



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

KARLA VANESSA NAJERA ROMERO

**“PROHIBICIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS
INDEPENDIENTES PARA REGISTRAR COMO
REPRESENTANTES ANTE MESA DIRECTIVA DE CASILLA Y
GENERALES A CIUDADANOS PREVIAMENTE CAPACITADOS
POR EL INE Y YA DESIGNADOS COMO FUNCIONARIOS DE
CASILLA”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Í N D I C E

PROHIBICIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES PARA REGISTRAR COMO REPRESENTANTES ANTE MESA DIRECTIVA DE CASILLA Y GENERALES A CIUDADANOS PREVIAMENTE CAPACITADOS POR EL INE Y YA DESIGNADOS COMO FUNCIONARIOS DE CASILLA

ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO DEL REGISTRO DE REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO Y CANDIDATO INDEPENDIENTE ANTE MESA DIRECTIVA DE CASILLA Y GENERALES

1.1. CIUDADANÍA MEXICANA.....	6
1.2. MESA DIRECTIVA DE CASILLA.....	10
1.3. CAPACITACIÓN ELECTORAL.....	11
1.3.1. Primera Etapa de Capacitación (Sensibilización).....	12
1.3.2. Segunda Etapa de Capacitación.....	12
1.4. FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA.....	13
1.5. DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES A REGISTRAR REPRESENTANTES ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y GENERALES.....	15
1.5.1. Registro de representantes.....	16
1.5.1.1. Representantes ante mesas directivas de casilla.....	16
1.5.1.2. Representantes Generales.....	17
1.5.2. Requisitos para el registro.....	17
1.5.3. Derechos y obligaciones.....	18

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DEL ACUERDO INE/CG1070/2015 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

2.1. MOTIVACIÓN DEL ACUERDO INE/CG1070/2015.....	23
2.2. MARCO NORMATIVO.....	25
2.3. POSICIONAMIENTO DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INE.....	26
2.4. PUNTOS DE ACUERDO.....	29
2.5. RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-824/2015 Y ACUMULADOS, INTERPUESTO POR MORENA, EL PRD Y EL PRI.....	30
2.5.1. Agravios.....	32
2.5.2. Test de Proporcionalidad.....	33
2.5.3. Resolución.....	35

CAPÍTULO 3

ADICIÓN A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RELATIVA A LA PROHIBICIÓN PARA EL REGISTRO DE CIUDADANOS CAPACITADOS EN SEGUNDA ETAPA DE CAPACITACIÓN Y DESIGNADOS FUNCIONARIOS DE CASILLA COMO REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y GENERALES

3.1. ADICIÓN AL ARTÍCULO 259, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	43
3.2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 259, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	46
3.3. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA RELATIVO AL REGISTRO DE REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.....	47
CONCLUSIONES.....	52
ANEXOS.....	53
Anexo 1. Acuerdo INE/CG1070/2015 del Consejo General del INE.....	53
Anexo 2. Recurso de Apelación con número de expedientes SUP-RAP-824/2015 y acumulados, interpuesto por MORENA, el PRD y el PRI.....	54
Anexo 3. Tablas del Multisistema ELEC. Causas de Sustitución de Funcionarios de Casilla.....	55
Anexo 4. Cronograma del Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla 2014-2015.....	56
Fuentes Consultadas.....	57

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca brindar alternativas a uno de los problemas que actualmente afecta al proceso electoral mexicano, en particular la integración de las mesas directivas de casilla. En los últimos años los partidos políticos han asumido una posición de cómoda alevosía al prácticamente quitar al Instituto Nacional Electoral (INE) parte importante de su trabajo cotidiano, que es la capacitación electoral de los ciudadanos que integraran las mesas directivas de casilla en tiempos electorales.

Para cumplir el objetivo de la presente investigación se han estructurado tres capítulos: en el capítulo 1, se abordan los conceptos generales del proceso electoral, y en concreto los relativos a la preparación del proceso electoral, a los derechos ciudadanos, los derechos de los partidos políticos y de los candidatos independientes, así como las formas y métodos para el registro de sus representantes ante las casillas, sus derechos y obligaciones.

En el capítulo 2, se analiza el acuerdo administrativo INE/CG1070/2015 del Consejo General del INE, considerando su contenido y analizando sus alcances jurídicos, así como los debates y opiniones de los diversos partidos políticos y actores electorales.

En el capítulo 3 y último se expone el debate relativo al acuerdo administrativo INE/CG1070/2015, el cual prohíbe a los partidos políticos acreditar representantes ya capacitados como funcionarios de casilla por las juntas ejecutivas distritales. Con ello se busca proponer medios de solución a este conflicto, un obstáculo actual en los procesos electorales locales y federales, a pesar de los múltiples esfuerzos políticos y judiciales que buscan erradicarlo sin obtener aún resultados claros y objetivos.

Para la elaboración de este análisis se utilizó el método inductivo, observándose cómo ciertas prácticas, indebidas por parte de los partidos políticos principalmente, se fueron replicando de tal manera que actualmente representan un problema en cada proceso electoral, lo anterior a pesar de acciones concretas que se han implementado sin éxito. Una vez ubicada dicha práctica, así como los efectos de la misma, se presenta la propuesta de prohibición por mandato de ley para poder erradicarla. También para esta investigación se utilizó el método histórico, y así se pudo identificar qué elementos hacen que dicha práctica se siga presentando. Para lo anterior, fue necesario revisar cifras registradas en las bases de datos generadas por la organización de los procesos electorales, que desde la creación del Instituto Nacional Electoral este organismo ha realizado. Asimismo, fue de gran utilidad el método analítico, con el cual fue posible conocer las causas y efectos del mismo para poder llegar a comprender el origen de esta condición, y

cómo es que tal práctica ha sido utilizada por los partidos políticos con frecuencia a todo lo largo y ancho del país.

Con la presente investigación se espera contribuir a la solución de este problema y así poder abonar a la mejora de la democracia.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO DEL REGISTRO DE REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO Y CANDIDATO INDEPENDIENTE ANTE MESA DIRECTIVA DE CASILLA Y GENERALES

“Es claro que instituciones y Constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos Gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”.
Giovanni Sartori¹

En los últimos años hemos sido testigos de cómo en México se ha desarrollado una importante evolución en las elecciones públicas, en otras palabras: en los procesos electorales.

En efecto, la situación política, económica y social del país ha motivado diversas transformaciones del Estado mexicano, entre ellas y una de las más demandadas es mejorar el sistema electoral nacional; para ello a los gobiernos de las dos fuerzas políticas del país, que han transitado en los últimos 18 años en la presidencia, les ha quedado claro que la sociedad demanda legalidad en la elección de sus gobernantes, de allí que han surgido diversas reformas a la Constitución, las cuales han motivado la promulgación y derogación de las leyes electorales. Para efectos de la presente tesina resulta fundamental la reforma en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, mediante la cual se derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Derivado de lo anterior, el 23 de mayo de 2014, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los Decretos por los que se expidieron la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que en su artículo Décimo Segundo Transitorio, establece las funciones correspondientes a la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los integrantes de las mesas directivas de casilla; estipulando que, en los Procesos Electorales Locales, se entenderán delegadas a los Organismos Públicos Locales (OPL), es decir, a las autoridades encargadas de organizar las elecciones en las 32 entidades federativas, en acatamiento al decreto en mención; manteniéndose delegadas hasta en tanto

¹SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pág.8. [En línea] Disponible:<https://www.google.com.mx/search?q=ingenieria+constitucional+comparada+giovanni+sartori+pdf+gratis&sa=X&ved=0ahUKEwj27aKKwMrVAhVCjVQKHXMARoQ1QIIYigB&biw=1347&bih=887>

no sean reasumidas por votación de la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en lo sucesivo INE), en términos del artículo Octavo Transitorio de dicho decreto. En otras palabras, dicha reforma centralizó las funciones de la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de casilla en los procesos electorales locales, mediante el Acuerdo INE/CG100/2014 (véase Anexo 1), aprobado por el Consejo General del INE, el 14 de julio de 2014, por lo que a partir de esta reforma se facultó al INE como autoridad nacional.

1.1. CIUDADANÍA MEXICANA

No hay una definición única sobre ciudadanía, debido a que es un concepto que evoluciona con el transcurso del tiempo y se analiza desde varias perspectivas.

La palabra ciudadanía proviene del latín que significa *civitas*, era como los romanos llamaban a la ciudadanía romana. Esta palabra está formada con el sufijo derivativo *-dad* (*cualidad*) sobre la palabra *civis* (*ciudadano*). Los ciudadanos (*cives*) se identificaban por tener derechos y obligaciones.²

De conformidad con el artículo 34 constitucional, se establece que son ciudadanos mexicanos de la República los varones y mujeres, primeramente que cumplan con 18 años de edad y que tengan un modo honesto de vivir.

Ambos requisitos resultan bastante cuestionables, dado que el primero se adquiere con el simple paso del tiempo y el modo “honesto de vivir” resulta bastante subjetivo en nuestro tiempo, relativo de persona a persona, con circunstancias particulares y muy discutibles en cada caso.

Si bien es cierto que la ciudadanía engloba derechos y obligaciones, se han ido sumando diversos elementos derivados de la evolución de las sociedades, con lo cual el concepto de ciudadanía cada vez se vuelve más complejo.

Ahora bien, desde el ámbito teórico citaremos al inglés T.H. Marshall, quien define ciudadanía como aquel “*estatus que se concede a los miembros de*

² Vid. BARBERÍA, María E. *Diccionario de latín jurídico*, Florida, Valletta Ediciones. Prov. De Buenos Aires, República de Argentina, 2006. Pág. 30.

pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica."³

Cabe destacar que el gozar de este estatus no solo es beneficiarse de los derechos que otorga, sino también asumir los deberes que implica. Actualmente las obligaciones ciudadanas viven una crisis en la que cada vez es más difícil que los ciudadanos se comprometen a cumplirlas.

Al respecto Alberto J. Olvera⁴ analiza los diferentes derechos que componen dicho estatus: civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano que le permite ser autónomo respecto del Estado, competente y capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias. Los derechos políticos se refieren a la capacidad de estos sujetos para elegir a quienes han de gobernarlos, y los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad.

De las anteriores clasificaciones abordaremos los derechos políticos que se desprenden del estatus otorgado por la ciudadanía.

Desde una perspectiva jurídico-electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) define ciudadanía como la calidad política que se adquiere por haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir, que le da aptitud legal para ejercer el sufragio.⁵

Si bien es cierto, tales derechos se encuentran plasmados en nuestra Constitución, el goce pleno y ejercicio de los mismos es un deber que el Estado mexicano debe defender, velar y proteger.

Ahora bien, la ciudadanía otorga prerrogativas a quienes gozan de este estatus, mismas que se establecen en el artículo 35, párrafo 1, fracciones I, II y III, constitucional, entre otras las siguientes:

- Derecho a votar

³ MARSHALL, T.H. y Bottomore Tom. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, Londres, 1992, Pág. 18. Hay traducción al español en Alianza Editorial, Madrid, 1998.

⁴ Vid. OLVERA RIVERA, Alberto J. *Ciudadanía y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuaderno 8, Instituto Federal Electoral, México, D.F. mayo de 2008. Pág. 20.

⁵ Vid. *Glosario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, [En línea]. Disponible: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterc>. 28 de abril de 2017. 21:35 PM.

- Derecho a ser votado para los cargos de elección pública
- Derecho a asociarse libremente para tomar parte de los asuntos políticos del país

Es importante resaltar que la ciudadanía no se agota sólo con votar y ser votado, va más allá, implica la participación activa, informada y responsable, involucrarse en la toma de decisiones públicas, exigir la clara rendición de cuentas así como hacer respetar los derechos de los ciudadanos a sus gobernantes.

Como ya lo mencionamos la ciudadanía no sólo otorga derechos, sino también, impone obligaciones tales, como:

- Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley
- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos
- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado

De conformidad con el artículo 36, párrafo 1, fracciones III, IV y V, constitucional, tanto los derechos como obligaciones otorgadas a los ciudadanos mexicanos son fruto de la constante transformación que México ha experimentado a lo largo de muchos años, aún falta hacer frente a la problemática actual: *el descontento social*, traducido en una sociedad que no se involucra, desinteresada y desilusionada de los gobernantes, que se rehúsa a la participación de la vida democrática de nuestro país. Teniendo como resultado una incipiente participación que se traduce en malos gobiernos.

El estatus de ciudadanía también se puede llegar a perder, por las causales del artículo 37, inciso C), constitucional:

- Aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros
- Prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal
- Aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal. A excepción del Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- Admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente
- Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional
- En los demás casos que fijan las leyes

Por su parte la suspensión de derechos o prerrogativas ciudadanas, tiene fundamento en el artículo 38 constitucional, que dispone:

- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley
- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión
- Durante la extinción de una pena corporal
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes
- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión

Cabe destacar que los derechos político-electorales han sido reconocidos como derechos humanos, el Gobierno mexicano “sostiene que no es por la vía del aislamiento, suspensión o exclusión, que se puede coadyuvar a la preservación y fortalecimiento de la democracia [...]”⁶

Contradictoriamente nuestra Constitución Política prevé su pérdida y suspensión, no importando que los derechos humanos posean una naturaleza indivisible, irrenunciable, exclusiva y esencial a la persona. Quedando rebasado y rezagado el derecho mexicano frente a lo que pretende regular.

⁶ SALTALAMACCHIA, Natalia y Urzúa María José. *Los Derechos Humanos y la Democracia en el Sistema Interamericano*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuadernos 37, Instituto Nacional Electoral, México, Ciudad de México, 2016. Pág.90.

Por su parte la LGIPE expresa con mayor detalle los derechos y obligaciones que derivan del estatus de ciudadanía, destacando los siguientes artículos:

Artículo 1, párrafo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero.

Artículo 2, párrafo 1, inciso a). Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.

Artículo 7, párrafo 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

Los ciudadanos mexicanos tienen, entre otros derechos, los de ocupar puestos de elección popular o participar como observadores electorales, pero también tienen obligaciones, como votar para poder elegir a sus gobernantes, siendo éste el más conocido y por tanto el más ejercido, aunque no es el único, también existe la obligación de integrar las casillas que se instalan el día de la jornada electoral. A continuación se explica brevemente en qué consiste.

1.2. MESA DIRECTIVA DE CASILLA

Son órganos electorales integrados por ciudadanos encargados de recibir, contar, clasificar y registrar la votación, durante la jornada electoral, de los ciudadanos que manifiestan su voluntad mediante el voto, libre, secreto y directo para elegir a sus gobernantes.

Las mesas directivas de casilla son llamadas así porque sus actividades durante la jornada electoral se realizan en una mesa, integrada por ciudadanos y para ciudadanos con la finalidad de vigilar, cuidar y dar certeza a los resultados electorales, siendo sus vecinos, conocidos, pobladores de la

comunidad quienes se encarguen de vigilar, hacer respetar y cuidar la voluntad del pueblo mediante el sufragio.

Las mesas directivas de casilla se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales; asimismo, la ley general electoral estipula que para el caso de las consultas populares se incorporará un escrutador más a la mesa directiva. Es importante señalar que en aquellas entidades en que se celebren elecciones concurrentes con la federal, se instalará una casilla única, que se distingue por contar con un secretario y un escrutador adicional a los ya señalados.

El INE será el responsable de integrar las mesas directivas de casilla, de conformidad con LGIPE, concretamente con el artículo 254.⁷

1.3. CAPACITACIÓN ELECTORAL

La capacitación en términos generales es proveer a alguien de lo que necesita para una cosa determinada,⁸ para efectos de integración de las mesas directivas de casilla es el proceso de enseñanza-aprendizaje, que imparte el Capacitador Asistente Electoral (CAE), con supervisión y apoyo de los Supervisores Electorales (SE) de manera presencial, a los ciudadanos dotándolos de los conocimientos necesarios para desarrollar habilidades que pondrán en práctica el día de las votaciones ya como funcionarios de casilla; ambas figuras son contratadas por el INE de manera temporal para apoyar en dichas actividades durante los procesos electorales.

La capacitación puede impartirse individual o grupal, en la casa del propio ciudadano, en espacios alternos o centros de capacitación tales como un kiosco, un parque o una plaza pública. Se emplean materiales didácticos que sirven como herramienta para facilitar y reforzar el proceso de aprendizaje.

⁷ Para la integración de las mesas directiva de casilla, también es necesaria la observancia de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, para cada proceso electoral se aprueba la Estrategia correspondiente, dicho documento permite definir, trazar y guiar cada una de las acciones que deben realizar las direcciones ejecutivas involucradas en la consecución de esta atribución, así como por las juntas locales y distritales ejecutivas del INE, y, en su caso, por los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas (OPLE). Estableciendo los procedimientos a implementarse, metas y objetivos así como los medios para alcanzarlos. Con lo que se busca garantizar la instalación y funcionamiento de las casillas electorales para un ejercicio efectivo del voto.

⁸ *Vid.* Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*, 22.^a ed. [En línea]. Disponible: <http://www.rae.es/rae.html>, 21 de mayo de 2017.11:25 PM.

Estos materiales deben de tener un lenguaje claro y sencillo combinado con imágenes representativas y explícitas. Lo anterior, porque dichos materiales son utilizados por ciudadanos que provienen de diversos contextos sociales, culturales y con diferentes grados académicos.

Como anteriormente se mencionó, el INE es el responsable de dicha actividad, a través de las juntas distritales ejecutivas, que a su vez la replican mediante los SE y CAE, sin quienes no podríamos concebir la capacitación electoral, ellos están encargados de buscar, visitar, notificar, capacitar y entregar los nombramientos como funcionarios de casilla a los ciudadanos, además de realizar un acompañamiento antes y durante la jornada electoral a los funcionarios.

La capacitación electoral se divide en dos etapas, la primera va dirigida a los ciudadanos sorteados y la segunda etapa a los funcionarios ya designados, además de impartirse en momentos diferentes dentro del proceso electoral.

1.3.1. Primera Etapa de Capacitación (Sensibilización)

Primer acercamiento con los ciudadanos sorteados por parte de los CAE, en el que se busca concientizar sobre la importancia que tiene la participación de los ciudadanos para la toma de decisiones públicas y la democracia del país, promover el ejercicio del voto, así como aspectos básicos del proceso electoral. Las actividades que se realizan en esta etapa son visitar al ciudadano, para lo cual el CAE acude al domicilio del ciudadano con el propósito de identificarlo y tratar de persuadirlo y convencerlo de la importancia de su participación, dicho acto se oficializa con la entrega de la Carta-Notificación, donde se toman los generales del ciudadano, para posteriormente hacer una depuración de ese universo y poder elegir a los ciudadanos que cumplen con los requisitos legales y que aceptan desempeñarse como funcionarios de mesa directiva de casilla⁹.

1.3.2. Segunda Etapa de Capacitación

Durante esta se formaliza el acto de ser funcionario de mesa directiva de casilla, se profundiza en la capacitación electoral, tomándose en cuenta la disponibilidad, compromiso y debida capacitación de los ciudadanos. Dicho

⁹ Lo anterior se desprende de la consulta al Programa de Integración de Mesas Directivas De Casilla y Capacitación Electoral. Págs.17, 20 y 22 y al Manual del Capacitador-Asistente Electoral, Tomo II (Operativo). Págs. 64 y 65. Ambos para el Proceso Electoral Local 2016-2017.

universo se integra por los ciudadanos que fueron visitados, notificados, sensibilizados (primera etapa) y que cumplen con los requisitos legales.

Se capacita no sólo teóricamente sino también de manera vivencial, a través de simulacros y prácticas electorales, que buscan fortalecer los conocimientos adquiridos mediante la ejecución de las actividades a realizar el día de la Jornada Electoral además de permitir la familiarización con los materiales y documentos que utilizarán, así como con los demás ciudadanos integrantes de la mesa directiva de casilla.

En estos simulacros se pone especial cuidado al conteo y clasificación de los votos, el correcto llenado de las actas y la integración del paquete electoral.

1.4. FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA

La designación de los funcionarios de casilla se realiza a través de un procedimiento establecido en la ley electoral general, como ya lo mencionamos dicha responsabilidad con la última reforma político-electoral es facultad exclusiva del INE.

Las mesas directivas son órganos integrados por personas que provienen de diferente estrato social, instrucción, profesión, ocupación, costumbres, lenguaje, estado social, sexo, entre otras. Los requisitos legales;¹⁰ para ser funcionario de mesa directiva de casilla son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento
- Vivir en la sección electoral donde se instale la casilla
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores
- Tener la Credencial para Votar con fotografía
- Estar en el ejercicio de sus derechos políticos
- Tener un modo honesto de vivir
- Haber recibido el curso de capacitación
- No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía
- Saber leer y escribir
- No tener más de 70 años al día de la elección

¹⁰ La Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral, cuyo Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, dio paso a la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos, publicada el 23 de mayo de 2014, en el *Diario Oficial de la Federación*, cuyo artículo 83, señala los requisitos legales para ser funcionario de casilla.

Es muy importante mencionar que, referente a este último requisito del límite de edad y en observancia "...a la reforma del 10 de junio de 2011, al artículo 1° de la CPEUM, se estableció el principio *pro persona*, así como la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad."¹¹ Motivo por el cual se exceptuó el requisito al límite de edad para efectos de la integración de las mesas directivas de casilla, lo anterior derivado de las disposiciones relativas al derecho a la no discriminación de cualquier índole.¹²

Es así como las personas mayores de 70 años podrán participar como funcionarios de mesa directiva de casilla con lo que se pretende que no existan limitantes para que los ciudadanos puedan tener pleno goce de sus derechos y obligaciones político-electorales.

Ahora bien, correspondiente a la cantidad de ciudadanos necesarios para conformar cada mesa directiva, se requerirán para elecciones federales 7 funcionarios: 4 propietarios y 3 suplentes generales, y para elecciones en las que coincidan la elección local con la federal, se requerirán 9 funcionarios: 6 propietarios y 3 suplentes generales.

Los integrantes de las mesas directivas de casilla tienen diversas atribuciones, dentro de las que destacan:

- Instalar la casilla
- Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura
- Recibir la votación
- Realizar la clasificación y el conteo de los votos
- Realizar el llenado de las actas
- Publicar los resultados y clausurar la casilla¹³

¹¹ AGUILAR SÁNCHEZ, José Antonio Abel, "Control de constitucionalidad en materia electoral en México". *Justicia Electoral: revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Cuarta época, vol. 1. Núm. 16, México, julio-diciembre 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pág. 127.

¹² Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral Proceso Electoral Local 2016-2017, aprobada mediante acuerdo INE/CG679/2016, de fecha 28 de septiembre, 2.5.1. Razones por las que un Ciudadano No Participa. Pág. 28. Siendo esta la primera Estrategia en la que se exceptuó dicho requisito.

¹³ El anterior listado se desprende groso modo de la lectura de los artículos 84 al 87, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Manual del Funcionario de

Además, tienen la obligación de cuidar el orden durante la jornada electoral, que no se presenten actos de violencia y que se respete la libre emisión del voto, por mencionar algunas.

Finalmente, para un buen desempeño de los funcionarios de casilla es necesaria la impartición de una buena capacitación electoral.

1.5. DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES A REGISTRAR REPRESENTANTES ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y GENERALES

De acuerdo con Giovanni Sartori "...los partidos son conductores de expresión,"¹⁴ representan al pueblo y expresan sus exigencias, mediante la ocupación periódica de los cargos de representación popular que se realiza a través de elecciones libres auténticas y periódicas para integrar los órganos del Estado, a través del voto ciudadano.

Es así como los partidos políticos y candidatos independientes, gozan de prerrogativas y obligaciones,¹⁵ entre las que destacan el registro de candidatos, la celebración de campañas electorales, el registro de representantes ante casilla y generales por destacar algunos.

Nos referiremos concretamente al derecho que tienen de registrar representantes. El objetivo de contar con representantes en las casillas es vigilar y cuidar que todos los actos realizados durante el domingo de votación, sean apegados a la ley dotando de certeza los resultados electorales, siendo los representantes de partido político y candidato independiente quienes cuiden en cada casilla, en cada sección, en cada distrito electoral los intereses del partido o candidato al que representan.

Mesa Directiva de Casilla, Proceso Electoral Local 2016-2017. Págs. 54, 55, 82, 96, 97, 106 y 107.

¹⁴ SARTORI, Giovanni, *op.cit.* Pág. 51.

