitante al ejercicio de esa atribución?

Una posible respuesta a esas interrogantes, es que nada escapa al ejercicio de la atracción, lo que me permite afirmar, que la reforma electoral de 2014, autorizó materialmente la centralización de la función electoral local, para que fuera una sola autoridad electoral administrativa y no 32 como se tenía antes, quien determinara las reglas para el desarrollo de los comicios locales.

Se trata de una manera diferente de entender el ejercicio de la función electoral, en la cual el INE fija las reglas, determina criterios, impone sanciones, remueve consejeros electorales de los OPLE y toma medidas para garantizar la funcionalidad de esos organismos, justificado en la necesidad de garantizar los principios que rigen dicha función, así como la equidad e imparcialidad en la contienda de los comicios locales.

Sin embargo, esta actuación preponderante del INE en los comicios locales, por más bondadosa que pudiera ser a fin de contar con elecciones libres, auténticas y pacíficas, *de facto*, estaría lapidando a los OPL poniendo en entredicho su adecuado funcionamiento, lo que en una futura reforma pudiera conducir a su desaparición.

Como comentario al margen, importa resaltar que el INE desde que reasumió sus atribuciones originarias que le fueron otorgadas para los procesos locales conforme al artículo 41, Base V, apartado B), inciso a), de la Constitución federal, relativas a la capacitación electoral, geografía electoral, ubicación y designación de los funcionarios de mesa directiva de casilla, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales y la fiscalización; en ninguna ocasión las ha delegado a los OPL para los procesos locales, habría que esperar, si la complejidad de las elecciones del 2018 motiva a hacerlo.

REFERENCIAS

Instituto Nacional Electoral. *Resolución INE/CG75/2016 que determina procedente la solicitud de asunción para la implementación y operación del programa de resultados electorales preliminares para el proceso electoral local 2015-2016, en el estado de Sinaloa*, disponible en: <http://ine.mx/archivos2/CentroDeAyuda/ResultadosElectorales/PREP/Sinaloa/2016/docs/pdf/INE-CG75-2016.pdf> [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG87/2015 por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas*, disponible en: http://norma.ine.mx/documents/27912/1351280/2015_INE_CG87_Acdo_atribucione

[s_especiales.pdf/374de905-98eb-4616-9912-c71f99cda344](#) [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG365/2016 por el que se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del organismo público local de Durango designados en cumplimiento al acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del proceso electoral local 2015-2016*, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/05_Mayo/CGeu201605-13/CGex201605-13_ap_3.pdf [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG865/2015 por el que se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los organismos públicos locales electorales*, disponible en: <http://norma.ine.mx/documents/27912/1607538/ACUERDO+INE-CG865-2015/a4fb8d8b-9580-497a-9741-ee49f24f990c> [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG830/2015 por el que se determinan las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales locales 2015-2016*, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/09_Septiembre/CGex201509-02_02/CGex2_201509-02_ap1.pdf [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG1070/2015 por el que se emiten los criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales; para regular su actuación en los procesos electorales locales ordinarios de 2016, así como los extraordinarios que deriven de los mismos; y se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredite a los mismos*, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/12_Diciembre/CGex201512-16_1a/CGex201512-16_ap_28.pdf [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG122/2016 por el que se establecen los criterios para 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, al término de la jornada electoral, de los procesos electorales locales 2015-2016, así como, en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos*, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/03_Marzo/CGex201603-16/CGex201603-16_ap24.pdf [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG927/2015 por el que se emiten criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género*

en elecciones extraordinarias de legislaturas federales y locales, así como de ayuntamientos y de órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-30/CGex201510-30_ap_16.pdf [accesado en agosto de 2016]

Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo INE/CG1012/2015 por el que se emiten los Lineamientos para el establecimiento y operación de mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral, para los procesos electorales locales 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos y, en su caso, de las diversas formas de participación ciudadana establecidas en las legislaciones estatales,* disponible en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/12_Diciembre/CGex201512-09_2a/CGex201512-9_ap_1.pdf [accesado en agosto de 2016]

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-103/2016 y acumulados,* disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00103-2016.htm> [accesado en agosto de 2016]

CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf [accesado en septiembre de 2016]

LGIPE. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,* disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf [accesado en septiembre de 2016]