

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2021, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG634/2020.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021, QUE REFLEJA LA REDUCCIÓN REALIZADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

GLOSARIO

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Estatuto	Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Junta	Junta General Ejecutiva
Ley de Austeridad	Ley Federal de Austeridad Republicana
Ley de Remuneraciones	Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución
LGDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
RE	Reglamento de Elecciones
RIINE	Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

ANTECEDENTES

1. El veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia electoral, en la cual se modificó, entre otros, el artículo 41 de la Constitución. En dicho artículo se concedió al entonces Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) plena autonomía; independencia en sus decisiones y funcionamiento y se le otorgó la cualidad de profesionalismo en su desempeño. Asimismo, se estipuló que la ley determinaría las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos, estableciendo también, que para prestar la función estatal encomendada, dispondría de órganos ejecutivos y técnicos integrados con personal calificado y que sería la ley electoral y el Estatuto, aprobado por el máximo órgano de dirección, los ordenamientos que regirían las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público autónomo.
2. Con la reforma constitucional en materia política- electoral, publicada el diez de febrero de dos mil catorce, se cambia la denominación del entonces Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, en la cual se conservan todas las cualidades del órgano constitucional autónomo, independiente y profesional; con capacidad propia de organización y funcionamiento, así como la integración de órganos ejecutivos y técnicos especializados y la facultad de regir las relaciones de trabajo con base en la ley electoral y el Estatuto aprobado por el máximo órgano de dirección. En dicha reforma se le otorgan también facultades de coordinación con los Organismos Públicos Locales electorales para homologar los estándares con los que se organizan los Procesos Electorales Federales y locales para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, además, se faculta a este Instituto para realizar la designación de los titulares de dichos organismos, entre otras atribuciones.

3. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los correspondientes Decretos por los que se expidieron la LGIPE, la LGPP y la LGDE.
4. El diecinueve de noviembre del dos mil catorce, mediante Acuerdo INE/CG268/2014, el Consejo General expidió el RIINE.
5. El catorce de julio del dos mil dieciséis, mediante Acuerdo INE/CG599/2016, el Consejo General aprobó los temas estratégicos para el desarrollo del Plan Estratégico del Instituto Nacional Electoral 2016-2026, y autorizó dar continuidad a los trabajos de la Comisión Temporal de Modernización Institucional, con la finalidad de dar cabal cumplimiento a los objetivos para los que fue creada, así como incorporar otros para concluir los originalmente planteados.
6. El diecinueve de abril de dos mil diecisiete, mediante Acuerdo INE/JGE60/2017, la Junta aprobó la Evaluación y el Manual General para el Proceso de Programación y Presupuesto del Anteproyecto de Presupuesto.
7. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria el Consejo General mediante Acuerdo INE/CG32/2019, aprobó la modificación al RIINE y al RE, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2019 y entró en vigor el 11 del mismo mes y año.
8. El treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria, mediante Acuerdo INE/JGE97/2019, la Junta aprobó la actualización del Manual General para el Proceso de Programación y Presupuesto del Anteproyecto de Presupuesto.
9. El diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Austeridad, la cual entró en vigor el veinte de noviembre del mismo año y de cuyo contenido se desprenden diversas acciones a cargo de los órganos con autonomía constitucional.
10. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria de la Junta, mediante Acuerdo INE/JGE245/2019, se aprobó para el ejercicio 2020, el Manual de remuneraciones para los servidores públicos de mando; la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el personal de la rama administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes.
11. El once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia el brote de Coronavirus COVID-19 en el mundo, por la cantidad de casos de contagio y de países involucrados.
12. El trece de marzo de dos mil veinte, el Secretario Ejecutivo de este Instituto, mediante comunicado oficial dio a conocer la implementación de diversas medidas de prevención, información y orientación a fin de mitigar el riesgo de contagio entre personal del Instituto.
13. El diecisiete de marzo de dos mil veinte, en sesión extraordinaria la Junta, mediante Acuerdo INE/JGE34/2020, determinó las medidas preventivas y de actuación, con motivo de la pandemia del COVID-19, aprobando en el Punto Décimo de acuerdo entre otras cosas, que el personal del Instituto pueda realizar solicitudes y aprobaciones en medio electrónico. En los casos en los que sea posible, se podrá utilizar la firma electrónica emitida por el INE o la emitida por el SAT y se podrá formalizar la entrega del documento firmado a través del correo electrónico.
14. El veintitrés de marzo de dos mil veinte se publicó en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.
15. El veinticuatro de marzo de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
16. El veintisiete de marzo de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo, mediante Acuerdo INE/CG82/2020 determinó como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia de Coronavirus, COVID-19. Asimismo, se estableció en el Punto de Acuerdo primero que el Consejo dictaría las determinaciones conducentes a fin de reanudar las actividades y retomar los trabajos inherentes al ejercicio de sus atribuciones.

17. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el cual señala que la Secretaría de Salud determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia sanitaria.
18. El treinta y uno de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se estableció, como acción extraordinaria para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, que los sectores público, social y privado deberían implementar las medidas señaladas en el artículo primero del decreto.
19. El trece de abril del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la LGIPE, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la LGPP, de la LGMDE, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dentro de dichas reformas se previeron diversas disposiciones que tienen impacto sobre el funcionamiento y atribuciones del Instituto.
20. El dieciséis de abril de dos mil veinte, en sesión extraordinaria de la Junta, mediante Acuerdo INE/JGE45/2020, en el Punto de Acuerdo primero se aprobó modificar el diverso INE/JGE34/2020, por el que se determinaron medidas preventivas y de actuación, con motivo de la pandemia del Covid-19, a efecto de ampliar la suspensión de los plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos del Instituto, así como cualquier plazo de carácter administrativo, hasta que la propia Junta acuerde su reanudación, con base en la información sobre las condiciones sanitarias relacionadas con la pandemia del COVID-19, debiendo continuar vigentes de igual manera el resto de las determinaciones contenidas en el Acuerdo de referencia.
21. El diecisiete de abril de dos mil veinte, el Consejo General, en sesión extraordinaria mediante Acuerdo INE/CG87/2020, aprobó de manera temporal y extraordinaria, la presidencia e integración de comisiones permanentes, temporales y otros órganos, así como la creación de la Comisión Temporal de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 2021. Al respecto, el segundo párrafo del Considerando 19 del Acuerdo establece:

19... Toda vez que la existencia de la Comisión Temporal de Presupuesto debe estar sujeta a un plazo específico, se estima necesario establecer que su extinción se producirá al aprobarse por el Consejo General, el Presupuesto para el ejercicio fiscal de 2021, establecido para el INE por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previo informe a éste de conformidad con el artículo 9, párrafo 2 del Reglamento de Comisiones.
22. El catorce de mayo del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual la Secretaría de Salud establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.
23. El veintiocho de mayo de dos mil veinte, mediante Acuerdo INE/CG97/2020, el Consejo General aprobó reanudar algunas actividades suspendidas como medida extraordinaria con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, COVID-19, mediante Acuerdo INE/CG82/2020, o que no han podido ejecutarse, respecto al proceso de constitución de nuevos Partidos Políticos Nacionales y modificar el plazo para dictar la resolución respecto a las siete solicitudes de registro presentadas.
24. El uno de junio de dos mil veinte, a través de la Circular INE/DEA/012/2020, la Dirección Ejecutiva de Administración del INE emitió los Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2021, los cuales fueron publicados en la página de la DEA <https://dea.ine.mx>.
25. El veinticuatro de junio de dos mil veinte, en sesión extraordinaria, mediante Acuerdo INE/JGE69/2020, la Junta aprobó la estrategia y la metodología para el levantamiento de plazos relacionados con actividades administrativas, así como para el regreso paulatino a las actividades presenciales por parte del personal.