¹⁵ Precisaremos que a partir de la Reforma del 10 de febrero de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia político-electoral, es que se incluye a la figura de los candidatos independientes. Asimismo, por dicho Decreto se expidió la Ley General de Partidos Políticos la cual prevé en sus artículos 23 al 33, prerrogativas y derechos para los partidos políticos, mismos que se robustecen con los señalados en los artículos 259 al 265 de la LGIPE.

1.5.1. Registro de representantes

El registro se realiza ante el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral correspondiente, las solicitudes de acreditación deberán presentarse en las formas aprobadas y proporcionadas por el Consejo General del INE, además de verificar que cumplan con los siguientes requisitos:

- Se encuentren inscritos en el padrón electoral y lista nominal vigente y por lo tanto cuenten con credencial para votar vigente
- Que no hayan sido acreditados como observadores electorales
- Que no se les haya contratado como supervisores y capacitadores asistentes electorales
- Hayan sido registrados previamente como representantes de otro partido político o candidato independiente¹⁶

Las únicas restricciones que existen para poder ser representante de partido político son las establecidas en el artículo 24, de la LGPP:

- Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal
- Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una entidad federativa
- Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral
- Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca
- Ser agente del Ministerio Público federal o local

Nuevamente estamos ante un supuesto obsoleto y fuera del contexto político y social actual, lo cual hace que su aplicación llevada a la realidad no sea práctica y, por tanto, sea inútil. Además de hacer referencia únicamente a los partidos políticos y no mencionar nada respecto de los candidatos independientes.

1.5.1.1. Representantes ante mesas directivas de casilla

Los representantes de casilla son ciudadanos registrados por un partido político o candidato independiente que los representa en las mesas directivas de casilla instaladas durante la Jornada Electoral para vigilar, proteger, otorgar certeza y legalidad a las actividades que se realizan en la casilla, cuidando siempre los intereses del partido o candidato que representan.

¹⁶ Para mayor detalle revisar el Anexo 1, INE/CG1070/2015, en el Punto de Acuerdo Séptimo. Págs. 27 y 28.

Tanto para las elecciones federales como para las de índole local cada partido político y candidato independiente podrá acreditar 1 representante propietario y 1 suplente.¹⁷

La actuación de los representantes ante mesa directiva de casilla ayuda a que los partidos y candidatos independientes puedan defender y proteger sus intereses, su actuación estará apoyada, coordinada y supervisada por los representantes generales.

1.5.1.2. Representantes Generales

Los representantes generales son los encargados de vigilar y coordinar en un determinado número de casillas la presencia y desempeño de los representantes ante mesas directivas de casilla, además de apoyarlos y estar atentos a los reportes de incidentes que se presenten durante la jornada electoral. El número de casillas depende del tipo de zona: urbana o rural para lo cual podrán acreditar en cada distrito electoral uninominal a:

- Un representante general por cada 10 casillas en zonas urbanas
- Un representante general por cada 5 casillas en zonas rurales.¹⁸

1.5.2. Requisitos para el registro

Para que el INE otorgue el registro a los representantes de partido político y candidato independiente, es necesario que cumplan con los siguientes requisitos:

- Ser mexicanos por nacimiento
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores
- Tener credencial para votar vigente
- No estar en ninguno de los supuestos del artículo 24 de la LGPP
- Llenar solicitud para registro, dicho formato será emitido por el INE
- Registrarse ante el consejo distrital correspondiente, para lo cual junto con la relación de las casillas aprobadas en el ámbito territorial de la elección en la que participen, se anexara la relación de los domicilios de los consejos distritales del Instituto ante los cuales deberán acreditarse

¹⁷ En concordancia con lo estipulado en el artículo 259, párrafo 1, incisos a) y b), de la LGIPE.

¹⁸ De acuerdo con lo que señala el artículo 259, párrafo 2, de la LGIPE.

Una vez cumplidos los requisitos anteriores, se les deberá entregar su nombramiento con el que se acreditan oficialmente ante los funcionarios de casilla y que contiene los siguientes datos:¹⁹

- a) Denominación del partido político o nombre completo del candidato independiente
- b) Nombre del representante
- c) Indicación de su carácter de propietario o suplente
- d) Número del distrito electoral, sección y casilla en que actuarán
- e) Clave de la credencial para votar
- f) Lugar y fecha de expedición
- g) Firma del representante o del dirigente que haga el nombramiento
- h) Firma del representante acreditado

Con el registro de todos los representantes generales acreditados se integra una lista que es entregada a los presidentes de las casillas, esto para que se tenga conocimiento de quienes pueden desempeñarse con tal carácter a lo largo de la jornada electoral.

1.5.3. Derechos y obligaciones

Al respecto Leonardo Valdés Zurita señala que “...los partidos requieren de garantías elementales que permitan su supervivencia.”²⁰ Lo anterior encuentra fundamento en las leyes electorales, las cuales prevén diversas prerrogativas y obligaciones dentro de las que encontramos las correspondientes a la protección y regulación de la actuación de los representantes ante mesas directivas de casilla y generales, así como para su debido desempeño evitando que sea excesivo pero cuidando que no sea limitado y mucho menos en perjuicio de los demás actores que intervienen en los procesos electorales.

En el siguiente cuadro se señalan algunos de los **derechos** con los que cuentan los representantes ante mesa directiva de casilla y generales para el correcto desempeño de sus funciones:

¹⁹ Para mayor detalle se puede consultar el artículo 264, párrafo 1, de la LGIPE.

²⁰ *Vid.* VALDÉS ZURITA, Leonardo Antonio. *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuaderno 7. Instituto Nacional Electoral, México, Ciudad de México, 2016. Pág. 38.

REPRESENTANTES ANTE MESA DIRECTIVA DE CASILLA	REPRESENTANTES GENERALES
Estar presentes desde la instalación de la casilla hasta su clausura.	Verificar la presencia de sus compañeros acreditados ante las mesas directivas de casilla.
Recibir copia legible de las actas (instalación, cierre de votación y de escrutinio y cómputo) y de la documentación utilizada en la casilla y firmar el recibo correspondiente.	Recibir informes detallados por parte de los representantes de su partido político o candidato independiente ante la mesa directiva de casilla sobre el desarrollo de la Jornada Electoral.
Rubricar o sellar las boletas electorales, por partes para no obstaculizar el desarrollo de la votación.	Sólo en caso de que sus compañeros acreditados ante la casilla no estuvieran presentes, pueden: <ul style="list-style-type: none"> a) Presentar escritos de incidentes durante toda la Jornada Electoral y escritos de protesta cuando se termine el conteo de los votos. b) Recibir copia legible de las actas y de la documentación utilizada en la casilla, para lo cual deben firmar un recibo. c) Acompañar al presidente de la casilla a las oficinas del INE o del OPL, para entregar el paquete electoral.
Presentar escritos de incidentes ocurridos durante la votación.	Al reverso de su nombramiento, se imprimirá el fundamento de los artículos de la Ley General que garantizan el ejercicio de sus derechos.
Presentar escritos de protesta cuando se termine el conteo de los votos.	
Acompañar al presidente de la casilla a las oficinas ya sea del INE o del OPL, para hacer entrega del paquete electoral.	
Al reverso de su nombramiento, se imprimirá el fundamento de los artículos de la Ley General Electoral que garantizan el ejercicio de sus	

derechos.	
Votar en la casilla ante la cual estén acreditados, siempre y cuando presenten su credencial para votar.	

De igual manera al establecerse derechos estos generan **obligaciones**, que deberán respetarse y cumplir por parte de los representantes ante mesas directivas de casilla y representantes generales de los partidos políticos y candidatos independientes:

REPRESENTANTES ANTE MESA DIRECTIVA DE CASILLA	REPRESENTANTES GENERALES
Firmar todas las actas que se levanten durante la jornada electoral.	Ejercer el cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en la ruta de trabajo asignada.
No hacer las actividades de los funcionarios de casilla ni intervenir en sus decisiones.	Bajo ninguna circunstancia pueden ejercer o asumir las funciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.
Portar en todo momento a la vista distintivo con el emblema de su partido político (debe medir hasta 2.5 por 2.5 centímetros) con la leyenda visible de "representante".	Portar en todo momento a la vista distintivo con el emblema de su partido político (debe medir hasta 2.5 por 2.5 centímetros) con la leyenda visible de "representante".
Abstenerse de usar vestimenta que contenga los colores que identifiquen al partido político o candidato independiente que representen.	Abstenerse de usar vestimenta que contenga los colores que identifiquen al partido político o candidato independiente que representen.
	El representante general debe actuar de manera individual y no puede sustituir en sus funciones a los representantes acreditados ante la casilla.
	En ningún caso pueden estar al mismo tiempo dos representantes generales de un mismo partido en el interior de la casilla.
	Llevar a un notario público para dar fe de algún hecho; para que ingrese a la

	casilla se requiere la autorización del presidente.
--	---

Es importante destacar que los partidos políticos, cuentan con todos los medios necesarios para tener un adecuado desempeño, lo anterior con la premisa de ser quienes deben promover la participación ciudadana, de conformidad con lo establecido constitucionalmente. Para abundar sobre los derechos y obligaciones de los partidos será necesaria la observancia de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que surge como producto de la última reforma constitucional en materia electoral.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DEL ACUERDO INE/CG1070/2015 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el órgano superior de dirección, integrado por once ciudadanos elegidos por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados,²¹ de los cuales uno de ellos se desempeña como Consejero Presidente y los diez restantes como consejeros electorales, quienes tienen derecho con voz y voto, y quienes conjuntamente son responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Este órgano tiene la facultad de emitir los acuerdos necesarios que favorezcan el cumplimiento de las facultades que les otorga la Ley.²² También integran el Consejo General con voz pero sin voto los Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada fracción parlamentaria representada en el Congreso de la Unión), los representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal) y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.

Es así como durante la sesión extraordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2015, el Consejo General del INE aprobó, dentro del marco de los procesos electorales locales 2015-2016, el Acuerdo **INE/CG1070/2015** por el que en ejercicio de la facultad de atracción se emitieron 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; aprobándose así los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredite a los mismos.

²¹ Uno de los cambios instaurados con la Reforma Constitucional en materia político-electoral de 2014, fue la modificación de las autoridades electorales, con lo que desapareció el Instituto Federal Electoral para dar paso a la creación del Instituto Nacional Electoral, aumentando también sus facultades respecto de la organización de los procesos electorales. Se incrementó el número de integrantes de su Consejo General, además de instaurarse un nuevo procedimiento para la designación de sus miembros, lo anterior quedó estipulado en el artículo 41, Base V, Apartado A, párrafo 2 de la CPEUM.

²² Otro de los aspectos que introdujo dicha reforma es que el Consejo General del INE de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base V, constitucional y en los artículos 44, párrafo 1, incisos j), k), ee), gg) y jj), de la LGIPE, por el voto de al menos 8 de sus consejeros puede asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que correspondan a los OPL.

2.1. MOTIVACIÓN DEL ACUERDO INE/CG1070/2015

Mediante oficio CESPEL/PSM/029/2015, de fecha 6 de diciembre de 2015, se presentó la solicitud al Consejero Presidente, por parte de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral,²³ para poner a consideración del Consejo General del INE en ejercicio de la facultad de atracción la emisión de dichos criterios, mediante la aprobación del acuerdo en comento para garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral: certeza legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Durante el proceso electoral local 2015-2016 —cuya jornada electoral tuvo verificativo el 5 de junio de 2016 en trece entidades²⁴ del país— fue necesaria la observancia de la ley electoral local de cada entidad federativa, misma que establecía procedimientos y criterios diferentes para la realización de las actividades necesarias para la organización y realización de la elección. Una de esas actividades era la acreditación de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, por lo que fue necesario estandarizar dicho procedimiento, es decir, unificar los requerimientos, plazos y formatos para su registro en las diferentes entidades.

Fue así como el Instituto buscó facilitar mediante un mismo procedimiento la acreditación de representantes, cuya importancia reside en vigilar y cuidar que el desarrollo del proceso electoral se realice dentro de un marco de legalidad, así como de certeza en la realización de las actividades el día de la jornada electoral. Ahora bien, como sabemos la debida integración de las mesas directivas de casilla es atribución exclusiva del INE, por lo cual aplicó procedimientos de verificación, que tienen por objetivo impedir que se acreditaran como representantes de partido político o candidato independiente, funcionarios de mesa directiva designados, así como impedir la duplicidad de funciones de los representantes ya sea como observadores electorales, entendiéndose por estos, todo ciudadano que tenga derecho a realizar las actividades de observación de los actos de carácter público de preparación y desarrollo de los procesos electorales, dando cuenta de su participación

²³ Aspecto que se instauró como nueva facultad del Consejo General del INE, establecido en el artículo 41 Base V, Apartado C), segundo párrafo, inciso c) de la CPEUM y en el artículo 120, párrafo 3, de la LGIPE.

²⁴ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

mediante su testimonio, acreditados ante el INE,²⁵ y como supervisores o capacitadores asistentes electorales²⁶ contratados por el INE; así como impedir la duplicidad con los registros de representantes de otro partido político o candidato independiente.

Para la verificación de los aspectos señalados anteriormente, el INE a través de sus sistemas informáticos y bases de datos revisó los listados que se generaron con los registros de las figuras mencionadas.

Este tipo de verificaciones surgió como resultado de experiencias de procesos electorales pasados, para evitar que ciudadanos y funcionarios ya designados rechazaran, renunciaran o declinaran a ser funcionario de casilla por el hecho de que posteriormente los partidos políticos, principalmente, los reclutan mediante ofertas económicas. Integrar las mesas directivas de casilla no es una actividad sencilla, implica entre otros aspectos tiempo, recursos humanos y financieros.

Con la aprobación del presente acuerdo se buscó salvaguardar los derechos político-electorales de los ciudadanos a través de garantizar la emisión de su voto en las casillas, debido a que al no integrarse las casillas no se pueden instalar, al no instalarse, los ciudadanos no pueden votar; además de garantizar el cumplimiento de la obligación constitucional que tienen las y los ciudadanos de integrar las mesas directivas de casilla, obligación que no es imperativa pero si atributiva.²⁷

Como sabemos ser funcionario de mesa directiva es un mandato constitucional establecido en su artículo 5, párrafo 4, caso contrario es el ser representante de partido político o de candidato independiente ante mesa directiva de casilla o general, lo cual no representa una obligación constitucional para los ciudadanos, pero si es un derecho con el que cuentan los partidos políticos y candidatos independientes.

Cabe señalar que es durante la búsqueda y asignación de posibles funcionarios de casilla que puedan integrar las mesas directivas, donde se da una importante pérdida de los ciudadanos capacitados cuando los partidos

²⁵Convocatoria Proceso Electoral Local 2017. [En línea]. Disponible: <http://ine.mx/portal/elecciones/locales/2017/observadores/convocatorias/>. 23 de abril de 2017. 20:41 PM.

²⁶ *Ut supra*.

²⁷ *Vid.* GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2013. Pág.178.

políticos y candidatos independientes les pagan o dan prebendas, para que funjan como sus representantes, esto se genera durante la segunda etapa de capacitación²⁸ que imparte el INE surgiendo la necesidad de aprobar el Acuerdo INE/CG1070/2015.

Para los partidos políticos se ha vuelto una práctica común y reiterada escoger a sus representantes entre el universo de los funcionarios de mesas directivas de casilla. Es importante tener conciencia y todo el respaldo de los partidos políticos y candidatos independientes para que no se lleven a los funcionarios que son capacitados concretamente en la segunda etapa de capacitación electoral y en la cual dichos ciudadanos cuentan con los elementos necesarios para participar el día de la jornada electoral.

Ahora bien, correspondiente al derecho que tienen los partidos políticos y candidatos independientes a tener representantes en los órganos electorales del Instituto Nacional Electoral, incluyendo las casillas, tal derecho no tiene más límite que el que la persona que represente al partido político o candidato independiente no tenga impedimento legal.²⁹ Y haber sido capacitado, no es un impedimento legal; el impedimento, es ser nombrado para ejercer esas funciones electorales.

2.2. MARCO NORMATIVO

La participación en la vida pública de nuestro país constituye un derecho humano, establecido actualmente en los artículos 9, párrafo 1; 35, fracción VI y 41, fracción I, constitucionales.

Es importante señalar que “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; asimismo, siendo la voluntad del pueblo base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del voto.”³⁰

²⁸ *Ut supra.*

²⁹ *Ut supra.*

³⁰ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea de las Naciones Unidas en su artículo 21, resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948 en París, Francia. Pág.11. [En línea]. Disponible: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf. 24 de mayo de 2017. 21:14 PM.

El INE se encuentra facultado para dictar los acuerdos necesarios que hagan efectivas las atribuciones que le fueron conferidas constitucionalmente en su artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 1 y 4, así como en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracciones I y IV, de la LGIPE.

Fue necesario que el tema de los representantes de partido político y candidato independiente ante mesa directiva de casilla y generales lo atrajera el INE, lo anterior para sentar un criterio de interpretación³¹ estandarizado para todas las entidades federativas.

2.3. POSICIONAMIENTO DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INE

Durante la sesión extraordinaria³² del 16 de diciembre de 2016 del Consejo General del INE en la que se aprobó el Acuerdo INE/CG1070/2015, los representantes de los partidos políticos nacionales se manifestaron al respecto; cabe señalar que de acuerdo a la LGIPE estos representantes tienen derecho a la voz pero no al voto, es decir, pueden emitir su opinión, comentarios, hacer preguntas a los consejeros y hacer propuestas para enriquecer los temas que se ponen a consideración del Consejo General, sin embargo no pueden votar para que se apruebe o deseche cualquier asunto puesto a discusión.

El representante de MORENA, el licenciado Horacio Duarte, explicó que *“...Al hacer los cruces en los sistemas se eliminó a un número importante de Representantes de Casilla que coincidieron, ya que habían sido capacitados, sorteados, pero no designados Funcionarios de Casilla.”*³³ Situación que esperaban no se repitiera ya que se generaron filtros erróneos que limitaron el universo de opciones para los partidos políticos debido a que se *“Restringieron los derechos de los partidos políticos con esa circunstancia.”*³⁴ Por lo que se delimitó y detalló en el Acuerdo qué ciudadanos sí podían registrar como representantes de partido político.

Por su parte el representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el licenciado Pablo Gómez expresó: *“No es un derecho establecido el*

³¹ Esto en observancia del artículo 32, párrafo 2, inciso h), de la LGIPE.

³² Versión estenográfica de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE del 16 de diciembre de 2015. [En línea]. Disponible: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/CNCS/CNCSVersionesEstenograficas/2015/12_Diciembre/VECGEX1_16DIC15.pdf. 27 de mayo de 2017. 23:05 PM.

³³ *Ídem*

³⁴ *Ídem*

*representar a un partido político, es un derecho del partido político tener representantes.*³⁵ Como bien lo señaló el Lic. Gómez, el derecho de ser representado es de los partidos políticos lo cual no representa un derecho ciudadano. *“La función electoral, por cierto, es algo obligatorio, está en la Constitución Política.”*³⁶ El representante perredista cerró su intervención haciendo hincapié en que *“No es derecho de las personas, sino de los partidos políticos que está en la Ley, esto como un derecho de los partidos políticos.”*³⁷

Es importante la distinción que hizo el representante del PRD al señalar que se “afectaban los intereses de los partidos políticos y no los derechos de los ciudadanos, quienes de conformidad pudieron elegir libremente cumplir con una obligación o ejercer un derecho de los partidos políticos.”

El Lic. Duarte en su segunda intervención agregó *“...eliminar de representantes de partido político a ciudadanos designados, puesto así, tiene también su dejo de ilegalidad, porque no hay ninguna base legal que diga eso, no lo dice la Ley.”*³⁸

En efecto ni la LGIPE ni la LGPP precisan en alguno de sus artículos tal situación, dejando un vacío legal al respecto. Finalmente señaló que de aprobarse en esos términos impugnarían la aprobación del acuerdo ante el Tribunal Electoral, al afectar el derecho de los partidos políticos; concluyó diciendo que *“...pudiera ser optativo, o eres funcionario o eres representante, es una decisión del ciudadano.”*³⁹

En el Considerando 93 se motivó que los ciudadanos tuvieron previo conocimiento sobre la implicación de aceptar la segunda capacitación, para que pudieran tomar de manera informada su propia decisión. En estricto sentido es una obligación establecida en la ley contribuir a la organización de las elecciones, durante la segunda etapa la tasa de sustituciones varía mucho de sección a sección de un distrito a otro, siendo necesario contar con reservas a las cuales recurrir para realizar sustituciones de los funcionarios de casilla, procedimiento previsto dentro de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral.

³⁵ *Ídem*

³⁶ *Ídem*

³⁷ *Ídem*

³⁸ *Ídem*

³⁹ *Ídem*

En la intervención del representante del Partido del Trabajo (PT), el Mtro. Pedro Vázquez González preguntó: “¿Qué pasa cuando hay la suficiente cantidad de ciudadanos capacitados en ambas etapas y rebasando la cantidad requerida para la integración de las mesas de votación?”⁴⁰ A lo que el Consejero Marco Antonio Baños señaló que “Ese sobrante de ciudadanos se utiliza para las sustituciones,”⁴¹ es decir, quienes renunciaron, declinaron o rechazaron ser funcionarios de casilla, lo que representó un promedio hasta ese momento del proceso electoral de un 30% de sustituciones.

En su última intervención el Lic. Pablo Gómez del PRD, puntualizó que ser representante de partido político “No tiene más límite que el que la persona que represente al partido político, no tenga impedimento legal.”⁴² Al respecto el que los ciudadanos hayan sido capacitados por el Instituto no representó un impedimento lo que sí es un impedimento es que hayan sido designados como integrantes de casilla, ya que ser funcionario es una obligación constitucional.

Siendo evidente la inconformidad y desacuerdo de los partidos políticos, debido a que a su parecer los términos del acuerdo afectaban sus intereses al no poder registrar como sus representantes ante las casillas y generales a aquellos ciudadanos que el Instituto ya había capacitado y designado como funcionarios de casilla, teniendo claro que no existe ninguna limitante en la ley electoral que regule este supuesto; lo que nunca estuvo a discusión fueron las obligaciones ciudadanas que no son optativas, y con las cuales todos los mexicanos debemos de cumplir.

Los representantes de partido político que estuvieron presentes en la sesión del Consejo General se pronunciaron unánimes para impugnar los términos en los que se aprobó el acuerdo. El punto de coincidencia de los partidos políticos como de los consejeros electorales fue que los ciudadanos pudieron elegir si querían desempeñarse ya sea como funcionario o como representante de manera informada, situación que se estableció dentro del acuerdo.

Queda abierto el debate sobre el posicionamiento de los partidos políticos, así como la postura de los consejeros del INE, cuestionamientos que más adelante retomaremos.

⁴⁰ *Ídem*

⁴¹ *Ídem*

⁴² *Ídem*

2.4. PUNTOS DE ACUERDO

Fue así como después de una abundante argumentación y motivación por parte de los consejeros electorales se aprobó por unanimidad de votación dicho acuerdo del que se desprendieron 21 puntos de acuerdo y 2 artículos transitorios. Dejando claro la importancia que tiene integrar las mesas de votación, con lo cual se protege el derecho de los ciudadanos para que puedan votar. Para no desbordar los límites de la investigación señalaremos los puntos de acuerdo más connotados para efectos de esta tesina, entre los que se encuentran:

- La estandarización de los criterios generales para el registro de representantes generales y de mesas directivas de casilla
- Los formatos utilizados para registrar a los representantes de partido político y candidato independiente
- Las reglas para el registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y generales en las elecciones locales de 2016 ante el Consejo Distrital correspondiente del INE
- Los datos que contendrán los nombramientos de los representantes ante mesa directiva y generales
- Las reglas a las que se sujetaron los representantes generales
- Los derechos de los representantes ante mesas directivas de casilla
- Las obligaciones y prohibiciones de los representantes de partido político y candidatos independientes ante mesa directiva y generales
- La publicación del acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación*, en la Gaceta del INE y en el periódico oficial de las entidades con elección local 2016

Por su parte los puntos de acuerdo transitorios fijaron la entrada en vigor del mismo y por consecuencia se dejaron sin efecto los acuerdos y resoluciones emitidas por los OPL, contrarias al contenido del mismo. Para mayor detalle ver Anexo 1.

Dentro de los puntos de acuerdo controvertidos se encontraba el punto de Acuerdo Séptimo, que contiene las reglas a las que se ajustó el registro de los representantes de partido político y candidato independiente, concretamente en su numeral 3, que a la letra dice:

Los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales del Instituto, al recibir las solicitudes de acreditación de representantes generales y ante las mesas directivas de casilla de los partidos políticos con registro nacional, partidos políticos locales y en su caso, candidatos independientes, *verificarán a través de las bases de datos de los sistemas informáticos desarrollados por la Unidad de Servicios de Informática, que los ciudadanos cuya acreditación se solicite no hayan sido designados en la segunda etapa de capacitación durante el actual Proceso Electoral Local.*

Se determinó que no podrían ser representantes de casilla ni generales de los partidos políticos y candidatos independientes aquellos ciudadanos que hayan recibido la segunda etapa de capacitación como funcionarios de mesa directiva de casilla, esto como medida para evitar que se afectara y perjudicara la integración de las mesas directivas de casilla, y de esta manera poder garantizar la instalación de las casillas cuidando la debida celebración de las elecciones. No omitimos señalar que no fue el único elemento del acuerdo que se impugnó, también se controvirtieron considerandos que analizaremos posteriormente.

2.5. RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-824/2015 Y ACUMULADOS, INTERPUESTO POR MORENA, EL PRD Y EL PRI

Dentro del derecho electoral mexicano existe el sistema de medios de impugnación. Al respecto concordamos con Víctor Manuel Rosas Leal y María Cecilia Guevara y Herrera,⁴³ al indicar que los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a derecho.

Dicho sistema se integra de ocho medios de impugnación, entre los que se encuentra el Recurso de Apelación (ver Diagrama 1).

⁴³ Vid. COELLO GARCÉS, Clicerio (Coord.) *Derecho Procesal Electoral Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*. Editorial Tirant Lo Blanch, México, 2015. Pág. 82.

Recurso de Apelación

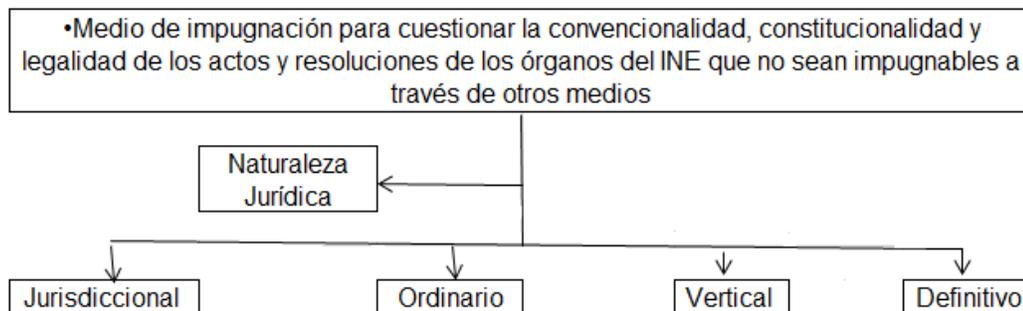


Diagrama 1

Siendo este un medio de carácter jurisdiccional debido a que lo resuelve el TEPJF, ordinario porque se puede controvertir cualquier acto o resolución de los órganos del INE que no sea impugnables a través del recurso de revisión y el REP tal y como se cita en “Rolando Villafuerte Castellanos, 2015, Pág.197.”⁴⁴ Es un recurso vertical porque lo conoce y resuelve la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y definitivo al emitirlo la Sala Superior del TEPJF, que con su resolución da por concluido definitivamente el litigio, además de ser inatacable⁴⁵.

Para su interposición se encuentran facultados los partidos políticos y candidatos independientes a través de sus representantes legítimos. La competencia de las Salas, será de acuerdo al órgano que emitió el acto, para el caso concreto el Consejo General del INE fue quien emitió dicho Acuerdo, por lo tanto fue competencia de la Sala Superior del TEPJF resolver dicho recurso.

Con base a lo anterior, los partidos políticos MORENA, PRD y PRI, por conducto de sus representantes propietarios ante el Consejo General del INE, ejercieron el derecho que les otorga la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), por ello interpusieron ante el TEPJF, con fecha 20 de diciembre MORENA y el PRD respectivamente y con fecha 24 de diciembre de 2015 el PRI, recurso de apelación contra el Acuerdo INE/CG1070/2015 aprobado por el Consejo General del INE.

⁴⁴ Es importante precisar que por *REP*, se debe de entender: el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador resuelto por la Sala Superior del TEPJF. Vid. COELLO GARCÉS, Clicerio (Coord.) *Derecho Procesal Electoral Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*. Editorial Tirant Lo Blanch, México, 2015. Pág. 93.

⁴⁵ *Ídem*.

Integrándose los expedientes: SUP-RAP-824/2015, SUP-RAP-827/2015 y SUP-RAP-2/2016, (Anexo 2). Al impugnar el mismo acto mediante la pretensión de revocar el acuerdo en los tres expedientes, se procedió a su acumulación y resolución en el mismo recurso, turnándose a la ponencia del entonces Magistrado Pedro Esteban Penagos López.

2.5.1. Agravios

Por agravio debe entenderse la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial, a través de una resolución judicial, y por extensión, es decir cada uno de los motivos de impugnación expresados en el recurso de apelación contra una resolución de primera instancia.⁴⁶

Referente a la impugnación del Acuerdo INE/CG1070/2015, los partidos políticos señalaron como agravios la revocación de los considerandos **93, 94** (pág. 24 del Anexo 2) y en el **punto de acuerdo Séptimo**, su **numeral 3** (pág. 27 del Anexo 2).

Los demandantes argumentaron que el Consejo General del INE no fundó ni motivó adecuadamente el acuerdo, además de perjudicar el derecho de los partidos políticos y candidatos independientes, así como la restricción de derechos ciudadanos, tales como la participación ciudadana en la organización y vigilancia de los procesos electorales.

Para los recurrentes dicha medida representó una restricción exagerada al determinar que ningún ciudadano capacitado en segunda etapa de capacitación y designado funcionario de mesa directiva de casilla podía ser registrado como representante de casilla o general de un partido político o candidato independiente, dado que las únicas restricciones establecidas en la ley electoral al respecto son las señaladas -y desactualizadas- del artículo 24, de la LGPP.

La Sala Superior determinó si el acuerdo vulneró los principios de certeza, legalidad y debido proceso, así como el derecho de los ciudadanos de asociarse, de los partidos políticos de participar en la preparación y vigilancia de los procesos electorales y determinar si el Consejo General del INE había fundado y motivado debidamente el Acuerdo impugnado. Resulta interesante

⁴⁶ Vid. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, Edición 2. México 2007. Pág. 32.

como es que los demandantes pusieron por encima del bien común sus intereses, no tomando en consideración la importancia que tiene poder integrar las mesas directivas de casilla para que la ciudadanía pueda expresar mediante su sufragio su voluntad para elegir a sus gobernantes.

2.5.2. Test de Proporcionalidad

De acuerdo con José Antonio Aguilar Sánchez,⁴⁷ el test de proporcionalidad es un manual auxiliar en la impartición de justicia constitucional en materia electoral, definida como una herramienta que establece la forma de interpretar los derechos políticos-electorales, con el propósito de examinar y resolver conflictos jurídicos.

Debido al conflicto de derechos fundamentales afectados desde el planteamiento de los agravios que presentaron los partidos políticos, la Sala Superior del TEPJF utilizó el test de proporcionalidad⁴⁸ para poder resolver el recurso de apelación, dada la eficacia que tiene esta herramienta para resolver los juicios donde se encuentren implicados derechos humanos.

La aplicación del test tiene como fundamento los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el artículo 5, párrafo 1°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴⁹

TEST DE PROPORCIONALIDAD		
Se integra de tres sub principios utilizados para delimitar la intervención legal en las restricciones a los derechos humanos		
IDONEIDAD	NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD

De tal manera que si una medida no cumple con alguno de los tres sub principios la medida adoptada resultará injustificada, inconstitucional y contraria

⁴⁷ Vid. AGUILAR SÁNCHEZ, José Antonio Abel, *op cit.* Pág.123.

⁴⁸ Vid. La aplicación del principio de proporcionalidad en la impartición de justicia constitucional en México es relativamente reciente. Cabe señalar que la primera en aplicar el examen fue la Sala Superior del TEPJF al resolver el recurso de apelación (RAP) identificado con la clave SUP-RAP-050/2001. Lo anterior tomando en consideración que el primer caso en el cual la Primera Sala de la SCJN utilizó tal principio fue en el amparo en revisión 988/2004 (Díez 2012, 79-84). AGUILAR SÁNCHEZ, José Antonio Abel, *op cit.* Pág.135.

⁴⁹ Ver Anexo 2. Pág.45.

en materia de derechos humanos, por lo tanto debe rechazarse y optarse por otra que se ajuste a las reglas y principios relevantes para la solución del caso.

La aplicación del test de proporcionalidad por parte de la Sala Superior al recurso de Apelación presentado por los partidos políticos fue en el siguiente sentido:

- La **idoneidad**. Se refiere a la intromisión en los derechos fundamentales que debe tener un fin convencionalmente legítimo, específicamente los derechos políticos-electorales, los cuales deben ser acordes con los tratados internacionales que el Estado mexicano ha suscrito y ratificado.⁵⁰

Para el caso concreto se observó la *idoneidad* debido a que la integración de las mesas directivas de casilla es un fin constitucional que propicia que los ciudadanos puedan emitir su voto, otorgando certeza a los procesos electorales, con lo que se buscó evitar que los partidos políticos disminuyeran los recursos económicos y humanos utilizados para la integración de las mesas directivas con ciudadanos capacitados y designados.

- El sub principio de **necesidad**. Atiende el adoptar la opción menos gravosa, la afectación al derecho humano intervenido debe ser estrictamente indispensable. Dentro de la necesidad se debe probar que existen imposibilidades técnicas o costos económicos exorbitantes que impidan escoger una alternativa menos gravosa que la adoptada.⁵¹

La Sala Superior del TEPJF determinó que dicha medida fue necesaria sin afectar el derecho a la libre asociación y participación en la vida pública de los ciudadanos, quienes pudieron elegir libremente qué actividad desarrollarían, al ser informados oportunamente mediante los CAE sobre las consecuencias al recibir la capacitación, quedando constancia de ello en el formato correspondiente. Cabe precisar que la capacidad de elegir por sí mismos es una libertad que tiene todo ser humano en su esfera privada.

- El sub principio de **proporcionalidad**. Evalúa cuál de los intereses en conflicto, jerárquicamente iguales, tiene mayor peso en el caso

⁵⁰ AGUILAR SÁNCHEZ, José Antonio Abel, *op cit.* Pág.123.

⁵¹ *Ibidem.* Pág.133.

concreto; en otras palabras las ventajas que se obtienen mediante la intervención al derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general⁵².

Correspondiente a la proporcionalidad en dicha sentencia se estableció que dichas medidas no afectaron a todos los ciudadanos, sino únicamente al universo de ciudadanos capacitados para ser funcionarios de casilla y que también les interesaba desempeñarse como representantes de partido político o candidato independiente.

De lo anterior podemos concluir que la restricción a los intereses de los partidos y candidatos no fue una medida desmesurada en relación con los principios que rigen los procesos electorales, además tal disposición se aplicó a un conjunto de personas identificadas plenamente, por lo que tal disposición no constituyó una afectación real a los derechos de participación política, por el contrario esta medida buscó proteger el ejercicio libre y pleno para poder votar.

Dicho análisis por parte de los magistrados de la Sala Superior concluyó que las medidas previstas en el acuerdo **superaron el test de proporcionalidad** al cumplir con los tres subprincipios que integran el también conocido principio de proporcionalidad.

2.5.3. Resolución

Finalmente, la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia al recurso de apelación SUP-RAP-824/2015 y sus acumulados, en la que resolvió:

PRIMERO. Se acumulan los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-827/2015 y SUP-RAP 2/2016, al diverso medio de impugnación identificado con la clave SUP-RAP-824/2015.

SEGUNDO. Se confirma el acuerdo **INE/CG1070/2015**, emitido el dieciséis de diciembre de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que en ejercicio de la facultad de atracción 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

⁵² *Ídem.*

actuación en los procesos electorales locales ordinarios de dos mil dieciséis.

De los agravios presentados por los recurrentes según el criterio del TEPJF fueron **infundados**, por lo que la medida controvertida fue apegada a derecho. Debido a que tal implementación **buscó el cumplimiento de los fines constitucionalmente encomendados al Instituto Nacional Electoral** como lo es la debida integración de las mesas directivas de casilla que se instalan el día de la jornada electoral en los procesos locales y federales; aunado a lo anterior se buscó proteger los recursos económicos, humanos y temporales utilizados en la capacitación de los ciudadanos que integraron las mesas de votación. Cabe destacar que en el acuerdo se previó cuidar y respetar el derecho de los ciudadanos a decidir libre e informadamente para que pudieran elegir desempeñarse ya sea como representante de partido político o candidato, o como funcionario de casilla.

Fue así como por unanimidad de votos, los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvieron fundada y motivadamente el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Con base en todo lo anterior podemos observar que la *litis* se desvió, se perdió de vista por qué el INE tenía que realizar un gasto mayor por el actuar indebido y ventajoso de los partidos políticos. Si bien, el TEPJF resolvió conforme a los agravios que los recurrentes presentaron "*Da mihi factum, dabo tibi ius*",⁵³ no se resolvió el problema de fondo, ante tal situación fue necesario que el Tribunal resolviera basándose en la aplicación del test de proporcionalidad, sin disgregar los elementos reales que conforman dicha práctica. Si bien se sentó un antecedente importante en este tema, llevado a la realidad no se respetó su aplicación considerando que en cada proceso electoral sigue siendo una práctica recurrente que los partidos políticos nombren a ciudadanos que ya fueron capacitados por el INE, generando un problema para la institución: poner en riesgo el hecho de que no se integre

⁵³ Dame los hechos te daré el derecho. [...] Expresión clásica del papel del administrador de justicia frente al administrado. Este debe presentar los hechos simplemente; es el tribunal el que debe conocer y aplicar el derecho pertinente. En sentido más amplio otorga al administrador de justicia la capacidad y la obligación de cubrir las deficiencias del derecho. [...] (Pereira-Menaut, 2010: 109). [En línea]. Disponible: <http://www.raco.cat/index.php/RLD/article/viewFile/302589/392305>. 11 de junio de 2017. 20:05 PM.

alguna casilla electoral el día de las votaciones afectando a varios ciudadanos quienes al no haber una casilla en donde puedan ejercer su derecho al voto, no podrán ser parte de la toma de decisiones en la vida pública y política nacional y con ello poner en duda los resultados electorales sin dejar de lado el trabajo que hay detrás del procedimiento de integración de casillas a lo largo de varios meses en el que intervienen muchas personas.

CAPÍTULO 3

ADICIÓN A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RELATIVA A LA PROHIBICIÓN PARA EL REGISTRO DE CIUDADANOS CAPACITADOS EN SEGUNDA ETAPA DE CAPACITACIÓN Y DESIGNADOS FUNCIONARIOS DE CASILLA COMO REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y GENERALES

Para la consolidación de la democracia y con ello de elecciones libres y auténticas en México es importante la participación de sus diferentes actores: ciudadanos, instituciones electorales, partidos políticos y candidatos dentro de un marco de legalidad que otorgue certeza jurídica. Por lo que hace a los ciudadanos, el involucrarse en los procesos electorales, tomar parte de las decisiones de la vida pública del país mediante la emisión de su voto, mantenerse informados, entre muchas otras actividades, son algunas de las acciones que abonarían a nuestra vida democrática. Ahora bien, en cuanto a las instituciones electorales mexicanas compete otorgar certeza en los resultados electorales, hacer respetar la voluntad del voto ciudadano, entregar cuentas claras del presupuesto con el que cuentan para la organización y desarrollo de las elecciones, por destacar algunas acciones que deberían ser obligaciones *per se*. Los partidos políticos y candidatos deben de generar confianza, actuar con legalidad, de manera responsable, promover la participación ciudadana, propiciar condiciones que benefician a la democracia tal y como lo señala el artículo 41, fracción I, párrafo 2, constitucional, que a la letra dice:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales [...]

Por ello, la importancia del actuar de los partidos políticos y candidatos en las contiendas electorales, ya que muchas veces incurrir en prácticas indebidas. Nuestra realidad social exige partidos y candidatos con propuestas y prácticas que sean acordes a las necesidades sociales y no solo partidos

políticos y candidatos que sigan beneficiándose por encima del bien común. De aquí la importancia de que todos los actores de los procesos electorales tengan la convicción de fortalecer nuestra democracia, respetando, sumando y apoyando las acciones que generen el ejercicio real de los derechos político-electorales de todos los ciudadanos.

Para efectos del presente trabajo retomaremos la práctica que llevan a cabo los partidos políticos de pagar a los ciudadanos que, previamente, el Instituto Nacional Electoral sortea, visita, notifica, capacita, designa y nombra como funcionarios de casilla para que durante la jornada electoral funjan como representantes de mesa directiva de casilla o generales de los partidos políticos y candidatos independientes.

Actualmente para el INE integrar las mesas directivas de casilla se ha vuelto una actividad compleja, haciéndole frente a muchas dificultades entre las que encontramos las sociales, culturales y políticas; posicionándose como una de las principales razones la **poca participación ciudadana**, consecuencia del descontento social hacia los gobiernos, lo anterior a pesar de los esfuerzos institucionales que se han visto afectados y disminuidos por diversos factores, como el que los ciudadanos a cambio de dinero prefieren ejercer un derecho de los partidos políticos y candidatos independientes al representarlos durante la jornada electoral abandonando la obligación constitucional que tienen de integrar los órganos electorales, como lo son las mesas de votación.

Para reforzar la necesidad de prohibir mediante mandato de ley tal práctica y así poder erradicarla, se presentan algunos datos y cifras que permiten corroborar cómo es que dicho problema proceso a proceso ha ido creciendo al no existir regulación expresa (ver Anexo 3).

La información se muestra en tres tablas que tienen su origen en el registro que cada una de las juntas distritales ejecutivas del INE realizó, mediante el sistema informático desarrollado por el Instituto para dar oportuno seguimiento y estar en condiciones de subsanar cualquier anomalía que se presente con las diversas actividades relacionadas con la integración de las casillas, dicho sistema se denomina Multisistema ELEC.

Tabla 1. Corresponde al proceso electoral 2014-2015, proceso en el que se llevaron a cabo elecciones concurrentes en 17 entidades, es decir elecciones locales celebradas durante la misma jornada electoral que las elecciones federales. Con un total de 3351 ciudadanos que se encontraron en el supuesto de la causa 20, es decir con ciudadanos capacitados por el INE, que los

partidos políticos compraron para aprovechar los conocimientos con los que ya contaban y con esto ser sus representantes el día de las elecciones. Con esa misma cantidad de ciudadanos se podrían haber instalado un total de aproximadamente 371 casillas para el caso de la elección concurrente con 9 ciudadanos cada una, y para el caso de la elección no concurrente aproximadamente 477 casillas con 7 ciudadanos cada una. Representando un número significativo de casillas.

Para el proceso electoral 2015-2016, las elecciones celebradas fueron únicamente locales por lo tanto para cada casilla se requerían 4 funcionarios propietarios y 3 suplentes, dándonos un total de 7 ciudadanos requeridos. Si todos los ciudadanos en este supuesto hubieran sido funcionarios propietarios se podrían haber instalado aproximadamente 210 casillas.

Ahora bien, tal ha sido el incremento en esta práctica que para el proceso electoral 2016-2017 se tuvo que considerar como una nueva causa dentro de las ya previstas en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2016-2017 debido a la repetitividad de este supuesto. Si consideramos que para este proceso electoral se celebraron elecciones en solo cuatro entidades y entre ambas causas (20 y 40) dan un total de 1188 ciudadanos que declinaron y/o rechazaron ser funcionarios de casilla para ser representantes de partido político o candidato independiente ante alguna instancia de la autoridad electoral y ante mesa directiva de casilla, constituyendo un alto número de ciudadanos en dicho supuesto, con esa misma cantidad de ciudadanos se podrían haber instalado 297 mesas directivas de casilla únicamente con funcionarios propietarios o sea 4 ciudadanos y 169 mesas directivas de casilla con funcionarios propietarios y suplentes, es decir con 7 ciudadanos.



La gráfica anterior representa el total de ciudadanos que se tuvieron que sustituir por dicha práctica, es importante considerar el número de entidades en cada elección.

La gravedad de esta práctica reside en que estos ciudadanos en su mayoría ya habían sido capacitados en segunda etapa incluso designados funcionarios de casilla por lo tanto representa un perjuicio a los recursos materiales, financieros, humanos y temporales del Instituto tal y como lo sostuvo la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia emitida al SUP-RAP-824/2015 y acumulados.

Para llegar hasta la segunda etapa de capacitación en un proceso electoral no sólo se invierten recursos económicos, humanos y tiempo por parte del INE, sino también recursos de los ciudadanos al destinar tiempo en las capacitaciones y simulacros. Convirtiéndose dichos ciudadanos en el blanco perfecto para ser representantes de los partidos políticos y candidatos ya sea ante las mesas directivas de casilla o generales al contar con los conocimientos necesarios para poder desempeñarse exitosamente el día de la jornada electoral. Además de contar con los requisitos necesarios, como estar inscrito en la lista nominal de electores, tener credencial para votar vigente entre otros, no generando ningún problema para que los partidos políticos y candidatos independientes puedan registrarlos como sus representantes.

El Instituto Nacional Electoral se ha preocupado y ocupado en frenar dicha práctica, una de estas acciones fue la aprobación del Acuerdo INE/CG661/2016 de fecha 7 de septiembre de 2016, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Elecciones, que contempla lo siguiente:

Artículo 261.

1. En elecciones ordinarias federales o locales, el registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y generales, de los partidos políticos con registro nacional, estatal y, en su caso, candidaturas independientes, se hará ante el correspondiente consejo distrital del Instituto, y se sujetará a las reglas siguientes:

[...]

- c) Los vocales ejecutivos y secretarios de las juntas ejecutivas locales y distritales del Instituto, al recibir las solicitudes de

acreditación de representantes generales y ante las mesas directivas de casilla, **verificarán** a través de las bases de datos de los sistemas informáticos desarrollados por la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UNICOM), que los ciudadanos cuya acreditación se solicite:

I. No hayan sido designados como funcionarios de mesas directivas de casilla en la segunda etapa de capacitación;
[...]

e) En caso que algún partido político nacional o local, o en su caso, los candidatos independientes, pretendan registrar como representante general o ante mesa directiva de casilla, **a un ciudadano que haya sido designado como funcionario de mesa directiva de casilla**, o se encuentre inscrito en el padrón electoral con credencial para votar no vigente, los vocales ejecutivos y secretarios de las juntas locales y distritales, darán aviso a los consejos locales y distritales correspondientes, proponiendo que, en ejercicio de sus atribuciones, nieguen la acreditación de dichos ciudadanos como representantes.

Aunque dicho reglamento tuvo aplicación para el pasado proceso electoral 2016-2017, su implementación no disminuyó dicha práctica tal como se muestra en la Tabla 3 del Anexo 3, se registró un incremento de ciudadanos en este supuesto, además de no resolver el problema de fondo. También es importante destacar que, si bien para la aprobación de dicho Reglamento se encuentra facultado el Consejo General del INE, éste no proviene de un proceso legislativo, por lo tanto bastaría la abrogación del Reglamento o la vigencia del Acuerdo del cual emana para que este deje de tener aplicación. De aquí la necesidad de preverlo en la LGIPE que es la ley especializada en la materia y de observancia en todo nuestro territorio. Al no existir regulación sobre el tema no hay certeza jurídica, dejando un vacío legal que los partidos políticos y candidatos han sabido aprovechar. Sin duda la legislación electoral en este tema y otros más ha quedado rebasada por el contexto social y político-electoral por el que atraviesa nuestro país.

Dicha situación afecta a nuestra democracia y a todos los ciudadanos que acuden a votar, al no haber casillas debidamente integradas con funcionarios doblemente sorteados, capacitados y preparados para realizar las funciones encomendadas entre ellas contar y clasificar correctamente los votos ciudadanos poniendo en riesgo el que los demás ciudadanos no puedan ejercer

su derecho a votar al no instalarse las casillas; además de representar para el INE una merma importante en recursos económicos, materiales, humanos, e incluso teniendo en contra el tiempo, debido a que en segunda etapa de capacitación resulta complejo encontrar ciudadanos que acepten participar y ser capacitados para ser funcionarios de casilla el día de la elección.

En este sentido, la pertinencia de incluir tal adición a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su CAPÍTULO VI, Del Registro de Representantes, artículo 259, dicha propuesta se explica a continuación.

3.1. ADICIÓN AL ARTÍCULO 259, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Dadas las condiciones y argumentos expuestos se hace la siguiente propuesta de adición:

Como dice actualmente el artículo 259 de la LGIPE	Propuesta de adición al artículo 259 de la LGIPE
<p>1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tomando en consideración lo siguiente:</p> <p>a) En elección federal cada partido político o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente, y</p> <p>b) En elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.</p>	<p>1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tomando en consideración lo siguiente:</p> <p>a) En elección federal cada partido político o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente, y</p> <p>b) En elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.</p>

<p>2. Los partidos políticos podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.</p>	<p>2. Los partidos políticos podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.</p>
<p>3. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; así mismo, deberán portar en lugar visible durante todo el día de la jornada electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema del partido político al que pertenezcan o al que representen y con la leyenda visible de "representante".</p>	<p>3. Los partidos políticos y candidatos independientes no podrán registrar como representantes ante mesa directiva de casilla y generales a ciudadanos que hayan sido capacitados en la segunda etapa de capacitación, así como aquellos que hayan sido designados y nombrados funcionarios de mesa directiva de casilla.</p> <p>Cuando un partido o candidato tome a un ciudadano proveniente del proceso de selección para ser funcionario de casilla, se le descontará del financiamiento público que se les otorga, el costo total que representa capacitar a un funcionario de casilla para el Instituto. El descuento se realizará del financiamiento público del proceso electoral siguiente.</p>
<p>4. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes recibirán una copia legible de las actas a que se refiere el artículo 261, párrafo 1, inciso b), de esta Ley. En caso de no haber representante en las mesas directivas de casilla, las copias serán entregadas al representante general que así lo solicite.</p>	<p>4. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; así mismo, deberán portar en lugar visible durante todo el día de la jornada electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el</p>

	emblemata del partido político al que pertenezcan o al que representen y con la leyenda visible de "representante".
5. La entrega de las copias legibles a que se refiere el párrafo anterior se hará en el orden de antigüedad del registro por partido político.	5. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes recibirán una copia legible de las actas a que se refiere el artículo 261, párrafo 1, inciso b), de esta Ley. En caso de no haber representante en las mesas directivas de casilla, las copias serán entregadas al representante general que así lo solicite.
	6. La entrega de las copias legibles a que se refiere el párrafo anterior se hará en el orden de antigüedad del registro por partido político.

La propuesta de adicionar un nuevo párrafo entre los actuales párrafos 2 y 3 del artículo 259 de la LGIPE, surge del orden cronológico que establece dicho artículo, considerando que los dos primeros párrafos hablan de momentos previos al registro de los representantes generales y de casilla y los tres siguientes párrafos hablan de acciones específicas que tendrán que realizar ya como representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes. La necesidad de establecer esta prohibición a los partidos políticos y candidatos independientes tiene como objetivo que no se les otorgue el registro como sus representantes de los ciudadanos que provienen del proceso de selección para ser funcionarios de casilla (sorteados, visitados, notificados, capacitados, designados y nombrados) y así dejen de convencerlos a cambio de pagos económicos para que sean sus representantes.

El delimitar *que hayan sido capacitados en la segunda etapa de capacitación* y no solo designados y nombrados se debe a que si estos ciudadanos ya se capacitaron en segunda etapa aunque no hayan sido nombrados, sin duda cumplen con los requisitos legales, por lo tanto integran la lista de reserva con la que se van cubriendo las sustituciones de los ciudadanos que declinan o rechazan ser funcionarios de casilla, aprovechando que dichos ciudadanos ya se encuentran capacitados y cuentan con los conocimientos necesarios para ser funcionarios, evitando buscar nuevos ciudadanos, capacitarlos y

convencerlos de participar. Si aceptaron tomar las dos capacitaciones sólo será cuestión de hacerles saber su nuevo estatus de funcionarios propietarios.

3.2. ASPECTOS POSITIVOS DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 259, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Con esta adición se busca garantizar un derecho fundamental, es decir la emisión del voto libre y secreto de los ciudadanos, mediante mesas debidamente integradas y sin problemas para que el día de la jornada electoral puedan instalarse y funcionar debidamente.

Al tener mesas integradas con ciudadanos provenientes del procedimiento señalado en la ley electoral se otorga certeza al voto ciudadano ya que serán funcionarios debidamente capacitados quienes cuenten y clasifiquen los votos en las casillas, además de dar legalidad al proceso, al ser ciudadanos que cumplen con todos los requisitos para ser funcionarios de casilla y seguir el procedimiento de selección establecido en la LGIPE.

Resulta importante, con las políticas de austeridad y racionalidad implementadas por el INE, maximizar y aprovechar todos los recursos erogados por el Instituto, un ejemplo son los supervisores y capacitadores asistentes electorales, quienes localizan, visitan y capacitan, pero sobre todo convencen a los ciudadanos para que no sólo acepten ser funcionarios de casilla sino que también se comprometan a cumplir con el cargo de funcionario de casilla y no desistan antes de la jornada electoral; dichas figuras se contratan temporalmente y se seleccionan mediante un proceso de reclutamiento y selección que genera gastos para su capacitación, prendas de identificación así como pagar por la prestación de sus servicios.

Es de gran importancia otorgar un tratado digno y adecuado al electorado por parte de los funcionarios de casilla, por lo que durante las capacitaciones otorgadas por el INE se les brinda la información necesaria para ofrecer una mejor atención a los ciudadanos que no sea violatoria de sus derechos humanos, tal es el caso de los ciudadanos con discapacidad, las personas transgénero y de la tercera edad, dejando una buena experiencia al electorado para que en futuros comicios los ciudadanos continúen participando.

En cuanto a recursos económicos señalaremos —por destacar alguno de los muchos aspectos que generan un costo y que se requiere para integrar las casillas— la elaboración, producción y distribución de materiales didácticos y

documentación para la capacitación electoral así como para los simulacros y prácticas, materiales que buscan facilitar el aprendizaje teórico y vivencial, lo que representa un gasto que debe prever la cantidad suficiente para todo el país y contemplar un 15% adicional a causa de las sustituciones que se vayan presentando, debido a que dicho material se da a cada uno de los ciudadanos que el INE capacita.

3.3. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA RELATIVO AL REGISTRO DE REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Como lo hemos dicho anteriormente el problema de las sustituciones de los funcionarios de casilla en elecciones locales y en la nacional, a pesar de la resolución emitida por la Sala Superior del TEPJF, ha venido incrementándose, con ello generando un menoscabo en el presupuesto del Instituto Nacional Electoral, siendo necesario tomar en cuenta los diferentes aspectos políticos, jurídicos y económicos, entre otros, para solucionar este problema.

Dentro de los aspectos **políticos** destaca la aprobación del Acuerdo INE/CG1070/2015, en el que se estableció la prohibición de aceptar el registro de los representantes de los partidos políticos y candidatos provenientes del proceso de selección de funcionarios de las mesas directivas de casilla, no obstante, como lo muestran las cifras, el problema no se solucionó, por el contrario, el problema ha ido en aumento.

Correspondiente a los aspectos **jurídicos**, la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-824/2015 y sus acumulados, por la Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo materia de la *Litis*, éste no se ha aplicado en estricto sentido, dado que se sigue incurriendo en dicha práctica, además de no convertirse en una norma positiva, que si bien se encuentra por escrito tal prohibición no tiene aplicación, por lo tanto no está siendo útil dicha norma.

Concerniente a los aspectos **económicos** al INE le falta congruencia con su política de austeridad, si bien ha cuidado el no hacer erogaciones importantes como la construcción de su nueva sede, por otra parte sigue otorgando cantidades importantes para el financiamiento público⁵⁴ de los partidos políticos

⁵⁴ De conformidad con los artículos 41, fracción II de la CPEUM; 55, párrafo 1, inciso d) y 407 de la LGIPE y 51 de la LGPP.

y candidatos, dicho financiamiento se clasifica dependiendo a la actividad para la que se destina. Existen tres rubros:

Financiamiento público de los Partidos Políticos
• Actividades ordinarias
• Gastos de proceso electoral
• Actividades específicas

Para tal efecto se presenta el siguiente cuadro que se señala a cuánto ascendieron los montos provenientes del financiamiento público de los partidos políticos para el proceso electoral 2014-2015, que equivalieron a cinco mil 356 millones 771 mil 247 pesos.⁵⁵

PARTIDO POLÍTICO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	FRANQUICIAS POSTALES	FRANQUICIAS TELEGRÁFICAS	MINISTRACIÓN TOTAL
PAN	\$858,744,885.31	\$257,623,465.59	\$25,898,783.99	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$1,157,974,667.80
PRI	\$1,022,421,608.88	\$306,726,482.66	\$31,122,509.21	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$1,375,978,133.66
PRD	\$654,649,116.20	\$196,394,734.86	\$19,385,089.23	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$886,136,473.20
PT	\$281,955,433.13	\$84,586,629.94	\$7,490,609.99	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$389,740,205.97
PVEM	\$323,233,851.62	\$96,970,155.49	\$8,808,006.32	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$444,719,546.34
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$265,912,407.94	\$79,773,722.38	\$6,978,598.54	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$368,372,261.77
NUEVA ALIANZA	\$268,055,751.88	\$80,416,725.56	\$7,047,003.14	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$371,227,013.49
MORENA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$120,874,315.01
PARTIDO HUMANISTA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$120,874,315.01
ENCUENTRO SOCIAL	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$15,638,183.21	\$69,349.70	\$120,874,315.01
TOTAL	\$3,909,545,803	\$1,172,863,740	\$117,286,374	\$156,381,832	\$693,497	\$5,356,771,247

Para poder solucionar esta problemática se requiere superar los siguientes retos:

- Establecer en la LGIPE la prohibición para que los partidos políticos y candidatos independientes no compren a los ciudadanos capacitados y designados por el INE, viéndose en la necesidad de elegir de entre sus militantes y afiliados a sus representantes generales y de casilla, no afectando, de manera alguna, el universo de los ciudadanos que el

⁵⁵ Información de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE, comunicado de prensa "Establece INE montos de Financiamiento Público a Partidos Políticos para 2015", Número: 007, publicado el 14 enero 2015, México, D.F. En la página oficial del Instituto [En línea]. Disponible: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2015/01/007.html>. 18 de julio de 2017. 20:54 PM.

INE capacitó, designó y nombró, de lo contrario estarían incurriendo en conductas ilícitas.

- Proteger y fomentar la participación ciudadana de quienes honrosa y desinteresadamente cumplen con el deber que como ciudadanos mexicanos tenemos de participar en las funciones electorales. Al prohibir la compra de ciudadanos capacitados y designados por el INE a los partidos políticos y candidatos, se abonaría a que la percepción que tiene la ciudadanía sobre la organización de las elecciones mejore al no observar conductas ventajosas, ilegales e indebidas. Pudiendo mejorar la imagen de las instituciones electorales y actores políticos ante la ciudadanía y así recuperar la confianza del electorado, reflejada en una mayor participación en los procesos electorales.
- Establecer en la Ley General Electoral la prohibición para el registro de representantes de casilla y generales sentaría una base para todas las entidades del país de manera estandarizada.
- Analizar la Ley General de Partidos Políticos, CAPÍTULO III, De los Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos, que señala:

Artículo 24 de la Ley General de Partidos Políticos

1. No podrán actuar como representantes de los partidos políticos nacionales ante los órganos del Instituto, quienes se encuentren en los siguientes supuestos:

- a) Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal;
- b) Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una entidad federativa;
- c) Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral;
- d) Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca, y
- e) Ser agente del Ministerio Público federal o local.

A pesar de la reciente reforma político-electoral del año 2014, prevalecen muchos supuestos en las leyes electorales que no son acordes a la actualidad social.

Esto con el objetivo de fortalecer el andamiaje jurídico en la materia y no caer en contradicciones. Por un lado, la ley general electoral lo prohibiría, más la ley general de partidos políticos es omisa al no señalar nada al respecto, además de ser una prohibición para los partidos políticos, sin embargo no señala nada respecto a los candidatos independientes.

- Hacer un ajuste en las fechas para registrar a los representantes ante mesa directiva de casilla y generales de los partidos políticos y candidatos para que se haga posterior a la aprobación de las casillas básicas y contiguas y antes del inicio de la entrega de nombramientos de funcionarios de casilla; lo que se realiza paralelamente a la segunda etapa de capacitación electoral. Como referente tomaremos el Cronograma del Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla 2014-2015 (Anexo 4), es decir, se tendría que hacer incluyendo las sustituciones de los mismos antes del 9 de abril, ya que actualmente el artículo 262, párrafo 1, inciso c) de la LGIPE señala que podrán realizar las sustituciones correspondientes hasta 10 días antes de la elección, lo que da como resultado un amplio margen de tiempo para que los partidos políticos y candidatos puedan hacer labor de convencimiento con los ciudadanos capacitados en segunda etapa designados y nombrados, dando como consecuencia que éstos terminen por rechazar o declinar al cargo de funcionario de casilla.
- Manifestar que los partidos y candidatos no tienen ninguna limitante para poder pagar la capacitación de sus representantes con sus propios recursos. Como ya indicamos los partidos políticos y candidatos independientes cuentan con el financiamiento público señalado constitucionalmente y otorgado por el INE, por lo que los recursos económicos no representan ningún problema para que los partidos y candidatos con sus propios recursos paguen la capacitación de sus representantes sin tener que ir en busca de los mismos ciudadanos que el INE ya capacitó. Además, la misma ley electoral señala que deben destinarse dichos recursos entre otras actividades a las acciones tendientes a la educación y capacitación para promover la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos. Dentro de estas se incluye la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; en la realidad tales recursos se desvían y emplean en

prácticas indebidas como lo es convencer a los ciudadanos a cambio de un pago para que acepten ser sus representantes.

- Formular y alentar que, en caso de que un partido o candidato tome a un ciudadano proveniente del procedimiento para la selección de funcionarios de casilla, se le deba descontar, del financiamiento público que se les otorga del proceso electoral siguiente el costo total que representa capacitar a un funcionario de casilla para el INE.

Si bien es cierto que los problemas para integrar las casillas son diversos, superar estos retos ayudaría a detener una práctica común entre los partidos políticos y candidatos que va en aumento y genera perjuicios de diversa índole teniendo como consecuencia el que no se integren en tiempo y forma las casillas, incluso poniendo en riesgo la instalación de las mismas durante la jornada electoral y con esto que los ciudadanos no puedan ejercer su derecho al voto.

No hay que olvidar que el proceso electoral 2018 representa la mayor prueba a superar por el INE, esto en atención a la cantidad de cargos públicos a elegir y por tanto el número de elecciones a celebrar, por lo que será necesario instalar un gran número de casillas que requieren de una cantidad importante de funcionarios de casilla, el reto de contar con dichos funcionarios será una labor compleja en la que se debe de poner especial atención.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El derecho electoral con el desarrollo de la tecnología y los avances de las comunicaciones también ha tenido que modernizarse y con ello su legislación e instituciones.

SEGUNDA. El proceso electoral en los últimos veinte años se ha ido perfeccionando en varios aspectos, sin embargo han surgido otros problemas, como el nombramiento de representantes de los partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, así como la capacitación a los ciudadanos integrantes de las mismas.

TERCERA. El nombramiento de los representantes de las mesas directivas de casilla y generales representa una complicación para la integración de las mesas directivas de casilla para el INE debido a que los partidos políticos principalmente nombran ciudadanos que ya fueron capacitados por el Instituto lo que se traduce en problemas de carácter económico y organizacional el día de las elecciones.

CUARTA. El Acuerdo INE/CG1070/2015, aprobado en el seno del Consejo General del INE prohibió a los partidos políticos y candidatos independientes la posibilidad de escoger a sus representantes de entre los ciudadanos que ya habían sido capacitados como funcionarios de casilla por el INE, acuerdo que generó molestias y un conflicto político y jurídico.

QUINTA. La impugnación del Acuerdo INE/CG1070/2015 que interpusieron tres partidos políticos fue resuelta por el TEPJF favoreciendo la legalidad del acuerdo, sustentando su resolución en un test especializado para este tipo de conflictos.

SEXTA. A pesar de las resoluciones judiciales y la normatividad electoral, los partidos políticos siguen abusando y poniendo en riesgo la integración de las mesas directivas de casilla, generándole una merma importante en recursos humanos y económicos al INE y con ello reviviendo la crítica de la llamada partidocracia.

SÉPTIMA. Se propone modificar el artículo 259 de la LGIPE en el sentido de prohibir a los partidos políticos y candidatos independientes nombrar a ciudadanos capacitados por el INE como sus representantes y en su caso pagar al INE con cargo a su financiamiento público la capacitación para sus miembros.

ANEXOS

Anexo 1. Acuerdo INE/CG1070/2015 del Consejo General del INE.

INE/CG1070/2015

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 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

A N T E C E D E N T E S

- I. El 15 de mayo de 2006, en sesión extraordinaria el Consejo General, del otrora Instituto Federal Electoral emitió el Acuerdo identificado con la clave CG92/2006, mediante el cual se establecen los criterios adicionales para el registro de representantes ante las mesas directivas de casilla, de escrutinio y cómputo y representantes generales de los partidos políticos o coaliciones ante los órganos del Instituto para la Jornada Electoral del 2 de julio de 2006.
- II. La coalición "Alianza por México, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el diecinueve de mayo de dos mil seis, interpuso recurso de apelación radicado con la clave SUP-RAP-42/2006.
- III. El 8 de junio de 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia al recurso de apelación SUP-RAP-42/2006, en el que se ordena modificar el acuerdo CG92/2006 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el quince de mayo del 2006 y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve siguiente del mismo año, en los términos precisados en la última parte del Considerando Tercero, así como que el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, en su sesión ordinaria próxima debería proveer lo necesario para el cumplimiento de la ejecutoria dictada y disponer la publicación de la modificación al acuerdo impugnado en el Diario Oficial de la Federación.

- IV. El 16 de junio de 2006, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG138/2006, por el que se acata la sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitida en el Recurso de Apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-42/2006, para quedar como sigue:

Único.- Se modifica el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, número CG92/2006 por el que se establecen criterios adicionales para el registro de representantes ante las mesas directivas de casilla, escrutinio y cómputo y representantes generales de los partidos políticos o coaliciones ante los órganos del Instituto para la Jornada Electoral del 2 de julio del 2006, para quedar como sigue:

Primero.- Se instruye a los Vocales Ejecutivos y secretarios de las juntas ejecutivas locales y distritales del Instituto para que, al momento de recibir las solicitudes de acreditación como representantes ante los órganos locales y distritales competentes, representantes generales, así como representantes ante mesas directivas de casilla por parte de los partidos políticos y coaliciones, verifiquen, a través de los sistemas informáticos desarrollados por la Unidad de Servicios de Informática, que tales ciudadanos no hayan sido nombrados funcionarios de casilla o de las mesas de escrutinio y cómputo durante el actual Proceso Electoral, y en su caso, que dichos ciudadanos hayan sido notificados del nombramiento correspondiente, en los términos del artículo 193, párrafo 1, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Segundo.- En atención al contenido del artículo 289, párrafo 6, del Código de la materia, se instruye a la Junta General Ejecutiva para que lleve a cabo la acreditación de los representantes generales y representantes ante las mesas de escrutinio y cómputo de la votación de los electores residentes en el extranjero de los partidos políticos o coaliciones, aplicando en lo conducente los artículos 198, 199, 200, 201, 202, 203 y 204 del Código electoral.

Tercero.- Se instruye a las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, para que lleven a cabo la verificación a la que se refiere el Punto Primero del presente Acuerdo, en el caso de las solicitudes de registro de los representantes generales y representantes ante las mesas de escrutinio y cómputo de la votación de los electores residentes en el extranjero de los partidos políticos o coaliciones.

Cuarto.- En caso de que se encuentre que las personas que los partidos políticos y coaliciones pretendan registrar como representantes, han sido nombradas funcionarios de casilla o de las mesas de escrutinio y cómputo durante el actual Proceso Electoral, y en su caso que dichos ciudadanos han sido notificados del nombramiento correspondiente, en los términos del artículo 193, párrafo 1, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica propondrán a la Junta General Ejecutiva, y los Vocales Ejecutivos y secretarios de las Juntas Locales y Distritales propondrán a los Consejos Locales y distritales correspondientes, que en ejercicio de sus atribuciones, nieguen el registro de dichas personas como representantes de los partidos políticos y coaliciones.

Quinto.- En caso de que se presenten solicitudes de registro de manera supletoria en los términos del párrafo 3 del artículo 203 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los Vocales Ejecutivos y secretarios de las juntas locales del Instituto se ajustarán a lo señalado en los puntos primero y cuarto de este Acuerdo.

Sexto.- *Se instruye a la Junta General Ejecutiva y a las Juntas Locales y Distritales ejecutivas para que adopten las medidas conducentes a efecto de que, al momento de proceder al registro de representantes ante los órganos del Instituto, de representantes generales y de representantes ante mesas directivas de casilla y mesas de escrutinio y cómputo de los partidos políticos o coaliciones, los órganos competentes cuenten con las relaciones que identifiquen a todas las personas cuya acreditación se propondrá rechazar en los términos del presente Acuerdo.
[...]*

- V. Con fecha 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral por el que se establece la extinción del Instituto Federal Electoral, dando origen al Instituto Nacional Electoral.
- VI. El Transitorio Octavo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, en sus párrafos primero y segundo, precisa que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entraren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los Procesos Electorales Locales, se entenderán delegadas a los Organismos Públicos Locales. En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.
- VII. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, abrogando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.
- VIII. El Transitorio Décimo Segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los Procesos Electorales Locales, delegadas a los Organismos Públicos Locales por virtud de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por votación de la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del Octavo Transitorio de dicho Decreto.

- IX. El 14 de julio de 2014, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG100/2014, mediante el cual reasume las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas en los Procesos Electorales Locales.
- X. El 10 de septiembre de 2014 el Consejo General del Instituto aprobó el Acuerdo INE/CG155/2014 por el que se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que los partidos políticos y, en su caso, candidatos independientes, acreditarán a sus representantes generales y de casilla para participar en la Jornada Electoral federal y en las estatales cuya fecha sea coincidente al 7 de junio de 2015.
- XI. El 11 de marzo de 2015 el Consejo General del Instituto aprobó el Acuerdo INE/CG87/2015 por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas.
- XII. El 25 de marzo de 2015 el Consejo General del Instituto en sesión extraordinaria aprobó el Acuerdo INE/CG111/2015 por el que se determina el procedimiento para la acreditación de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, así como los criterios que deberán regir su actuación durante la Jornada Electoral del 7 de junio de 2015 de los procesos electorales federal y locales.
- XIII. El 3 de septiembre de 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG830/2015 por el que se determinan las acciones necesarias para el desarrollo de los Procesos Electorales Locales 2015-2016 en materia de capacitación electoral, geografía electoral, padrón y lista nominal de electores, ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de la mesa directiva de casilla.
- XIV. El Acuerdo INE/CG830/2015, mandató la integración de una Comisión Temporal del Consejo General para el seguimiento a las actividades de los Procesos Electorales Locales 2015-2016.
- XV. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 30 de septiembre de 2015, se aprobó el Acuerdo INE/CG861/2015, por el que se crea con carácter temporal la Comisión para el Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2015-2016.

- XVI. En la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 11 de noviembre de 2015, se aprobó el Acuerdo INE/CG949/2015, por el que se precisan los alcances de las atribuciones encomendadas a la Comisión Temporal para Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2015-2016.
- XVII. En sesión extraordinaria del 26 de noviembre de 2015, el Consejo General del Instituto, aprobó en Acuerdo INE/CG1000/2015 por el que se modifica el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral.
- XVIII. Con fecha 6 de diciembre del presente año, mediante oficio CESPEL/PSM/029/2015 se presentó la solicitud al Consejero Presidente, por parte de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral, en términos de los artículos 41, Base V, Apartado C), segundo párrafo inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 120, numeral 3, y 124 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para poner a consideración del Consejo General el ejercicio de la facultad de atracción para la emisión de los criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, así como 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.

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 29 y 30, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. En el ejercicio de esta función estatal, la

certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

2. Que en términos del artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 1, 3, 4 y 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracciones I, III, IV y V de la Ley General referida, dispone que, para los Procesos Electorales Federales y Locales, el Instituto Nacional Electoral tendrá las atribuciones relativas a: la capacitación electoral; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, Lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.
3. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base V, Apartado C, párrafo segundo, inciso c) de la Constitución, así como el artículo 32, numeral 2, inciso h), y 120, párrafo 3 de la Ley General, en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto podrá atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.
4. Que los incisos a) y b) de la norma IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
5. Que el artículo 1, párrafos 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las disposiciones de dicha Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y local respecto de las

materias que establece la Constitución. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en la Ley General.

6. Que conforme a los artículos 4, párrafo 1, 30, párrafo 2 y 98, párrafo 1 de la Ley General Electoral, el Instituto y los Organismos Públicos Locales, dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de la Ley, así como para garantizar la observancia de los principios rectores de la función electoral; entre ellos, el de máxima publicidad.
7. Que el artículo 5, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la aplicación de las normas de dicha Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. La interpretación de las disposiciones se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.
8. Que el artículo 25 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que en las elecciones locales ordinarias en las que se elijan gobernadores, miembros de las legislaturas locales, integrantes de los Ayuntamientos en los estados de la República, así como Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda. Asimismo, dispone que el día en que deban celebrarse las elecciones locales ordinarias será considerado como no laborable en todo el territorio de la entidad y que la legislación local definirá, conforme a la Constitución, la periodicidad de cada elección, los plazos para convocar a elecciones extraordinarias en caso de la anulación de una elección, y los mecanismos para ocupar las vacantes que se produzcan en la legislatura local.
9. Que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 26 párrafo 1, dispone que los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de la República y del Distrito Federal, se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes respectivas.

10. Que el Instituto Nacional Electoral, debe velar por el cumplimiento de los principios rectores de legalidad, objetividad, independencia, imparcialidad certeza y máxima publicidad, así como de la correcta aplicación de la Legislación Electoral y, por ende, del marco normativo que le permite ejercer, en los Procesos Electorales Locales, las funciones constitucionalmente otorgadas, tal como se advierte de la interpretación sistemática de los artículos 27, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de tal modo, el Instituto podrá coordinarse y concertar acciones comunes con los Organismos Públicos Locales Electorales para el cumplimiento eficaz de las respectivas funciones electorales que habrán de desplegarse en el ámbito local.
11. Que según lo dispuesto por el artículo 27, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la correcta aplicación de las normas correspondientes en cada entidad.
12. Que el artículo 29 de la citada Ley, establece que el Instituto es un Organismo Público Autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena esa Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.
13. Que de acuerdo con el artículo 30, párrafo 1, incisos a), d), e), f) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales son fines del Instituto, contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los Procesos Electorales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
14. Que el artículo 31, párrafo 4, de la Ley General Electoral, establece que el Instituto Nacional Electoral se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en la

propia Ley; además se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa.

15. Que el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracciones I, III, IV y VI de la Ley General de la materia, establece que el Instituto Nacional Electoral, entre otras atribuciones para los Procesos Electorales Federales y Locales, tendrá a su cargo la capacitación electoral, el padrón y la lista de electores, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
16. Que conforme al artículo 32, párrafo 2, inciso h) de la Ley General de la Materia, es atribución del Instituto Nacional Electoral atraer a su conocimiento cualquier asunto competencia de los Organismos Públicos Locales para sentar un criterio de interpretación.

En razón de lo anterior, para garantizar los principios y fines que rigen la función electoral respecto del derecho de los partidos, coaliciones y candidatos independientes a registrar representantes generales y ante mesa directiva de casilla, esta autoridad considera necesario la emisión de criterios a fin de homologar el procedimiento para el registro de estas figuras en los Procesos Electorales Locales de 2016, así como los extraordinarios que deriven de los mismos.

17. Que el artículo 33, párrafo 1 del ordenamiento General Electoral establece que el Instituto Nacional Electoral tiene su domicilio en el Distrito federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada Distrito electoral uninominal.
18. Que el artículo 34, párrafo 1, de la Ley General Electoral señala que, los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaria Ejecutiva.
19. Que según lo dispuesto por el artículo 35 numeral 1 de la Ley General Comicial el Consejo General, en su calidad de órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia,

imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

20. Que el artículo 42, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un Consejero Electoral.
21. Que el artículo 44, párrafo 1, incisos b), j), ee), gg) y jj) de la Ley General Electoral, establece que es atribución del Consejo General vigilar el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto; vigilar que las actividades de los Partidos Políticos Nacionales se desarrollen con apego a la Ley General Electoral y la Ley General de Partidos Políticos y, que cumplan con las obligaciones a que están sujetos; Ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, así como en su caso, aprobar la suscripción de convenios, respecto de Procesos Electorales Locales, conforme a las normas contenidas en esta Ley; dictar los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones; aprobar y expedir los Reglamentos, Lineamientos y Acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.
22. Que el artículo 46, párrafo 1, inciso n) de la Ley Electoral, establece que le corresponde al Secretario del Consejo General, dar cuenta a dicho órgano con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Locales, distritales y de los correspondientes a los Organismos Públicos Locales.
23. Que el artículo 51, numeral 1, incisos f) y l), de la Ley de la materia, establece que es atribución del Secretario Ejecutivo, orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo General, y proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
24. Que los artículos 60, numeral 1, incisos c), f) e i) y 119, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales tiene entre sus atribuciones la promoción de la coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales para el desarrollo de la función electoral; la elaboración del calendario y el plan integral de coordinación con los Organismos Públicos Locales para los Procesos

Electorales de las entidades federativas que realicen comicios; facilitar la coordinación entre las distintas áreas del Instituto y los Organismos Públicos Locales; y que, para la realización de las funciones electorales que directamente le corresponde ejercer al Instituto en los Procesos Electorales Locales, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en concordancia con los criterios, Lineamientos, Acuerdos y normas que emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

25. Que según lo dispuesto por el artículo 61, párrafo 1 de la ley comicial en cada una de las delegaciones el Instituto contará con una delegación integrada por: la Junta Ejecutiva Local y Juntas Ejecutivas Distritales; el Vocal Ejecutivo, y el Consejo Local o Consejo Distrital, según corresponda, de forma temporal durante el Proceso Electoral Federal.
26. Que el mismo ordenamiento jurídico electoral general, en su artículo 71, numeral 1, incisos a), b) y c), dispone que en cada uno de los 300 Distritos electorales el Instituto contará con la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital.
27. Que el artículo 81, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 Distritos electorales y las demarcaciones electorales de las entidades de la República.
28. Que el artículo 81, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la Jornada Electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.
29. Que el párrafo 3 del artículo citado en el considerando anterior, establece que en cada sección electoral se instalará una casilla para recibir la votación el día de la Jornada Electoral, con excepción de lo dispuesto en los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 253 de la Ley.

30. Que el artículo 83 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere, ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprenda a la casilla; estar inscrito en el Registro Federal de Electores; contar con credencial para votar; estar en ejercicio de sus derechos políticos; tener un modo honesto de vivir; haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la junta distrital ejecutiva correspondiente; no ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; y saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.
31. Que el artículo 84 de la referida Ley General dispone que son atribuciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla instalar y clausurar la casilla en los términos de la ley antes citada; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura, y las demás que les confieran la ley y disposiciones relativas.
32. Que el artículo 98, párrafo 1 de la Ley General establece que los Organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
33. Que de acuerdo al artículo 104, párrafo 1, inciso a) de la Ley General, corresponde a los Organismos Públicos Locales aplicar las disposiciones generales, reglas, Lineamientos y criterios que establezca el Instituto, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y la Ley.
34. Que conforme al artículo 104, párrafo 1, inciso f) de la Ley de la Materia, es atribución de los Organismos Públicos Locales llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la Jornada Electoral Local.
35. Que el artículo 119 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la coordinación de actividades entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales estará a cargo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y del Consejero Presidente de cada

Organismo Público Local, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

36. Que el artículo 207 de la Ley General dispone que el Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la propia Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.
37. Que los artículos 208, numeral 1 y 225, numeral 2, de la Ley de la materia disponen que el Proceso Electoral ordinario comprende las etapas de preparación de la elección, Jornada Electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
38. Que los incisos a) y g) del párrafo 1 del artículo 68 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como atribución de los Consejos Locales vigilar la observancia de la Ley Electoral, así como de los Acuerdos y Resoluciones de las autoridades electorales; y registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante mesa directiva de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 264 de la Ley.
39. Que el artículo 64, párrafo 1, inciso f) de la Ley General Electoral dispone que es atribución del vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva proveer a las Juntas Distritales ejecutivas y a los Consejos Distritales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
40. Que el inciso a), párrafo 1, del artículo 79, del mismo ordenamiento jurídico establece como atribución de los Consejos Distritales vigilar la observancia la Ley General, así como de los Acuerdos y Resoluciones de las autoridades electorales.
41. Que el artículo 79, párrafo 1, inciso f) de la Ley de la materia, establece que los Consejos Distritales dentro del ámbito de su competencia, tienen la atribución de registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la Jornada Electoral.

42. Que de conformidad con el mismo artículo 79, párrafo 1, inciso h) de la Ley General Electoral, los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, la atribución de expedir, en su caso, la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la Jornada Electoral.
43. Que el artículo 3, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.
44. Que el artículo 23, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General de Partidos Políticos, establece que son derechos de los partidos políticos participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las Leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral; participar en las elecciones conforme lo dispuesto en la Base I del artículo 41 de la Constitución, así como de las Leyes Generales de partidos políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás disposiciones en la materia.
45. Que en los incisos c) y j) del párrafo 1 del citado artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, se establece que son derechos de los partidos políticos gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes; así como nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable.
46. Que el artículo 24 de la Ley General de Partidos Políticos establece los supuestos de los ciudadanos que no podrán actuar como representantes de los Partidos Políticos Nacionales ante los órganos del Instituto Nacional Electoral.

47. Que la Ley General de Partidos Políticos dispone en su artículo 90, que en el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.
48. Que el artículo 361 de la Ley General Electoral dispone que el derecho de los ciudadanos de solicitar su registro como candidatos a puestos de elección popular de manera independiente a los partidos políticos, se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución y en la Ley General Electoral.
49. Que el inciso f) del párrafo 1, del artículo 393 de la Ley de la materia establece como prerrogativa y derecho de los Candidatos independientes registrados, la de designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos dispuestos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
50. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 259, párrafo 1, incisos b) de La Ley General Electoral, los partidos políticos una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar en la elección local cada partido político, coalición o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.
51. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 259, párrafo 2 de La Ley General de la materia, los partidos políticos una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, podrán acreditar en cada uno de los Distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.
52. Que el párrafo 3 del artículo citado en el considerando anterior, dispone que los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; así mismo, deberán portar en lugar visible durante todo el día de la Jornada Electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema del partido político al que pertenezcan o al que representen y con la leyenda visible de “representante”.

53. Que los artículos 260 y 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen los criterios para la actuación de los representantes generales de los partidos políticos y candidatos independientes, así como sus derechos.
54. Que el artículo 262, párrafo 1, de la Ley General Electoral, establece que el registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y de los representantes generales se hará ante el Consejo Distrital correspondiente, así mismo determina las reglas a las que deberá sujetarse.
55. Que el artículo 264, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla deberán contener los siguientes datos:
- a) Denominación del partido político o nombre completo del candidato independiente;
 - b) Nombre del representante;
 - c) Indicación de su carácter de propietario o suplente;
 - d) Número del Distrito electoral, sección y casilla en que actuarán;
 - e) Clave de la credencial para votar;
 - f) Lugar y fecha de expedición; y
 - g) Firma del representante o del dirigente que haga el nombramiento.
56. Que en el párrafo 2 del artículo antes mencionado, se establece que para garantizar a los representantes ante la mesa directiva de casilla el ejercicio de los derechos que les otorga la Ley General, se imprimirá al reverso del nombramiento el texto de los artículos que correspondan.
57. Que en el párrafo 3 del artículo invocado en los considerandos anteriores se dispone que en caso de que el presidente del consejo distrital no resuelva dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud o niegue el registro, el partido político o candidato independiente interesado podrá solicitar al presidente del Consejo Local correspondiente, registre a los representantes de manera supletoria.
58. Que el artículo 265 de la Ley General Electoral dispone que los nombramientos de los representantes generales deberán contener los mismos datos que los nombramientos de los representantes ante las mesas

directivas de casilla, con excepción del número de casilla; de estos nombramientos se formará una lista que deberá entregarse a los presidentes de las mesas directivas de casilla. Asimismo, establece que para garantizar a los representantes generales el ejercicio de los derechos que les otorga la Ley General, se imprimirá al reverso del nombramiento el texto de los artículos que correspondan.

59. Que el artículo 262, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los Consejos Distritales devolverán a los partidos políticos el original de los nombramientos respectivos, debidamente sellado y firmado por el presidente y secretario del mismo, conservando un ejemplar.
60. Que el artículo 263 del mismo ordenamiento legal regula la devolución a que refiere el inciso b) del Artículo señalado en el considerando anterior, mismos que se sujetará a las reglas siguientes:
 - a) Se hará mediante escrito firmado por el dirigente o representante del partido político que haga el nombramiento;
 - b) El oficio deberá acompañarse con una relación, en orden numérico de casillas, de los nombres de los representantes, propietarios y suplentes, señalando la clave de la credencial para votar de cada uno de ellos;
 - c) Las solicitudes de registro que carezcan de alguno o algunos de los dato del representante ante las mesas directivas de casilla se regresarán al partido político o Candidato Independiente solicitante; para que dentro de los tres días siguientes subsane las omisiones; y
 - d) Vencido el término a que se refiere el inciso anterior sin corregirse las omisiones, no se registrará el nombramiento.
61. Que el artículo 397 de la Ley General Electoral establece que el registro de los nombramientos de los representantes ante mesas directivas de casilla y generales, de los Candidatos Independientes, se realizará en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
62. Que artículo 120, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que se entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su 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 Constitución.

63. Que el artículo 124, párrafo 1 de la Ley General, dispone que en el caso de la facultad de atracción a que se refiere el inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.
64. Que el artículo 124, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la petición deberá contener los elementos señalados en el párrafo 4 del artículo 121 y podrá presentarse en cualquier momento.
65. Que el artículo 124, párrafo 3 de la Ley de la materia dispone que se considera que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del Proceso Electoral o de los principios de la función electoral local.
66. Que el artículo 124, numerales 4 y 5 de la Ley General disponen que para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos y que las resoluciones correspondientes a esta función las emitirá el Consejo General con apoyo en el trabajo de sus comisiones y con apoyo del Consejo General del Organismo Público Local. Estas decisiones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral.
67. Que el artículo 6, numeral 1, incisos a) y c) del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio de las Atribuciones Especiales Vinculadas a la Función Electoral en las Entidades Federativas, establece que son atribuciones del Consejo General; ejercer las atribuciones en materia de asunción, atracción y delegación respecto de la función electoral, conforme a las normas contenidas en la Ley General y este ordenamiento; resolver, en el ámbito de su competencia, lo no previsto en el presente Reglamento.

68. Que los artículos 23 al 29 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas, regulan el procedimiento para la atracción.
69. Que de conformidad con los artículos 23, 24, 25, párrafo 1, inciso a) y 26, numeral 7, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio de las Atribuciones Especiales Vinculadas a la Función Electoral en las Entidades Federativas, el Consejo General está en condiciones de resolver la solicitud referida en el antecedente XX.
70. Que de conformidad con el artículo 26, párrafo 7 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio de las Atribuciones Especiales Vinculadas a la Función Electoral en las Entidades Federativas, el Consejo General considera indispensable, por la trascendencia y urgencia del asunto, se resuelva sobre la solicitud, sin agotar los plazos y procedimientos establecidos en el Reglamento.
71. Que el artículo 29, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio de las Atribuciones Especiales Vinculadas a la Función Electoral en las Entidades Federativas, mandata que la resolución que recaiga a la facultad de atracción será vinculante y deberá ser notificada por oficio al Organismo Público, a los partidos políticos con registro en la entidad federativa y, en su caso, a los candidatos independientes. De igual forma se debe ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
72. Que el Secretario Ejecutivo publicó la solicitud de atracción referida en el antecedente XX, en la página pública del Instituto Nacional Electoral, en el apartado de los Organismos Públicos Locales.
73. Que en 2016 se celebrarán elecciones locales en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
74. Que mediante Acuerdo INE/CG100/2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en Procesos Electorales Locales, delegada a los Organismos Públicos Locales.

75. Que para efectos de la instrumentación de los Procesos Electorales Locales 2015-2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG830/2015, por el que se determina continuar ejerciendo las atribuciones referidas en el considerando anterior, además de ordenar la emisión de criterios en temas fundamentales que se encuentran vinculados con el ejercicio de las atribuciones de este Instituto, este Acuerdo destacó lo siguiente:

En el Considerando Cuarto se valoró que para ejercer sus atribuciones, el Consejo General de este Instituto actualizará y, en su caso, emitirá normatividad correspondiente, en el que regule los procesos sustantivos que estarán a su cargo, a fin de dotar certeza, tanto a las autoridades electorales nacionales y locales, así como a diversos actores políticos y ciudadanos.

Derivado de la experiencia obtenida por las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, relacionadas con la operación del Proceso Electoral pasado, particularmente, en lo que se refiere a la coordinación y distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales, se hace necesario analizar la pertinencia de emitir criterios, regulación o normativa en temas fundamentales que se encuentran vinculados con el ejercicio de las atribuciones de este Instituto.

La regulación que, en su caso, llegue a emitir este Instituto, podrá fijar criterios, a fin de homogeneizar procedimientos y actividades, tales como la recolección de los paquetes electorales.

Una de las premisas fundamentales es el acompañamiento permanente de los representantes tanto de los Partidos Políticos, así como de los candidatos independientes, lo cual da legitimidad al procedimiento.

76. Que de esta forma, la emisión del presente Acuerdo tiene como propósito establecer criterios que garanticen el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, para garantizar las condiciones que faciliten y coadyuven a que los partidos políticos y candidatos independientes pueden 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, razón por la cual se considera necesario ejercer la facultad de atracción para

establecer criterios en la acreditación de los representantes generales y ante mesas directivas de casillas.

77. Que en las leyes electorales de las entidades federativas se establece 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, motivo por el cual se considera necesario establecer requisitos mínimos y homologados, logrando así que se establezca una regulación unificada que asegure el cumplimiento de los valores y principios que rigen la materia electoral desde la Constitución Federal.
78. Que aunado a lo anterior, es indispensable para el debido ejercicio de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral contar con los insumos y las herramientas necesarias para garantizar la adecuada integración de las mesas directivas de casilla, mediante la aplicación de los procedimientos de verificación para evitar que se acrediten como representantes a los funcionarios designados de casilla, así como impedir la duplicidad de funciones de los representantes como observadores electorales o supervisores y capacitadores asistentes electorales (los primeros acreditados por el INE y los segundos contratados y capacitados por este Instituto) o la duplicidad con los registros de representantes de otro partido político o candidato independiente, razón por la cual se considera necesario establecer criterios homogéneos para la acreditación de representantes de partidos políticos y candidatos independientes.
79. Que el Instituto Nacional Electoral cuenta con la infraestructura y los sistemas informáticos y la experiencia necesarios que permiten llevar a cabo dentro de los plazos legales, las verificaciones mencionadas en el párrafo anterior.
80. Que por lo vertido en los considerandos que anteceden, resulta necesario que el Consejo General del INE establezca una regulación homologada respecto a las formas que contengan los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que los partidos políticos y, en su caso, candidatos independientes, acreditarán a sus representantes generales y de casilla para participar en la Jornada Electoral Local cuya fecha sea el 5 de junio de 2016, durante los Procesos Electorales Locales 2015-2016, a fin de garantizar plenamente los derechos que la ley les otorga.

81. Que a la luz de las consideraciones anteriores, y a fin de garantizar el pleno derecho de representación de los partidos políticos con registro nacional o estatal, así como de los candidatos independientes locales, este Consejo General estima necesario ejercer la facultad de atracción respecto del procedimiento de acreditación de representantes ante mesa directiva de casilla y generales, para que éste se realice ante las autoridades del Instituto Nacional Electoral, con base en las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como por las dispuesto en este Acuerdo.
82. Que de conformidad con el artículo 4, párrafo 4, del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del INE, los partidos políticos estatales y los candidatos independientes se integrarán a dichos órganos en las elecciones locales, cuando el Instituto organice el Proceso Electoral Local o alguna de sus etapas.
83. Que según el artículo 9, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a ninguna persona se le podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.
84. Que el artículo 35, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son derechos de las ciudadanas y de los ciudadanos mexicanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.
85. Que de conformidad con los artículos 41, fracción I de la Constitución Política, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos; los partidos políticos son instituciones de interés público con el derecho de participar, en la preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral.
86. Que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, cuya organización es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales, en los términos que establece el Artículo 41, fracción V de la Constitución.

87. Que el mismo artículo 41, fracción V, Apartado A, de la Constitución Política, establece que las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.
88. Que de conformidad con el artículo 81, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las mesas directivas de casilla, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 Distritos electorales y las demarcaciones electorales de las entidades de la República.
89. Que el artículo 85, párrafo 1, inciso a) de la Ley comicial establece las atribuciones de los presidentes de las mesas directivas de casilla.
90. Que el artículo 88, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, deberán rendir la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, cumplir con las normas contenidas en la Ley de la materia, y desempeñar leal y patrióticamente la función que se les ha encomendado.
91. Que el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; asimismo, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del voto.
92. Que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia de conformidad con el artículo 1, párrafo segundo de la Constitución Política, por lo que resulta notorio que en las acciones de las instituciones y entidades públicas debe ser reconocida la voluntad de las personas expresada de manera libre sustentada en la más completa información posible.+

93. Que, por todo lo anterior, el derecho humano de participación en la vida pública es bien a proteger en la situación donde concurra con las atribuciones de la autoridad electoral y los derechos de los partidos políticos, por lo que una vez hecha la designación de las personas aptas para ejercer la función de integrante de mesa directiva de casilla para proceder a su capacitación, la ciudadana y el ciudadano, en la segunda etapa de capacitación deberán expresar su voluntad, debidamente informado, de participar como autoridad electoral en la mesa directiva, lo cual implica que reconoce que tal función es incompatible con representación de partido o candidatura ante la casilla electoral.
94. Que dicho reconocimiento quedará plasmado en un formato que firmará el funcionario en el momento de recibir la segunda capacitación.
95. Que en cumplimiento al artículo 43, numeral 1 de la Ley de la materia, el Consejo General ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Acuerdos y Resoluciones de carácter general que pronuncie y de aquellos que así lo determine.

De conformidad con los Antecedentes y Considerandos expresados, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo primero; 35, fracción VI; 41, párrafo segundo, Base V, Apartados A, B, inciso a), numeral 1, 3, 4 y 5 y C, párrafo segundo, inciso c); 14; y 116 norma IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1, párrafos 2 y 3; 4, párrafo 1; 5, párrafos 1 y 2; 25; 26 párrafo 1; 27, párrafo 2; 29; 30, párrafo 1, incisos a), d), e), f) y g) y 2; 31, párrafo 4; 32, párrafo 1, incisos a), fracciones I, III, IV y VI y h); 33, párrafo 1; 34, párrafo 1; 35; 42, numeral 1; 43, numeral 1; 44, párrafo 1, incisos b), j), ee), gg) y jj); 46, párrafo 1, inciso n); 51, párrafo 1, incisos f) y l); 60, numeral 1, incisos c), f) e i); 61, párrafo 1; 64, párrafo 1, inciso f); 68, párrafo 1, incisos a) y g); 71, párrafo 1; 79, párrafo 1, inciso a), f) y h); 81 párrafos 1, 2 y 3; 83; 84; 85, numeral 1; 88, numeral 1; 98, párrafo 1; 104, numeral 1, incisos a), q) y r); 119, numeral 2; 120, párrafos 2 y 3; 124, párrafos 1, 2, 3, 4 y 6; 207; 259, párrafos 1, inciso a) y b), 2 y 3; 260; 261; 262, párrafo 1, inciso b); 263; 264, párrafos 1, 2 y 3; 265; 361; 363; 393 párrafo 1, inciso f) y 397 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículos 3, párrafo 1; 23, párrafo 1, inciso a), b), c) y j); 24 y 90 de la Ley General de Partidos Políticos; Noveno Transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 6, párrafo 1, inciso a) y c); 23; 24; 25, párrafo 1, inciso a); 26, numeral 7; 27, 28 y 29, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades

federativas; y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 44, párrafo 1, incisos ee), gg) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

Primero. Se ejerce la facultad de atracción para emitir criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, así como para regular su actuación en los Procesos Electorales Locales ordinarios de 2016 y los extraordinarios que deriven de los mismos.

Segundo. Una vez aprobadas las casillas electorales y hasta el 23 de mayo de 2016, los partidos políticos con registro nacional, partidos políticos locales y en su caso, candidatos independientes, tendrán derecho a nombrar a sus representantes generales y ante mesas directivas de casilla, bajo los siguientes criterios generales:

1. Podrán acreditar a un representante propietario y un suplente ante cada mesa directiva de casilla.
2. Podrán acreditar un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales en cada Distrito electoral federal uninominal, en el ámbito geográfico de la elección por la que contiendan.
3. Deberán efectuar la acreditación de sus representantes ante las mesas directivas de casilla y generales a través de los Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral.
4. En el caso de los Candidatos Independientes, el periodo de registro de sus representantes ante las mesas directivas de casilla y generales, se podrá realizar a partir del día siguiente de que la autoridad competente haya aprobado su registro con dicha calidad.

Tercero. Se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación que los Partidos Políticos Nacionales, locales y, en su caso, los candidatos independientes, utilizarán para registrar a sus representantes

ante las mesas directivas de casilla y generales para las elecciones locales, quienes desempeñarán sus funciones durante la Jornada Electoral del 5 de junio del año 2016. Las formas aprobadas quedan agregadas a este Acuerdo como **Anexos 1, 2 y 3**, respectivamente.

Cuarto. El Instituto por conducto de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, proporcionará a los dirigentes y/o representantes de los Partidos Políticos Nacionales, locales y candidatos independientes debidamente acreditados ante los Consejos del Instituto, el acceso a un sistema informático desarrollado por la Unidad Técnica de Servicios de Informática que automatice y facilite el llenado y generación de las formas referidas, a fin de que lo utilicen con preferencia para el registro de sus representantes ante las mesas directivas de casilla y generales.

Para el caso de los Candidatos Independientes y partidos políticos locales sin representación ante los consejos del Instituto por no haber ejercido su derecho de acreditación, los modelos de formato y el acceso al sistema informático referido en el párrafo anterior se proporcionará por conducto de los Organismos Públicos Locales, junto con la relación de las casillas aprobadas en el ámbito territorial de la elección en la que participa, así como los domicilios de o los Consejos Distritales del INE ante los cuales deberá realizar la acreditación de sus representantes.

En el supuesto de que el ámbito geográfico de la autoridad que se elija abarque dos o más Consejos Distritales, si la acreditación se presenta solamente ante uno de éstos órganos se considerará que lo entregó en tiempo y forma. En este caso, el Consejo Distrital respectivo, lo hará del conocimiento del o los demás órganos subdelegacionales del Instituto Nacional Electoral.

Previo al inicio del plazo para la acreditación de los representantes de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, ante mesas directivas de casillas y generales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto verificará que tanto el sistema informático como las formas referidas se encuentren a disposición de todos los Partidos Políticos Nacionales, locales y candidatos independientes en cada una de las Juntas Locales y Distritales del Instituto.

Quinto. Las Juntas Ejecutivas Distritales, previo al inicio del plazo para la acreditación de representantes ante mesas directivas de casilla y generales, deberán poner a disposición de los representantes de los partidos políticos con registro nacional, estatal y en su caso, candidatos independientes, acreditados

ante los Consejos Distritales, los formatos aprobados y el sistema informático correspondiente.

El Instituto dispondrá las medidas necesarias para que partidos políticos y en su caso candidatos independientes reciban oportunamente la capacitación necesaria sobre el uso del sistema informático.

Sexto. Una vez vencido el plazo para el registro de Candidatos Independientes, de conformidad con la legislación local; los Organismos Públicos Locales deberán enviar al Consejo Local correspondiente del Instituto dentro de los tres días siguientes, el Acuerdo que contenga los nombres de los Candidatos Independientes registrados para el Proceso Electoral Local, así como las personas facultadas para efectuar el registro de sus representantes, con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus derechos.

Séptimo. El registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y generales de los partidos políticos con registro nacional, estatal y en su caso, candidatos independientes, en las elecciones locales 2015-2016, se hará ante el Consejo Distrital correspondiente del Instituto Nacional Electoral, y se sujetará a las reglas siguientes:

1. A partir del día 31 de marzo y hasta el 23 de mayo de 2016, los partidos políticos y los candidatos independientes deberán registrar en su propia documentación y ante el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral correspondiente, a sus representantes ante las mesas directivas de casilla y generales. La documentación de que se trata deberá reunir los requisitos establecidos en el presente Acuerdo.
2. Las solicitudes de acreditación de representantes generales y ante las mesas directivas de casilla de los partidos políticos con registro nacional, partidos políticos locales y en su caso, candidatos independientes, deberán presentarse invariablemente a través de su propia documentación o en las formas aprobadas en el presente Acuerdo y proporcionadas por el Instituto, de manera impresa junto, en su caso, con el sistema informático, contra recibo que expida el funcionario facultado.
3. Los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales del Instituto, al recibir las solicitudes de acreditación de representantes generales y ante las mesas directivas de casilla de los partidos políticos con registro nacional, partidos políticos locales y en su

caso, candidatos independientes, verificarán a través de las bases de datos de los sistemas informáticos desarrollados por la Unidad de Servicios de Informática, que los ciudadanos cuya acreditación se solicite no hayan sido designados en la segunda etapa de capacitación durante el actual Proceso Electoral Local.

4. Asimismo, verificarán que los ciudadanos propuestos por los Partidos Políticos Nacionales, locales y Candidatos Independientes para ser acreditados como representantes generales y ante mesas directiva de casilla, se encuentren inscritos en el padrón electoral y lista nominal vigente.
5. Se verificará también a efecto de evitar duplicidad de funciones, si fueron acreditados como representantes ante las casillas y generales por parte de partido político distinto; como observadores electorales; o contratados como supervisores y capacitadores asistentes.
6. Las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, elaborarán las relaciones que identifiquen a todas las personas cuya acreditación se propondrá rechazar en los términos del presente Acuerdo.
7. En caso de que algún Partido Político Nacional, local o Candidato Independiente pretenda registrar como representante general o ante mesa directiva de casilla, a un ciudadano que haya sido designado como funcionario de mesa directiva de casilla en el Proceso Electoral Local, o se encuentre inscrito en el padrón electoral con Credencial para Votar no vigente, los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales y Distritales darán aviso y propondrán a los Consejos Locales y Distritales correspondientes para que en ejercicio de sus atribuciones nieguen la acreditación de dichos ciudadanos como representantes, notificando en forma inmediata a la representación del partido político ante el Consejo Local o Distrital del Instituto que solicitó el registro, a efecto de que los sustituya.
8. En el caso de los Candidatos Independientes o de un partido político local sin representación ante los consejos del Instituto, se notificará al Organismo Público Local a efecto de que éste solicite al partido político estatal o candidato independiente su inmediata sustitución, siempre y cuando esto se realice antes del 26 de mayo de 2016.

9. En el supuesto de que algún Partido Político Nacional, estatal o candidato independiente, pretenda registrar como representante general o ante mesa directiva de casilla, a un ciudadano que haya sido acreditado como observador electoral o contratado como supervisor electoral o capacitador asistente electoral, los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales y Distritales requerirán al ciudadano para que exprese por cuál opción se pronuncia.
10. En caso de que algún partido político pretenda registrar como representante general o ante mesa directiva de casilla, a un ciudadano que haya sido registrado previamente como representante de otro partido político o candidato independiente, los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales y Distritales, darán aviso al partido político o candidato independiente solicitante, para notificarle que el ciudadano se encuentra registrado con anterioridad por otro contendiente político, y por lo tanto se requiere que proceda a remplazarlo, siempre y cuando esto se realice dentro de los plazos de registro o sustitución previstos en la Ley General.
11. Los Consejos Distritales del INE devolverán a los partidos políticos o candidatos independientes el original de los nombramientos respectivos, debidamente sellados y firmados por el presidente y el secretario del mismo, conservando un ejemplar.
12. Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán sustituir a sus representantes hasta el 26 de mayo de 2016, devolviendo con el nuevo nombramiento, el original del anterior, sujetándose a lo siguiente:
 - a. Se hará mediante escrito firmado por el dirigente, candidato independiente, representante o funcionario facultado del partido político o en su caso, candidato independiente que haga el nombramiento;
 - b. El oficio deberá acompañarse con una relación, en orden numérico de casillas, de los nombres de los representantes, propietarios y suplentes, señalando la clave de la credencial para votar de cada uno de ellos;
 - c. Las solicitudes de registro que carezcan de alguno o algunos de los datos del representante ante las mesas directivas de casilla se regresarán al partido político o candidato independiente solicitante,

para que dentro de los tres días siguientes a que sean notificados, subsane las omisiones, y

- d. Vencido el término a que se refiere el inciso anterior sin corregirse las omisiones, no se registrará el nombramiento.

Octavo. A más tardar el 15 de enero de 2016, los Organismos Públicos Locales entregarán al Instituto en su caso, en archivo digital, los emblemas de los partidos políticos con registro estatal de conformidad con las siguientes especificaciones técnicas:

Resolución: Alta (300 puntos por pulgada).
Formato de archivo: PNG.
Tamaño de la imagen: Superior a 1000 pixeles.
Peso del archivo: No mayor a 5 megabytes.

Noveno. Los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla deberán contener los siguientes datos:

1. Denominación del partido político o nombre completo del candidato independiente;
2. Nombre del representante;
3. Indicación de su carácter de propietario o suplente;
4. Número de sección y casilla en que actuarán;
5. Clave de la credencial para votar;
6. Lugar y fecha de expedición;
7. Firma del representante o del dirigente que haga el nombramiento, y
8. Firma del representante acreditado.

Para el caso de los nombramientos de los representantes generales, deberán contener los mismos datos que los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla, con excepción del número de sección y casilla, así como el carácter de propietario o suplente.

Para garantizar a los representantes ante la mesa directiva de casilla y generales el ejercicio de los derechos que les otorga la Ley General en la materia, se imprimirá en el nombramiento el texto de los artículos que correspondan.

La información y documentación sobre la acreditación es clasificada como confidencial y será protegida en términos de lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La finalidad del tratamiento de los datos es de registro de representantes generales y ante mesa directiva, seguimiento del mismo y verificación de requisitos legales; los titulares de los datos podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición ante la Unidad de Enlace del Instituto Nacional Electoral; en la página pública se podrá consultar la manifestación completa de datos personales.

Décimo. En caso de que el presidente del Consejo Distrital del INE no resuelva dentro de las 48 horas siguientes a la solicitud o niegue el registro, el partido político o Candidato Independiente interesado podrá solicitar al Presidente del Consejo Local correspondiente registre a sus representantes de manera supletoria.

Décimo Primero. Para garantizar a los representantes de partido político y de candidatos independientes su debida acreditación ante la mesa directiva de casilla, el Presidente del órgano competente del Organismo Público Local entregará, durante la distribución de la documentación y materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla, una relación elaborada y proporcionada previamente mediante oficio por la Junta Local Ejecutiva correspondiente del Instituto Nacional Electoral, que contenga el nombre de los representantes de partido político con registro nacional, local y en su caso, candidatos independientes, que tengan derecho de actuar en la casilla de que se trate; así como la lista de representantes generales por partido político y candidatos independientes.

En la misma relación nominal de representantes ante mesa directiva de casilla referida en el párrafo anterior, se detallara el tipo de elección por la que podrá sufragar cada representante.

Décimo Segundo. La actuación de los representantes generales de los partidos políticos y candidatos independientes, estará sujeta a lo siguiente:

1. Ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en la entidad para la que fueron acreditados, con excepción de lo preceptuado en el numeral 3 del presente Punto de Acuerdo;

2. Deberán actuar individualmente, y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general de un mismo partido político o candidato independiente;
3. Tratándose de representantes generales de partidos políticos con registro estatal o candidatos independientes, podrán actuar exclusivamente en el ámbito geográfico de la elección por la que contiendan;
4. No sustituirán en sus funciones a los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla; sin embargo, podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las propias mesas directivas de casilla;
5. En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla;
6. No obstaculizarán el desarrollo normal de la votación en las casillas en las que se presenten;
7. En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la Jornada Electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido político o candidato independiente ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente, y
8. Podrán comprobar la presencia de los representantes de su partido político o candidato independiente, en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

Décimo Tercero. Los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos:

1. Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección;
2. Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla;
3. Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;
4. Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta;
5. Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla o al funcionario designado, al órgano electoral correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral, y
6. Los demás que establezca la Ley.

Los representantes vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de la Ley y deberán firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que la motiva.

Los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes recibirán una copia legible de las actas a que se refiere el artículo 261, párrafo 1, inciso b), de la Ley General Electoral y las correspondientes a las elecciones locales conforme lo disponga la propia legislación. En caso de no haber representante en las mesas directivas de casilla, las copias serán entregadas al representante general que así lo solicite.

Décimo Cuarto. Los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; el día de la Jornada Electoral deberán abstenerse de usar vestimenta que contenga los colores que identifiquen al partido político o candidato independiente que representen y que haya sido utilizado durante la campaña electoral; asimismo, deberán portar en

lugar visible durante todo la Jornada Electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema del partido político al que pertenezcan o el emblema y/o nombre del candidato independiente al que representen y con la leyenda visible de "representante".

La portación del distintivo referido en el párrafo anterior se limitará al interior de la casilla electoral, y no podrá usarse en las inmediaciones del local en que se ubique.

Décimo Quinto. En caso de la realización de elecciones extraordinarias locales de 2016, los Partidos Políticos Nacionales, locales o candidatos independientes, podrán registrar a sus representantes generales y ante mesa directiva de casilla, sujetándose a las reglas siguientes, además de aquellas que les corresponda del presente Acuerdo:

1. El número de representantes generales y ante mesas directivas de casillas se realizará con base en lo dispuesto en el Punto Primero del Acuerdo.
2. El plazo de acreditación será a partir del día siguiente al de la aprobación de las casillas y hasta trece días antes de la jornada Electoral; en tanto que el plazo para realizar sustitución será hasta diez días antes del día de la elección.
3. Los partidos políticos, nacionales, locales o candidatos independientes podrán optar por la modalidad de la ratificación de acuerdo al ámbito geográfico de la autoridad que se elija en la elección extraordinaria.
4. Para ello, deberán presentar escrito firmado por la instancia facultada, especificando la relación de las casillas (sección y tipo, básica, contigua, extraordinaria o especial) y tipo de representante (propietario 1, propietario 2, Suplente) y para los representantes generales, se deberá entregar la relación con los nombres de los que se pretenda mantener. Para el supuesto de la ratificación total, únicamente se requerirá la mención en el escrito que se opta por la misma. Las formas para la modalidad de ratificación se incorporan al presente Acuerdo como **Anexos 2**.

5. En su caso, de que la acreditación haya sido expedida por un Consejo del Instituto que no se hubiera instalado para la elección extraordinaria, la solicitud de ratificación se hará ante el Consejo Local de la Entidad Federativa de que se trate, cumpliendo con los requisitos establecidos en el numeral anterior. Las formas para la modalidad de ratificación se incorporan al presente Acuerdo como **Anexos 3**.
6. Las juntas distritales del Instituto Nacional deberán realizar las verificaciones en las bases de datos de la Red INE referidos en el Punto Sexto de este Acuerdo.
7. Para el caso de las devoluciones se estará a lo señalado en los incisos a), b), c) y d), numeral 11, del punto Sexto de este Acuerdo.
8. Las disposiciones señaladas en este Acuerdo, será aplicables para la elección extraordinaria que resulte, con la adecuación correspondiente.

Décimo Sexto. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice las acciones necesarias para dar a conocer el contenido del presente Acuerdo a los Vocales Ejecutivos de las juntas ejecutivas locales y distritales del Instituto en las entidades con elección local ordinaria en 2016.

Décimo Séptimo. Se instruye a los Presidentes de los Consejos Locales y Distritales para que instrumenten lo conducente a fin de dar a conocer el contenido del presente Acuerdo a los integrantes de sus respectivos consejos.

Décimo Octavo. Se instruye a la Secretaria Ejecutiva para que por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, se haga del conocimiento mediante oficio a los órganos de dirección de los Institutos Electorales Locales con elección ordinaria en 2016, el contenido del presente Acuerdo; asimismo, éstos deberán hacer lo conducente para los partidos políticos con registro en la entidad federativa, y en su caso, a los candidatos independientes.

Décimo Noveno. Se instruye a la secretaria Ejecutiva para que coordine las tareas institucionales, adoptando las medidas necesarias para el cumplimiento de este Acuerdo.

Vigésimo. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral para que realice las acciones necesarias a fin de incorporar en el sistema informático de la RedINE y las formas conducentes, lo correspondiente a los partidos políticos estatales y, candidatos independientes, en su caso.

Vigésimo Primero. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, y en el periódico oficial de las entidades en las que se celebrarán elecciones locales en el año de 2016.

T R A N S I T O R I O

Primero. El Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por parte del Consejo General.

Segundo. El presente Acuerdo es de observancia general para los Procesos Electorales Locales 2015-2016 y los extraordinarios que deriven de los mismos; se dejan sin efecto aquellos acuerdos y resoluciones, que en su caso, hayan aprobado los Organismos Públicos Locales que contravengan su contenido.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de diciembre de dos mil quince, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Licenciado Javier Santiago Castillo.

Se aprobó en lo particular Punto de Acuerdo Séptimo, numeral 3, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Licenciado Javier Santiago Castillo.

Se aprobó en lo particular Punto de Acuerdo Séptimo, numeral 3, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Licenciado Javier Santiago Castillo.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**

Anexo 2. Recurso de Apelación con número de expedientes SUP-RAP-824/2015 y acumulados, interpuesto por MORENA, el PRD y el PRI.

RECURSOS DE APELACIÓN.

EXPEDIENTES: SUP-RAP-824/2015 Y
SUS ACUMULADOS SUP-RAP-827/2015
Y SUP-RAP-2/2016.

RECURRENTES: MORENA, PARTIDO
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIA: AURORA ROJAS
BONILLA.

México, Distrito Federal, a veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos de los recursos de apelación identificados al rubro, interpuestos en contra de del acuerdo INE/CG1070/2015, emitido el dieciséis de diciembre de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que en ejercicio de la facultad de atracción, emite 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 dos mil dieciséis, así como los extraordinarios que deriven de los mismos.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por los recurrentes y

del contenido de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Reformas constitucionales en materia electoral. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, por el que se establece la extinción del Instituto Federal Electoral, dando origen al Instituto Nacional Electoral.

2. Publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, abrogando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Capacitación electoral. El Transitorio Décimo Segundo de la ley antes referida, establece que las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de mesa directiva, en los Procesos Electorales Locales, delegadas a los Organismos Públicos Locales, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por votación de la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, en términos del Octavo Transitorio de dicho Decreto.

¹ En adelante Consejo General.

4. Aprobación de Reglamento. El once de marzo de dos mil quince, el Consejo General del referido Instituto aprobó el Reglamento para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas **(INE/CG87/2015)**.

5. Aprobación del procedimiento. El veinticinco de marzo de dos mil quince, el Consejo General aprobó el Acuerdo por el que se determina el procedimiento para la acreditación de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, así como los criterios que deberán regir su actuación durante la Jornada Electoral del siete de junio de dos mil quince de los procesos electorales federal y locales **(INE/CG111/2015)**.

6. Aprobación de acciones para el desarrollo de los procesos electorales locales. El tres de septiembre del citado año, el referido Consejo aprobó el Acuerdo por el que se determinan las acciones necesarias para el desarrollo de los Procesos Electorales Locales 2015-2016 en materia de capacitación electoral, geografía electoral, padrón y lista nominal de electores, ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de la mesa directiva de casilla **INE/CG830/2015**.

7. Facultad de atracción. El seis de diciembre de dos mil quince, los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral, solicitaron al Consejero Presidente, que se pusiera a consideración del Consejo General el ejercicio de la facultad de

atracción para la emisión de los criterios del procedimiento de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, así como para regular su actuación en los Procesos Electorales Locales ordinarios de dos mil dieciséis.

8. Resolución Impugnada. El dieciséis de diciembre del citado año, el Consejo General emitió el acuerdo con número de clave INE/CG1070/2015, que establece, en la parte que se impugna, lo siguiente:

...

93. Que, por todo lo anterior, el derecho humano de participación en la vida pública es bien a proteger en la situación donde concurra con las atribuciones de la autoridad electoral y los derechos de los partidos políticos, por lo que una vez hecha la designación de las personas aptas para ejercer la función de integrante de mesa directiva de casilla para proceder a su capacitación, la ciudadana y el ciudadano, en la segunda etapa de capacitación deberán expresar su voluntad, debidamente informado, de participar como autoridad electoral en la mesa directiva, lo cual implica que reconoce que tal función es incompatible con representación de partido o candidatura ante la casilla electoral.

94. Que dicho reconocimiento quedará plasmado en un formato que firmará el funcionario en el momento de recibir la segunda capacitación.

Séptimo. El registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y generales de los partidos políticos con registro nacional, estatal y en su caso, candidatos independientes, en las elecciones locales 2015-2016, se hará ante el Consejo Distrital correspondiente del Instituto Nacional Electoral, y se sujetará a las reglas siguientes:

1. A partir del día 31 de marzo y hasta el 23 de mayo de 2016, los partidos políticos y los candidatos independientes deberán registrar en su propia documentación y ante el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral

correspondiente, a sus representantes ante las mesas directivas de casilla y generales. La documentación de que se trata deberá reunir los requisitos establecidos en el presente Acuerdo.

2. Las solicitudes de acreditación de representantes generales y ante las mesas directivas de casilla de los partidos políticos con registro nacional, partidos políticos locales y en su caso, candidatos independientes, deberán presentarse invariablemente a través de su propia documentación o en las formas aprobadas en el presente Acuerdo y proporcionadas por el Instituto, de manera impresa junto, en su caso, con el sistema informático, contra recibo que expida el funcionario facultado.

3. Los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales del Instituto, al recibir las solicitudes de acreditación de representantes generales y ante las mesas directivas de casilla de los partidos políticos con registro nacional, partidos políticos locales y en su caso, candidatos independientes, verificarán a través de las bases de datos de los sistemas informáticos desarrollados por la Unidad de Servicios de Informática, que los ciudadanos cuya acreditación se solicite no hayan sido designados en la segunda etapa de capacitación durante el actual Proceso Electoral Local.

4. Asimismo, verificarán que los ciudadanos propuestos por los Partidos Políticos Nacionales, locales y Candidatos Independientes para ser acreditados como representantes generales y ante mesas directiva de casilla, se encuentren inscritos en el padrón electoral y lista nominal vigente.

5. Se verificará también a efecto de evitar duplicidad de funciones, si fueron acreditados como representantes ante las casillas y generales por parte de partido político distinto; como observadores electorales; o contratados como supervisores y capacitadores asistentes.

6. Las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, elaborarán las relaciones que identifiquen a todas las personas cuya acreditación se propondrá rechazar en los términos del presente Acuerdo.

7. En caso de que algún Partido Político Nacional, local o Candidato Independiente pretenda registrar como representante general o ante mesa directiva de casilla, a un ciudadano que haya sido designado como funcionario de mesa directiva de casilla en el Proceso Electoral Local, o se encuentre inscrito en el padrón electoral con Credencial para

**SUP-RAP-824/2015
Y ACUMULADOS**

Votar no vigente, los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales y Distritales darán aviso y propondrán a los Consejos Locales y Distritales correspondientes para que en ejercicio de sus atribuciones nieguen la acreditación de dichos ciudadanos como representantes, notificando en forma inmediata a la representación del partido político ante el Consejo Local o Distrital del Instituto que solicitó el registro, a efecto de que los sustituya.

8. En el caso de los Candidatos Independientes o de un partido político local sin representación ante los consejos del Instituto, se notificará al Organismo Público Local a efecto de que éste solicite al partido político estatal o candidato independiente su inmediata sustitución, siempre y cuando esto se realice antes del 26 de mayo de 2016.

9. En el supuesto de que algún Partido Político Nacional, estatal o candidato independiente, pretenda registrar como representante general o ante mesa directiva de casilla, a un ciudadano que haya sido acreditado como observador electoral o contratado como supervisor electoral o capacitador asistente electoral, los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales y Distritales requerirán al ciudadano para que exprese por cuál opción se pronuncia.

10. En caso de que algún partido político pretenda registrar como representante general o ante mesa directiva de casilla, a un ciudadano que haya sido registrado previamente como representante de otro partido político o candidato independiente, los Vocales Ejecutivos y Secretarios de las Juntas Locales y Distritales, darán aviso al partido político o candidato independiente solicitante, para notificarle que el ciudadano se encuentra registrado con anterioridad por otro contendiente político, y por lo tanto se requiere que proceda a remplazarlo, siempre y cuando esto se realice dentro de los plazos de registro o sustitución previstos en la Ley General.

11. Los Consejos Distritales del INE devolverán a los partidos políticos o candidatos independientes el original de los nombramientos respectivos, debidamente sellados y firmados por el presidente y el secretario del mismo, conservando un ejemplar.

12. Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán sustituir a sus representantes hasta el 26 de mayo de 2016, devolviendo con el nuevo nombramiento, el original del anterior, sujetándose a lo siguiente:

a. Se hará mediante escrito firmado por el dirigente, candidato independiente, representante o funcionario

facultado del partido político o en su caso, candidato independiente que haga el nombramiento;

b. El oficio deberá acompañarse con una relación, en orden numérico de casillas, de los nombres de los representantes, propietarios y suplentes, señalando la clave de la credencial para votar de cada uno de ellos;

c. Las solicitudes de registro que carezcan de alguno o algunos de los datos del representante ante las mesas directivas de casilla se regresarán al partido político o candidato independiente solicitante, para que dentro de los tres días siguientes a que sean notificados, subsane las omisiones, y

d. Vencido el término a que se refiere el inciso anterior sin corregirse las omisiones, no se registrará el nombramiento.

SEGUNDO. Recursos de Apelación.

1. Demanda de MORENA. El veinte de diciembre de dos mil quince, en contra de la referida resolución, el Partido Político Morena, por conducto de Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación, ante dicha autoridad responsable.

2. Demanda del Partido de la Revolución Democrática. En la misma fecha, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Pablo Gómez Álvarez representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación, ante la propia autoridad emisora del acto reclamado.

3. Demanda del Partido Revolucionario Institucional. El veinticuatro de diciembre de dos mil quince, en contra de la

referida resolución, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Alejandro Muñoz García representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación, ante la responsable.

4. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó las demandas correspondientes y las remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que integran cada expediente, así como el informe circunstanciado atinente.

5. Turno. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, dictó los acuerdos en los que ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-824/2015, SUP-RAP-827/2015 y SUP-RAP-2/2016, con las constancias correspondientes y turnarlos a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Radicación. En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó los recursos de apelación respectivos en la ponencia a su cargo.

7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas y declaró cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), 45, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral², por tratarse de tres recursos de apelación interpuestos en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, donde se determinó, en la parte que interesa, que los ciudadanos que hayan recibido una segunda capacitación para ser funcionario de casilla, no podrán ser representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casilla.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 9/2010 cuyo rubro y texto son los siguientes:

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 189, fracciones I, inciso d), XIII y XVI, 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el numeral 87, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que la distribución de competencias establecida por el legislador, para las Salas del Tribunal Electoral, con el objeto de conocer de los juicios de revisión constitucional electoral, dejó de prever expresamente a cuál corresponde resolver sobre la impugnación de actos o resoluciones relacionados

² En adelante Ley General de Medios.

con la emisión o aplicación de normas generales de las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas, que no estén vinculados, en forma directa y específica, con una determinada elección; en consecuencia, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia, garantizando el acceso pleno a la justicia, y en razón de que la competencia de las Salas Regionales en el juicio de revisión constitucional electoral está acotada por la ley, debe concluirse que la Sala Superior es la competente para conocer de aquellos juicios.³

SEGUNDO. Acumulación. La revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos de apelación que ahora se resuelven, permite advertir que los recurrentes impugnan el mismo acto, dictado dentro del mismo expediente primigenio, por la misma autoridad responsable, con la pretensión de que se revoque la parte que interesa del acuerdo que se impugna.

En efecto, de la lectura minuciosa de las respectivas demandas, se advierte que son coincidentes en lo que respecta a señalar al Consejo General como autoridad responsable, relacionada con los mismos hechos, por lo que se concluye que el número de resolución que se impugna, es la INE/CG1070/2015.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a efecto de resolver de manera conjunta los medios de impugnación precisados, resulta inconcuso que existe conexidad en la causa; por tanto, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 86

³ Véase Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 14 y 15.

del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular los recursos de apelación SUP-RAP-827/2015 y SUP-RAP-2/2016 al diverso recurso SUP-RAP-824/2015, toda vez que éste fue el que se presentó en primer término en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución, a los autos de los recursos acumulados.

TERCERO. Presupuestos procesales. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hacen constar los nombres de los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto los nombres, como las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los partidos recurrentes.

2. Oportunidad. La resolución combatida se aprobó por el Consejo General el dieciséis de diciembre de dos mil quince.

Al respecto, los Partidos de la Revolución Democrática y Morena, presentaron su demanda ante la autoridad responsable, el veinte de diciembre siguiente, por lo tanto se tiene que fue oportuna su presentación, toda vez que el plazo transcurrió del diecisiete al veinte de diciembre de dos mil quince.

De ahí, que la presentación de los medios de impugnación sea oportuna.

Por lo que hace al Partido Revolucionario Institucional, en su escrito de demanda hace referencia a que tuvo conocimiento del acto reclamado el veintiuno de diciembre de dos mil quince; por lo que la presentó el veinticuatro de diciembre del citado año.

Por tanto, se tiene por satisfecho el requisito en cuestión, toda vez que, es evidente que los tres partidos políticos presentaron su escrito de demanda, dentro del término de cuatro días establecido en la ley.

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I, II y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los presentes medios de impugnación fueron promovidos por parte legítima, porque de conformidad en lo señalado en el artículo 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracciones I y II, ambos de la Ley General de Medios, el recurso de apelación puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, y por ciudadanos por propio derecho.

En efecto, los recursos de apelación que se resuelven, fueron presentados por los Partidos MORENA, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, es decir, se trata de partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral, a través de su representante legítimo, ante el Consejo General.

Por lo que con fundamento en el artículo 45, apartado i, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los recurrentes están legitimados para interponer los presente recursos.

Por otra parte, la personería con la que se ostentan se encuentra acreditada, toda vez que, como ha quedado descrito, los recursos de apelación fueron presentados a través de sus representantes legítimos, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, el Partido Morena, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional interponen los presentes recursos por conducto de Horacio Duarte

Olivares, Pablo Gómez Álvarez y Alejandro Muñoz García respectivamente, con la calidad antes indicada.

Además, su personería está reconocida por la autoridad responsable al rendir los informes circunstanciados respectivos, de ahí, que también este requisito se satisface, con relación a los tres medios de impugnación.

4. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

5. Interés jurídico. Por lo que respecta a los partidos recurrentes se tiene que éstos cuentan con interés para impugnar el acto, en razón de que como lo ha sostenido esta Sala Superior, los partidos políticos, dada su relevancia para el sistema electoral, cuentan con facultades para controvertir determinaciones de las autoridades electorales, en defensa de intereses difusos⁴.

En el caso, se estima que los partidos recurrentes acuden con este carácter, a efecto de combatir la determinación de una autoridad electoral, que desde su perspectiva no sólo es lesiva para los intereses de un partido o agrupación política particular, sino también para los ciudadanos.

⁴ Ver tesis: **ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**

En ese sentido, los recurrentes tienen interés jurídico para reclamar el acto impugnado, pues entre otras cuestiones, se duelen de que, el haber sido capacitado para ser funcionario de casilla es un impedimento para ser representante de partido político, sin tener designación directa como funcionario de casilla; lo que consideran una violación al principio de legalidad, ya que obliga a los ciudadanos a renunciar a uno de sus derechos políticos para poder recibir la capacitación, esto es, a ser representante de partido político.

Además, consideran la parte conducente del acuerdo impugnado, limita los derechos de los partidos políticos a nombrar representantes en la jornada electoral, ya que la segunda capacitación eliminará a posibles representantes que no fueron designados como funcionarios y, por tanto, no debe ser una prohibición para desempeñarse como representante de un partido político.

CUARTO. Resolución impugnada. De conformidad con el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis de rubro: "**ACTO RECLAMADO. NO ES**

NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO⁵.

QUINTO. Agravios. Con base en el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente ejecutoria, resulta innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el recurrente, ya que no existe disposición alguna que obligue a esta Sala Superior a transcribirlos en la presente ejecutoria, en tanto que es suficiente con el hecho de que ésta sea clara, precisa y congruente con la pretensión del justiciable.

Sustenta lo anterior, por identidad jurídica sustancial y como criterio orientador, el contenido de la tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo XII, octava época, noviembre de 1993, página 288, que es del tenor literal siguiente:

“AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS. El hecho de que la sala responsable no haya transcrito los agravios que el quejoso hizo valer en apelación, ello no implica en manera alguna que tal circunstancia sea violatoria de garantías, ya que no existe disposición alguna en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que obligue a la sala a transcribir o sintetizar los agravios expuestos por la parte apelante, y el artículo 81 de éste solamente exige que las sentencias sean claras, precisas y congruentes con las demandas, contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas en el juicio, condenando o absolviendo al demandado, así como decidiendo todos los puntos litigiosos sujetos a debate.”

SEXTO. Estudio de fondo.

⁵ Visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época

I. Pretensión y causa de pedir.

La pretensión de los partidos recurrentes, es que se revoque el numeral 3 del punto de acuerdo séptimo, así como los considerandos 93 y 94 del acuerdo impugnado, que establecen como impedimento para ser representante de un partido político o candidatura común, que el ciudadano haya sido capacitado para ser funcionario de casilla, aún sin tener designación directa como funcionario de casilla.

Su causa de pedir la sustentan en que esa determinación se encuentra indebidamente fundada y motivada pues resulta contraria a los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos recurrentes para participar en la organización y vigilancia del proceso electoral local, ya que restringe derechos y viola principios constitucionales.

Sostienen que esa medida constituye un restricción desproporcionada e irracional, ya que cualquier partido político, coalición y candidato independiente, puede designar a cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos legales, sin importar que haya sido o no capacitado para ser funcionario de casilla, pues únicamente se deben tomar en cuenta las restricciones establecidas en el artículo 24 de la Ley General de Partidos Políticos⁶.

II. Precisión de la controversia.

⁶ En lo sucesivo Ley General de Partidos.

Esta Sala Superior considera que la *Litis*, en el presente caso, se centra en determinar si, como lo afirman los recurrentes, el acuerdo impugnado vulnera los principios de certeza, legalidad y debido proceso, así como los derechos políticos de los ciudadanos de asociarse, y de los partidos políticos de participar en la preparación y vigilancia del desarrollo del actual proceso electoral; y, carece de la debida fundamentación y motivación al imponer restricciones irracionales tanto al electorado como a los partidos políticos.

III. Consideraciones de la Sala Superior.

Derivado de lo anterior, se advierte que los agravios de los recurrentes admiten ser analizados en los siguientes temas:

a) Restricción a la libertad de asociación, al restringir el ejercicio de los derechos humanos, en relación con la libertad de asociarse y de participar en los procesos electorales, en virtud de la limitación relativa a que el ciudadano que haya sido capacitado como funcionario de mesa directiva de casilla en la segunda etapa, no podrá ser representante de partido político, aun cuando no haya sido designado como funcionario de casilla.

b) Indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, al establecerse una restricción, ilegal y desproporcionada.

Por razón de método, los agravios antes precisados se analizan en un orden distinto al planteado por los recurrentes.

En primer lugar se analizará el agravio identificado con el inciso **b) Indebida fundamentación y motivación** y, en segundo orden, el indicado con el inciso **a) Restricción a la libertad de asociación y vigilancia en materia electoral**.

-Agravios sobre la indebida fundamentación y motivación del acuerdo reclamado.

Antes de dar respuesta a los disensos relativos a la indebida fundamentación y motivación, se considera necesario tener presentes las siguientes consideraciones:

-Exigencia de la fundamentación y motivación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 16, párrafo 1, establece que:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive** la causa legal del procedimiento.”

De lo anterior, se considera que la fundamentación y la motivación deben de actualizarse de forma armónica y conjunta en cualquier acto de autoridad.

En ese tenor, todo acto de autoridad se debe sujetar a lo siguiente:

- a) La autoridad emisora del acto debe ser legalmente competente para emitirlo.
- b) En la emisión del acto se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto y,
- c) Se deben explicitar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.**

Al respecto, esta Sala Superior en forma reiterada ha considerado que la fundamentación y motivación se debe hacer conforme lo prevé el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente, así como estar debidamente fundados y motivados; es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Para que exista motivación y fundamentación **sólo se requiere que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas**, así como los fundamentos legales

aplicables, sin que se pueda exigir formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento manifestado; en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia de motivación y fundamentación.

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que **la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.**

La falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y **las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica, o hipótesis normativa.**

Así, la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad se puede ver cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida tal garantía.

En efecto, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados.

Precisado lo anterior, la contravención al mandato constitucional que exige la fundamentación y motivación de los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su **falta**, y la correspondiente a **su incorrección**.

La primera de estas manifestaciones, es decir, la falta de fundamentación y motivación, **se actualiza cuando se omite expresar** el dispositivo legal aplicable al asunto y **las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica**.

En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

De manera que, la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que, la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero

con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad en el caso concreto.

La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto, se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales al mismo, por virtud de un imperativo constitucional; y en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos.

-Tesis de la decisión.

A juicio de esta Sala Superior los motivos de disenso expuestos por los apelantes son **infundados**, porque se considera que la autoridad electoral responsable, debidamente fundó y motivó la determinación controvertida tal como se demostrará enseguida:

-Marco normativo.

Para atender lo relativo a la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, resulta indispensable precisar las normas convencionales, constitucionales y legales, en las que la autoridad responsable se basó para emitir el acto reclamado, las cuales son del tenor literal siguiente:

Declaración Universal de Derechos Humanos.
[...]

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

[...]

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

[...]

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. **En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.**

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. **Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.**

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;

[...]

3. El padrón y la lista de electores;

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

[...]

Apartado C.

[...]

**SUP-RAP-824/2015
Y ACUMULADOS**

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

[...]

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

**Ley General de Instituciones y Procedimientos
Electorales.**

Artículo 29.

1. **El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.**

Artículo 30.

1. Son fines del Instituto:

a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;**
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

[...]

Artículo 31.

1. El Instituto es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.

[...]

4. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las demás aplicables. Además se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa.

Artículo 32.

El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

I. La capacitación electoral;

[...]

III. El padrón y la lista de electores;

IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios

[...]

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

[...]

h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación;

Artículo 35.

1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente, del Secretario Ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;

[...]

j) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

[...]

gg) Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución;

[...]

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

Artículo 120.

[...]

3. **Se entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su 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 Constitución.**

Artículo 124.

1. En el caso de la facultad de atracción a que se refiere el inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. **El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.**

2. La petición deberá contener los elementos señalados en el párrafo 4 del artículo 121 y podrá presentarse en cualquier momento.

3. Se considera que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.

4. Para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

5. Las resoluciones correspondientes a esta función las emitirá el Consejo General con apoyo en el trabajo de sus comisiones y con apoyo del Consejo General del Organismo Público Local. Estas decisiones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral.

Artículo 207.

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

Artículo 259.

1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tomando en consideración lo siguiente:

b) En elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.

2. Los partidos políticos podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

3. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; así mismo, deberán portar en lugar visible durante todo el día de la jornada electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema del partido político al que pertenezcan o al que representen y con la leyenda visible de "representante".
[...]

Artículo 265.

1. Los nombramientos de los representantes generales deberán contener los mismos datos que los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla, con excepción del número de casilla.

2. De estos nombramientos se formará una lista que deberá entregarse a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

3. Para garantizar a los representantes generales el ejercicio de los derechos que les otorga esta Ley, se imprimirá al

reverso del nombramiento el texto de los artículos que correspondan.

Artículo 393.

1. Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados:

[...]

f) Designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos dispuestos por esta Ley; [...]

[...]

Artículo 397.

1. El registro de los nombramientos de los representantes ante mesas directivas de casilla y generales, se realizará en los términos previstos en esta Ley.

Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 3.

1. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

[...]

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta Ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;

c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;

[...]

j) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los términos

de la Constitución, las constituciones locales y demás legislación aplicable; [...]

[...]

Artículo 24.

1. No podrán actuar como representantes de los partidos políticos nacionales ante los órganos del Instituto, quienes se encuentren en los siguientes supuestos:

- a) Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal;**
- b) Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una entidad federativa;**
- c) Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral;**
- d) Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca, y**
- e) Ser agente del Ministerio Público federal o local.**

De lo anterior, es posible sustraer sustancialmente que en el ámbito internacional, toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, en condiciones de igualdad, ya sea directamente o por medio de representantes libremente escogidos para ese fin, teniendo como base, en todo momento la voluntad del pueblo, la cual se expresará mediante elecciones auténticas que se celebrarán periódicamente, por sufragio universal y/o por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por otro lado, la Constitución Federal prevé, entre otras cosas, que no se podrá coartar el derecho de los ciudadanos de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito, así como que cualquier ciudadano puede ser nombrado para desempeñar cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

Asimismo, se advierte que la Carta Magna otorga facultades al Instituto Nacional Electoral para la organización de las elecciones, así como para la toma de decisiones en relación a los procesos electorales federales y locales, así como de la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

Como fines del Instituto está contribuir al desarrollo de la vida democrática del país, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones.

Dentro de las atribuciones de dicho Instituto, está poder atraer a su conocimiento cualquier asunto que por su trascendencia así lo amerite.

Además, cuenta con un Consejo General, que es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

El referido Consejo General tiene, entre otras atribuciones, la de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego

a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a la Ley General de Partidos.

De igual forma, **está facultado para aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos** para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución; así como a dictar los acuerdos necesarios **para hacer efectivas sus atribuciones y las previstas en cualquier otra legislación aplicable.**

Por otra parte, se advierte que como derechos de los partidos está el participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, así como de participar en dicho proceso y nombrar representantes ante los órganos del Instituto, siempre y cuando no se encuentre en algunos supuestos previstos en la ley de la materia.

-Conclusión.

De lo expuesto, esta Sala Superior concluye que la resolución impugnada está debidamente fundada y motivada, toda vez que, de una lectura íntegra y minuciosa del acto impugnado, se puede apreciar que la autoridad responsable sí expuso las razones y hechos por los cuales llegó a la determinación de que quienes reciban la capacitación en la segunda etapa, para ser funcionarios de casilla en la mesa directiva, no podrán ser representantes de partidos.

Esto es así, ya que los artículos referidos por la responsable para acreditar el motivo por el cual ejerció su facultad de atracción para emitir los criterios del procedimientos de registro de representantes de partidos políticos, así como para emitir el acuerdo impugnado, como se desprende del marco normativo antes transcrito, se refieren fundamentalmente a las atribuciones que tiene el Instituto Nacional Electoral para garantizar la realización de las elecciones mediante el sufragio universal, además de la obligación que tiene de velar por el cumplimiento de los principios rectores de legalidad, objetividad, independencia, imparcialidad, certeza y máxima publicidad.

Lo anterior es así, porque la autoridad responsable al emitir el acuerdo impugnado, en los apartados respectivos hizo una descripción detallada de cada artículo citado, demostrando, entre otras cuestiones, que tiene la atribución de atraer los asuntos en los que se considere que existe una cuestión que es trascendente, es decir, una afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.

Asimismo, se refirió a la facultad que tiene para dictar acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le fueron conferidas, esto es, garantizar la celebración de las elecciones en todo el país, las cuales deberán ser acorde con los principios y fines que rigen la función electoral, justificando que consideró necesario la emisión de criterios a fin de homologar el procedimiento para el registro de ciertas figuras en los procesos

electorales locales de dos mil dieciséis, así como los extraordinarios que deriven de los mismos.

Lo anterior, se robustece con las razones por las cuales se emitió el acuerdo controvertido, que se encuentran en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria que se llevó a cabo el dieciséis de diciembre de dos mil quince, que en su parte conducente establece:

La propuesta de la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, fue en los términos siguientes:

[...]

“... el Acuerdo señala que los ciudadanos que hayan sido designados y precisamente lo que planteé a los integrantes de la mesa es que, por la dificultad que se ha enfrentado, por la experiencia que hemos tenido, en la que ciudadanos que ya hemos capacitado han sido digamos, llamados por los partidos políticos para poder acudir a ser representantes, y esto implica un detrimento en la propia integración de las Mesas Directivas de Casilla, lo que estoy proponiendo es cambiar de designados, el texto del Acuerdo, porque efectivamente eso no es lo que dice en relación a capacitaciones.

En este sentido hay una limitación, me parece que no hay una limitación al ejercicio de derechos. Lo que se está garantizando es el adecuado ejercicio de la función, que también es Constitucional, de las y los ciudadanos de integrar las Mesas Directivas de Casilla.

El Consejero Electoral Benito Nacif al respecto, estableció lo siguiente:

De forma muy breve, quisiera referirme a la propuesta de la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín, que la considero pertinente, y que responde a la experiencia que hemos tenido con funcionarios o ciudadanos que ya han sido capacitados, y que con posterioridad, los partidos políticos

luego reclutan con oferta económica, para representarlos en casillas.

Eso significa para el Instituto Nacional Electoral, una merma económica significativa, porque son ciudadanos en los que ya se ha invertido en el proceso de capacitación.

La propuesta de la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín, hasta donde entiendo, habla a partir de ya, de la segunda etapa de capacitación, y ya es una etapa más avanzada, por lo tanto, no afecta a ese 13 por ciento del Listado Nominal, si no a ciudadanos que han sido previamente contactados por los capacitadores, ciudadanos que han aceptado la primera capacitación, y que además que están aceptando la segunda capacitación que es una capacitación más específica para desempeñar las funciones de Funcionario de Casilla.

Es en ese momento en el cual la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín está proponiendo que al haberse ya realizado la segunda capacitación, eso los vuelva inelegibles, para después convertirse en representantes de los partidos políticos.

Estoy de acuerdo con esa propuesta, sólo solicitaría que el ciudadano sea informado al respecto, con toda antelación de esta implicación de aceptar la segunda capacitación, y que el ciudadano tome la decisión de manera informada, en estricto sentido es una obligación, contribuir a la organización de las elecciones pero el ciudadano debe estar consciente de la implicación que tiene de seguir adelante con la segunda capacitación, y que eso quede claro para él o para ellas.

[...]

Necesitamos reservas, porque no sabemos si ese ciudadano eventualmente va a ser nombrado o no, la tasa de sustitución, que tenemos una vez, durante la segunda etapa de capacitación varía mucho de un Distrito a otro, de una sección a otra, y realmente no sabríamos, sino hasta allá, incluso puede ser hasta el mismo día de la Jornada Electoral, si vamos a recurrir a esas reservas para hacer sustituciones, por eso es necesario contar con las suficientes reservas, de hecho es parte de nuestra Estrategia de Capacitación, llegar con un número, con todas nuestras casillas, clasificadas como casillas a, con una reserva suficientemente grande.

La Consejera electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos, consideró:

“... que si para poder garantizar que el ciudadano conozca esta situación, pero además está en su voluntad el decidir ser capacitado en la segunda etapa de capacitación, y que eso implica que no podrá ser representante de partido político, al momento de acudir con el ciudadano, para hacer la segunda etapa de capacitación que se firme una constancia en la que sabe que esa es la consecuencia y acepte ser capacitado, conociendo que esa será la consecuencia y me parece que con eso podemos tener una garantía, tanto de poder permitir la voluntad del ciudadano de estar en ese contexto o no, como de garantizar que tenga certeza de la consecuencia de estas situaciones.

[...]

El Consejero Benito Nacif responde:

[...]

“Me parece que es justamente lo que se requiere para poner en práctica esta medida, Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín, de manera que el ciudadano esté plenamente informado y que se acredite que tomó la decisión en el momento pertinente”.

[...]

El Consejero Electoral Marco Antonio Baños señala:

[...]

“...Creo que con esta salvedad de que haya el consentimiento expreso y la notificación respectiva al ciudadano, podemos avanzar sobre un tema que ciertamente está en la frontera, por supuesto que puede haber una interpretación en el sentido de que se puede vulnerar algún derecho político, pero es un hecho que en la segunda capacitación nosotros necesitamos, para garantizar la debida integración de las casillas, que evidentemente también favorece a los partidos políticos eso, necesitamos una base de reserva importante.

En una elección normal, ordinaria, hemos llegado en promedio al 23 por ciento de sustituciones, ahora fue un poco más el Proceso 2015 y creo que es importante que tengamos conciencia que por varias vías hemos tratado de tener el respaldo de los partidos para que no se lleven a los funcionarios que son capacitados.

Estamos hablando concretamente de la segunda capacitación y en esa a los funcionarios que son capacitados.

Estamos hablando concretamente de la segunda capacitación, y en esa etapa la institución hace una inversión importante de esfuerzos y de recursos para tener a los funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.

No pretendemos de ninguna manera lastimar a los partidos políticos, pero también es un hecho que los partidos políticos pueden tener universos más amplios fuera de las personas que están participando en el proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla. Lo que pasa que se ha vuelto muy cómodo para los partidos políticos ir a ese universo de los funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.

Voy apoyar la propuesta con esta salvedad, me parece que es un mecanismo adecuado donde podemos ir avanzando a garantizar el universo de personas que requerimos para la integración de la Casilla, pero al mismo tiempo la reserva que habitualmente se necesita para cubrir los rechazos que en algún momento dado se puedan dar previo a la Jornada Electoral.

[...]

El Consejero Electoral Benito Nacif, aclaró

“...que la tasa de sustituciones, antes de la Jornada Electoral, que es cuando ocurren las sustituciones, es de aproximadamente el 30 por ciento, a menos así fue en el año 2015.

Cuando tomas funcionarios de la fila no son técnicamente sustituciones, sino buscas remplazos que no pueden ser ciudadanos que capacitaste, sino que tomas de la fila el día de la Jornada Electoral.

Tienes que reclutar, capacitar, tomando en cuenta que vas a tener una tasa de sustituciones considerable, 30 por ciento no es menor, y esto puede variar de una elección a otra, éste es un promedio nacional.

[...]

La Consejera Alejandra Pamela San Martín precisó:

“...en la primera etapa de capacitación, los que tuvimos capacitados en primera etapa de capacitación fue casi 3 millones. La cifra se redujo de 3 millones a 1.2 millones, solamente para que tengamos claro que no estamos hablando de todo el universo de insaculados, no estamos hablando de todo el universo de ciudadanos que no podrán

ser representantes o no podrían ser representantes de partido político, sin embargo, creo que sí vale la pena reiterar la situación planteada por el Consejero Electoral Marco Antonio Baños, fue una petición que se estuvo haciendo reiteradamente en el Proceso Electoral pasado, precisamente por los rechazos que recibíamos de parte de ciudadanos que ya habían sido capacitados para ser funcionarios de Mesa Directiva de Casilla, por los ofrecimientos que recibían por parte de los partidos políticos.

Insisto, me parece que es una obligación y necesidad de todos, tanto de la autoridad como de los partidos políticos, garantizar la integración de las Mesas Directivas de Casilla, y esta es una medida que contribuye a ese fin, dando oportunidad a que el ciudadano se manifieste al respecto.

[...]

“Aprobado, por unanimidad...”.

[...]

De la anterior transcripción, se advierte cuáles son los argumentos que tomaron como base los Consejeros Electorales para emitir la determinación controvertida.

Es evidente que el acuerdo impugnado se emitió garantizando el adecuado ejercicio de la función considerado por la autoridad responsable como un derecho Constitucional, reconocido así por las y los ciudadanos de integrar las Mesas Directivas de Casilla.

Además, se tomó como base la experiencia que se tuvo con funcionarios o ciudadanos que ya habían sido capacitados, y que con posterioridad, los partidos políticos **reclutaban con oferta económica**, para representarlos en las casillas, **lo que significa para el Instituto Nacional Electoral una merma**

económica significativa, porque son ciudadanos en los que ya se ha invertido en el proceso de capacitación.

Para reforzar lo anterior, el Consejero Electoral Benito Nacif solicitó que se agregara, a la determinación controvertida, que el ciudadano fuera hecho sabedor al respecto, con toda antelación de las consecuencias de aceptar la segunda capacitación y, que el ciudadano tomara la decisión de manera informada, porque debe estar consciente de la implicación que tiene de seguir adelante con la segunda capacitación.

Se aclaró que la finalidad del acuerdo impugnado en la parte específica de que se trata, se realizó con el fin de que existan reservas, al no tenerse certeza de que el ciudadano eventualmente fuera nombrado o no, y por eso era necesario contar con las suficientes reservas, para hacer las sustituciones necesarias.

Se precisó como un mecanismo adecuado con el cual se estaría avanzando en garantizar al universo de personas que **son requeridas para la integración de la casilla**, estableciendo lo que es una obligación y necesidad de todos, tanto de la autoridad como de los partidos políticos, garantizar la integración de las Mesas Directivas de Casilla, y esta es una medida que contribuye a ese fin, dando oportunidad a que el ciudadano se manifieste al respecto.

Con base en lo anterior y, en ejercicio de la facultad que el otorga la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos

para emitir ese tipo de resoluciones, es evidente que la determinación que limita la posibilidad de ser representante de partido político al ciudadano que sea capacitado en la segunda etapa en el proceso electoral local para ser funcionario de mesa directiva de casilla está debidamente fundado y motivado.

-Agravios sobre la restricción a la libertad de asociación y vigilancia en materia electoral.

En esta parte, los recurrentes aducen fundamentalmente que con la medida consistente en que una persona que haya sido capacitada para la designación de funcionarios electorales de mesas directivas de casilla para el proceso electoral que se lleve a cabo en diversas entidades de la República, limita indebidamente la libertad de asociación y vigilancia en materia electoral, como ejercicio de derechos humanos,

-Tesis de la decisión.

Los agravios de los recurrentes **son infundados**, porque la medida controvertida se considera apegada a Derecho pues es necesaria, idónea y proporcional.

Esto es así, ya que se implementa con miras al cumplimiento de los fines constitucionalmente encomendados al Instituto Nacional Electoral, relacionados con la debida integración de los órganos receptores de la votación durante la jornada electoral, al salvaguardar, por una parte, los recursos económicos, humanos y temporales del propio Instituto,

utilizados para la capacitación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla y, por otra, con respeto al derecho de éstos a decidir de forma libre e informada, sobre si es su voluntad desarrollar actividades de funcionario de casilla o representar a un partido político, como mejor les convenga, en igualdad de condiciones frente a los demás, tal como se demostrará enseguida:

Al respecto, en aras de garantizar el correcto desarrollo de los procesos electorales locales que se llevarán a cabo en el año que transcurre, esta Sala Superior estima necesario abordar el estudio de la medida que se señala como restrictiva en su calidad de órgano garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales, a partir de la realización de un test de proporcionalidad.

Test de proporcionalidad para establecer la pertinencia o no de la restricción alegada.

En efecto, en el presente caso se considera necesario realizar el test de proporcionalidad, a efecto de verificar si la restricción relativa que una persona que haya sido capacitada en la segunda etapa relativa a la designación de funcionarios electorales de mesas directivas de casilla para el proceso electoral que se lleve a cabo en diversas entidades de la República en el presente año, no puede ser acreditada como representante general o de mesa directiva de casilla, soporta el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral.

Lo anterior, con la finalidad de determinar si tal restricción afecta libertad de asociación y vigilancia en materia electoral, o si por el contrario, tal medida es necesaria para el desarrollo adecuado de la jornada electoral a celebrarse este año en diversas entidades de la República.

De esta forma, se podrá garantizar la máxima tutela del derecho humano que los partidos recurrentes consideran violado en su perjuicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, para determinar si una restricción al ejercicio de derechos humanos, es violatoria o no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los tratados internacionales en la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior y diversos tribunales internacionales utilizan como herramienta el test de proporcionalidad, el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas de aquél en el ámbito de los derechos de la persona.

Al respecto, esta Sala Superior se ha pronunciado en diversas ejecutorias⁷, que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es

⁷ Como por ejemplo en la ejecutoria del asunto integrado en el expediente correspondiente a la clave **SUP-JDC-452/2014**.

parte, se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Dicho principio encuentra su soporte, principalmente, en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para cumplir ese objetivo, el test de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley, o bien, si el establecimiento de alguna medida, requisito o parámetro impuesto por la autoridad para instrumentar o regular el ejercicio de un derecho, como lo podría ser que una persona que haya sido designada en la segunda etapa de capacitación del actual proceso electoral local no puede ser acreditada como representante general o de mesa directiva de casilla, soporta el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral.

Asimismo, si tal medida resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente, dicho en otras palabras, el mencionado test permite determinar

si la medida en examen es adecuada, necesaria e idónea para alcanzar ese fin.

En caso de no cumplir con estos estándares, la medida adoptada resultará injustificada y, por ende, inconstitucional y contraria a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando alguna medida adoptada por la autoridad no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optarse por aquella que se ajuste a las reglas y principios relevantes para la solución del caso.

El juicio de proporcionalidad está compuesto de diversos subprincipios:

1. Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

2. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

3. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el emisor de la medida estudiada debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una posición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

Por tanto, tal como se ha establecido, la medida en análisis es la relativa que una persona que haya sido capacitada en la segunda etapa relativa a la designación de funcionarios electorales de mesas directivas de casilla para el proceso electoral que se lleve a cabo en diversas entidades de la República en el presente año, no puede ser acreditada como representante general o de mesa directiva de casilla.

En tal medida se analizan cada uno de los aspectos relacionados al test de proporcionalidad.

-Idoneidad. Este órgano jurisdiccional considera que la medida en estudio satisface el principio de idoneidad, toda vez que, la restricción de mérito se inscribe en la certeza de la integración de las mesas directivas de casilla, esto es contribuye a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, relativo a la correcta

emisión del sufragio y consecuentemente el principio de certeza en las elecciones.

En efecto, tal y como lo ha establecido esta Sala Superior, el principio de certeza en materia electoral significa que la **preparación**, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz, para ello, es necesario que el sufragio sea auténtico y libre.

En efecto, la medida relativa a que una persona que haya sido designada en la segunda etapa de capacitación del actual proceso electoral local, no puede ser acreditada como representante general o de mesa directiva de casilla, es consecuente con el correcto ejercicio de la emisión del sufragio de los ciudadanos, pues se garantiza que las mesas directivas de casilla estarán debidamente integradas, por funcionarios capacitados, al evitar que los partidos políticos mermen las reservas del instituto económicas y humanas para la designación de funcionarios de casilla, al utilizarlos como sus representantes.

-Necesidad. Se considera necesaria la medida en estudio toda vez que la misma ayuda a generar certeza al proceso electoral, sin que afecte el derecho a la libre asociación y participación en la vida pública de las personas.

En efecto, tal y como ha sido expresado en diversas ejecutorias emitidas por esta Sala Superior, se considera que el hecho de que una persona que haya sido designada en la segunda etapa de capacitación del actual proceso electoral local no pueda ser acreditada como representante general o de mesa directiva de casilla, no afecta el derecho a la libre asociación, pues, el ciudadano está en aptitud de aceptar participar en la segunda etapa de capacitación del Instituto Nacional Electoral o, participar en la jornada electoral como representante de un partido político, en vigilancia de la regularidad en el proceso comicial.

Esto es así porque, como se advierte en los considerandos 93 y 94 del acuerdo impugnado, los ciudadanos que hayan sido insaculados y, posteriormente capacitados en la primera etapa de formación para integrar mesas directivas de casilla en el actual proceso electoral, a desarrollarse en diversas entidades de la República, tienen la opción de expresar su voluntad de seguir con el proceso de capacitación, o de ser representantes de un partido político en la jornada electoral, pues mediante el formato respectivo se les informa de las consecuencias que conlleva elegir continuar con la capacitación.

De igual forma, esta Sala Superior también ha considerado que no debe confundirse la existencia de una posible irregularidad, con el derecho fundamental de las personas con su libre asociación, el cual se encuentra inmerso en la libertad de la persona, pues esta cualidad presupone seres humanos con

capacidad y voluntad para decidir por sí mismos sobre los asuntos inherentes a su esfera privada, sin injerencia de ninguna especie.

En tales circunstancias, es claro que la decisión acerca de participar en el segundo proceso de capacitación del Instituto Nacional Electoral o representar a un partido político en las mesas directivas de casilla, es una cuestión que pertenece a la esfera privada de cada individuo, es decir, a su ámbito particular y personal. Sin embargo, **se estima necesaria** la medida de referencia, tomando en cuenta el ámbito público en el cual se desarrollan las elecciones, así como el hecho de que se trata de un esfuerzo del Instituto Nacional Electoral por asegurar una debida integración de los órganos receptores de la votación el día de la jornada electoral.

En tales condiciones, la medida en estudio puede considerarse necesaria por cuanto la misma busca evitar irregularidades el día de la jornada electoral, tal y como ha sucedido en algunas elecciones, conforme a lo expuesto por diversos Consejeros en la versión estenográfica que ha quedado descrita con antelación.

-Proporcionalidad. Por otra parte, se considera que también se satisface el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que la medida impuesta no genera una afectación a los ciudadanos en general que emitirán su voto, sino que es solicitada únicamente a las personas que en primer término, hayan sido capacitadas como funcionarios electorales en la

primera etapa, y que a su vez quieran ser representantes de un partido político. En tal circunstancia la restricción respecto de ciudadanos que representan los intereses de candidatos de partidos políticos y candidatos independientes, no produce ningún efecto desmesurado en relación con los principios que debe regir toda elección.

Lo anterior es así, dado que la medida es aplicable a un conjunto de personas identificadas plenamente, y tal situación no constituye una afectación real a sus derechos de participación política, dado que se inscribe en las medidas que se consideran adecuadas para salvaguardar el adecuado ejercicio de la libertad del sufragio.

En las relatadas condiciones, al superar el test de proporcionalidad, se estima que la medida en estudio debe seguir rigiendo las consideraciones del acuerdo de mérito, al cumplir con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-827/2015 y SUP-RAP-2/2016, al diverso medio de impugnación identificado con la clave SUP-RAP-824/2015.

En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia, a los expedientes de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo INE/CG1070/2015, emitido el dieciséis de diciembre de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que en ejercicio de la facultad de atracción 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 dos mil dieciséis.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaría General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

**SUP-RAP-824/2015
Y ACUMULADOS**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

Anexo 3. Tablas del Multisistema ELEC2015. Causas de Sustitución de Funcionarios de Casilla.

Tabla 1. Proceso Electoral 2014-2015¹

Entidad	No. de Distritos	No. de Secciones	Casillas aprobadas por Consejo Distrital	Funcionarios requeridos	Total de sustituciones realizadas	Causa 20
AGUASCALIENTES	3	603	1479	10353	882	5
BAJA CALIFORNIA	8	1949	4344	30408	10250	58
BAJA CALIFORNIA SUR	2	487	902	8118	2289	26
CAMPECHE	2	527	1100	9900	2662	41
COAHUILA	7	1688	3536	24752	6672	22
COLIMA	2	371	903	8127	2416	19
CHIAPAS	12	2041	5967	41769	8051	77
CHIHUAHUA	9	3208	5050	35350	13951	103
DISTRITO FEDERAL	27	5536	12624	113616	55604	244
DURANGO	4	1419	2395	16765	4010	28
GUANAJUATO	14	3142	7089	63801	18213	228
GUERRERO	9	2749	4800	43200	9164	102
HIDALGO	7	1782	3562	24934	3590	32
JALISCO	19	3572	9278	83502	26214	352
MÉXICO	40	6464	18181	163629	52216	604
MICHOACAN	12	2694	5776	51984	18747	166
MORELOS	5	907	2324	20916	6767	90
NAYARIT	3	960	1571	10997	3311	35
NUEVO LEON	12	2666	6098	54882	19573	185
OAXACA	11	2450	4982	34874	5354	66
PUEBLA	16	2657	7090	49630	8120	61
QUERETARO	4	861	2428	21852	7741	66
QUINTANA ROO	3	940	1856	12992	4838	21
SAN LUIS POTOSI	7	1815	3479	31311	10157	154
SINALOA	8	3804	4660	32620	5184	22
SONORA	7	1536	3442	30978	7750	158
TABASCO	6	1131	2782	25038	10085	120
TAMAULIPAS	8	2010	4450	31150	8864	13
TLAXCALA	3	608	1460	10220	2372	18
VERACRUZ	21	4816	10257	71799	9409	113
YUCATAN	5	1122	2529	22761	8210	104
ZACATECAS	4	1868	2439	17073	1998	18
Total	300	68383	148833	1209301	354664	3351

No. de causa 20. Ser representante de partido político ante alguna instancia de la autoridad electoral. Contendida en el Programa de Integración de mesas directivas de casilla que forma parte integral de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, aprobada mediante el Acuerdo del Consejo General INE/CG101/2014.

¹ <https://pef2015-hist.ine.mx/sustFuncionarios2015/app/cedulas/sustituciones?execution=e3s1>

Tabla 2. Proceso Electoral 2015-2016²

Entidad	No. de Distritos	No. de Secciones	Casillas aprobadas por Consejo Distrital	Funcionarios requeridos	Total de sustituciones realizadas	Causa 20
AGUASCALIENTES	3	602	1518	10626	1428	13
BAJA CALIFORNIA	8	1949	4461	31227	14055	73
CHIHUAHUA	9	3208	5156	36092	15677	151
DURANGO	4	1419	2455	17185	5191	63
HIDALGO	7	1782	3644	25508	5097	36
OAXACA	11	2450	5167	36169	5901	107
PUEBLA	16	2656	7262	50834	8143	85
QUINTANA ROO	3	942	1917	13419	5879	35
SINALOA	8	3804	4731	33117	6616	28
TAMAULIPAS	8	2009	4527	31689	11701	31
TLAXCALA	3	608	1501	10507	3671	63
VERACRUZ	21	4815	10421	72947	11757	121
ZACATECAS	4	1868	2479	17353	2866	39
Total	105	28112	55239	386673	97982	845

No. de causa 20. Ser representante de partido político ante alguna instancia de la autoridad electoral. Contenida en el Programa de Integración de mesas directivas de casilla que forma parte integral de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, aprobada mediante el Acuerdo del Consejo General INE/CG917/2015.

Tabla 3. Proceso Electoral 2016-2017³

Entidad	No. de Distritos	No. de Secciones	Casillas aprobadas por Consejo Distrital	Funcionarios requeridos	Total de sustituciones realizadas	Causa 20	Causa 40
COAHUILA	7	1688	3627	25389	9842	69	128
MEXICO	40	6459	18605	130235	39927	200	366
NAYARIT	3	960	1624	11368	4885	27	118
VERACRUZ	21	4815	10219	71533	10325	56	224
Total	71	13922	34075	238525	64979	352	836

No. de causa 20. Ser representante de Partido Político o Candidato Independiente ante alguna instancia de la autoridad electoral.

No. de causa 40. Prefiere ser representante de partido político o candidato independiente ante la mesa directiva de casilla. Contenidas en el Programa de Integración de mesas directivas de casilla que forma parte integral de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, aprobada mediante el Acuerdo del Consejo General INE/CG679/2016.

² <https://elec-ordinarias.ine.mx/sustFuncionarios2015/app/cedulas/sustituciones?execution=e4s1>

³ <https://pel.ine.mx/sustFuncionarios2015/app/cedulas/sustituciones?execution=e4s1>

Anexo 4. Cronograma del Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral Proceso Electoral 2014-2015.

No	Actividad	Período	Oct.	Nov.	Dic.	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
			1 2 3 4 5	1 2 3 4	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4	
16	Visita, entrega de cartas-notificación y primera etapa de capacitación a ciudadanos sorteados	09/febrero al 31/marzo de 2015									
17	Operación de los centros de capacitación	09/febrero al 06/junio de 2015									
18	Aprobación del número de casillas extraordinarias y especiales	17 de marzo de 2015									
19	Verificación de la primera etapa de capacitación	09/febrero al 04/abril de 2015									
20	Integración de la lista de ciudadanos aptos	09/febrero al 04/abril de 2015									
21	Aprobación de casillas básicas y contiguas	02 de abril de 2015									
22	Entrega al Consejo Distrital del listado de ciudadanos aptos	05 de abril de 2015									
23	Segunda insaculación y designación de funcionarios de casilla	08 de abril de 2015									
24	Entrega de nombramientos a funcionarios de mesas directivas de casilla	09/abril al 06 de junio de 2015									
25	Segunda etapa de capacitación a funcionarios de casilla y simulacros	09/abril al 06 de junio de 2015									
26	Sustitución de funcionarios de mesas directivas de casilla	09/abril al 06 de junio de 2015									
27	Primera publicación de las listas de ubicación de casillas e integrantes de mesas directivas de casilla	10 al 15 de abril de 2015									
28	Segunda publicación de las listas de ubicación de casilla e integrantes de mesas directivas de casilla	15 al 25 de mayo de 2015									
29	Verificación de la segunda etapa de capacitación	09/abril al 06 de junio de 2015									
30	En su caso, tercera publicación de las listas de integrantes de mesas directivas de casilla (día de la jornada electoral)	07 de junio de 2015									
31	Jornada Electoral	07 de junio de 2015									
32	Entrega de reconocimientos a funcionarios de casilla	08/junio al 15/junio de 2015									

- Secciones de Atención Especial
- Lista nominal
- Sorteo de mes y letra
- Primera insaculación, visita-notificación, integración de listado, verificación de primera etapa de capacitación, entrega de listado de ciudadanos aptos a C.D.
- Operación de centros de capacitación
- Aprobación de casillas
- Segunda Insaculación

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINA

COELLO GARCÉS, Clicerio (Coord.) *Derecho Procesal Electoral Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina*. Editorial Tirant Lo Blanch, México, D.F., 2015.

GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2013.

MARSHALL, T.H. y Bottomore Tom. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, Londres, 1992. Hay traducción al español en Alianza Editorial, Madrid, 1998.

OLVERA RIVERA, Alberto J. *Ciudadanía y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuaderno 8, Instituto Federal Electoral, México, D.F. mayo de 2008.

SALTALAMACCHIA, Natalia y Urzúa María José. *Los Derechos Humanos y la Democracia en el Sistema Interamericano*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuadernos 37, Instituto Nacional Electoral, México, Ciudad de México, 2016.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, Edición 2, México, 2007.

VALDÉS ZURITA, Leonardo Antonio. *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuaderno 7. Instituto Nacional Electoral, México.

HEMEROGRAFÍA

Revistas

AGUILAR SÁNCHEZ, José Antonio Abel, “Control de constitucionalidad en materia electoral en México”. *Justicia Electoral: revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Cuarta época, vol. 1. Núm. 16, México, julio-diciembre 2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DICCIONARIOS

BARBERÍA, María E. *Diccionario de latín jurídico*, Florida, Valletta Ediciones. Prov. De Buenos Aires, República de Argentina, marzo 2006.

Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española, 22.^a ed. [En línea]. Disponible: <http://www.rae.es/rae.html>.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Partidos Políticos

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral

FUENTES ELECTRÓNICAS

Comunicado de prensa Número: 007 “Establece INE montos de Financiamiento Público a Partidos Políticos para 2015”, publicado el 14 enero 2015, México, D.F. En la página oficial del Instituto [En línea]. Disponible: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2015/01/007.html>

Comunicado de Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE, en el que el Consejo General del INE establece montos de Financiamiento Público a Partidos Políticos para 2015. [En línea]. Disponible: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2015/01/007.html>

Convocatoria Proceso Electoral Local 2017. [En línea]. Disponible: <http://ine.mx/portal/elecciones/locales/2017/observadores/convocatorias/>.

Glosario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [En línea]. Disponible: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterc>.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea de las Naciones Unidas en su artículo 21, resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948 en París, Francia. [En línea]. Disponible: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos. El principio procesal *iura novit curia*, Editorial Temis. Santiago de Chile, 2010. Pág.74. [En línea]. Disponible: <http://www.raco.cat/index.php/RLD/article/viewFile/302589/392305>. 11 de junio de 2017. 20:05 PM.

Tablas del Multisistema ELEC2015. Causas de Sustitución de Funcionarios de casilla, proceso electoral 2014-2015. [En línea]. Disponible: <https://pef2015hist.ine.mx/sustFuncionarios2015/app/cedulas/sustituciones?execution=e3s1>

Tablas del Multisistema ELEC2016. Causas de Sustitución de Funcionarios de casilla, proceso electoral 2015-2016. [En línea]. Disponible: <https://elecordinarias.ine.mx/sustFuncionarios2015/app/cedulas/sustituciones?execution=e4s1>

Tablas del Multisistema ELEC2017. Causas de Sustitución de Funcionarios de casilla, proceso electoral 2016-2017. [En línea]. Disponible: <https://pel.ine.mx/sustFuncionarios2015/app/cedulas/sustituciones?execution=e4s1>

Versión estenográfica de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE del 16 de diciembre de 2015. [En línea]. Disponible: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/12_Diciembre/VECGEX1_16DIC15.pdf.

NORMATIVA INTERNA DEL INE

Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral Proceso Electoral Local 2016-2017, aprobada mediante acuerdo INE/CG679/2016, de fecha 28 de septiembre.