26. El ocho de julio de dos mil veinte, en sesión ordinaria el Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG162/2020 reformó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, a propuesta de la Junta, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de julio de dos mil veinte.
27. El ocho de julio de dos mil veinte, en sesión ordinaria el Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG163/2020 reformó el Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de dos mil veinte. Dicha reforma, tuvo como principal objetivo armonizar sus disposiciones con el contenido de la reforma en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género, así como para revisar algunos otros aspectos de la normativa interna del Instituto, en este último rubro se contemplan las modificaciones de naturaleza funcional que derivan de la operación diaria de las áreas ejecutivas y técnicas del Instituto.
28. El treinta de julio de dos mil veinte, en sesión extraordinaria el Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG172/2020 aprobó la integración y presidencias de las comisiones permanentes, temporales y otros órganos del Instituto, aprobando en la fracción II, inciso c) de su Punto de Acuerdo Primero la integración y presidencia de la Comisión Temporal de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 2021.
29. El veinticuatro de agosto de dos mil veinte, en la primera sesión extraordinaria, se presentaron a los integrantes de la Comisión Temporal de Presupuesto los montos del presupuesto base y cartera de proyectos, para la conformación del Anteproyecto de Presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal 2021.
30. El veinticuatro de agosto de dos mil veinte, en sesión extraordinaria, mediante Acuerdo INE/JGE117/2020, la Junta aprobó la Cartera Institucional de Proyectos del Instituto para el Ejercicio 2021, que formará parte del Anteproyecto de Presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal de 2021.
31. El veintiséis de agosto de dos mil veinte, en sesión extraordinaria el Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG236/2020 aprobó el Anteproyecto de Presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal 2021.
32. El quince de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, la solicitud de una Consulta Popular.
33. El quince de septiembre de dos mil veinte, la Cámara de Senadores remitió dicha solicitud a la SCJN, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 26, fracción I, de la Ley Federal de Consulta Popular.
34. El uno de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la SCJN, con seis votos a favor y 5 votos en contra, en el expediente 1/2020 de Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular, declaró constitucional la materia de la consulta y determinó reformular la pregunta presentada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
35. El siete de octubre de dos mil veinte, la Cámara de Senadores aprobó el decreto por el que se resuelve sobre la procedencia y trascendencia de la petición de Consulta Popular presentada por el Presidente de la República, y se expide la convocatoria de Consulta Popular.
36. El veintidós de octubre de dos mil veinte, la Cámara de Diputados aprobó el decreto por el que se resuelve sobre la procedencia y trascendencia de la petición de Consulta Popular presentada por el Presidente de la República, y se expide la convocatoria a Consulta Popular.
37. El veintiséis de octubre de 2020, en la oficialía de partes común del INE se recibió oficio D.G.P.L. 64-II-8-4340, signado por el Senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, Senadora Nancy de la Sierra Arámburo, Diputada Dulce María Sauri Riancho y Diputada María Guadalupe Díaz Avílez, mediante el cual se notifica al Instituto el Decreto del Congreso General mediante el cual se expide la convocatoria de Consulta Popular.
38. El veintiséis de octubre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria, mediante Acuerdo INE/JGE162/2020, la Junta aprobó someter a consideración del Consejo General, la propuesta de recursos adicionales al Anteproyecto de Presupuesto de este Instituto para la realización de la Consulta Popular el 1 de agosto de 2021, con el objeto de solicitar a la Cámara de Diputados se considerara en la aprobación del Presupuesto de Egresos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.

39. El veintiocho de octubre de 2020, el Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular.
40. El veintiocho de octubre de dos mil veinte, en sesión ordinaria el Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG554/2020 aprobó la propuesta de recursos adicionales al Anteproyecto de Presupuesto del Instituto para la realización de la Consulta Popular el 1 de agosto de 2021, con el objeto de solicitar a la Cámara de Diputados sea considerada en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, a propuesta de la Junta.
41. El treinta de noviembre de dos mil veinte el Ejecutivo Federal, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, en el cual se determinó una reducción de 870 millones de pesos al presupuesto originalmente solicitado por el Instituto.
42. El 7 de diciembre de dos mil veinte, en su segunda sesión extraordinaria, la Comisión Temporal de Presupuesto dio su visto bueno respecto a los ajustes realizados al Presupuesto del Instituto 2021 para su aprobación por este Consejo General.
43. El 7 de diciembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria la Junta, mediante Acuerdo INE/JGE182/2020 modificó la Cartera Institucional de Proyectos del Instituto para el ejercicio fiscal de 2021, así como los indicadores del Instituto, aprobados mediante Acuerdo INE/JGE117/2020.

CONSIDERACIONES

- I. **Función estatal y naturaleza jurídica del INE.** Los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y tercero, de la Constitución y 30, numeral 2, de la LGIPE determinan que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los Organismos Públicos Locales, en los términos que establece la propia Constitución y que el INE es un organismo público autónomo, autoridad en la materia electoral e independiente en sus decisiones y sus funciones, el cual se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y se realizarán con perspectiva de género.
- II. **Estructura del INE.** La citada disposición constitucional determina, que el INE contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario y especializado para el ejercicio de sus atribuciones, el cual formará parte del Servicio Profesional Electoral Nacional y/o el personal de la rama administrativa que se regirá por las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regulando las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.
- III. **Atribuciones del INE.** La Base III, Apartado A del propio precepto constitucional dispone que el INE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los Partidos Políticos Nacionales, de acuerdo con lo que establezcan las leyes.
- IV. El Apartado B de dicha Base III establece que, para fines electorales en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo que determine la ley.
- V. La Base V, apartado B, inciso a) del artículo 41 de la Constitución señala que corresponde al INE en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

“a) Para los Procesos Electorales Federales y Locales:

1. La capacitación electoral;

2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los Distritos Electorales y división del territorio en secciones electorales;

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;

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de Procesos Electorales Locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior."

VI. Fines del INE. El artículo 30, párrafo 1, de la LGIPE establece que son fines del INE: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a las y los ciudadanos el ejercicio de sus 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 procesos locales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral y fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde 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 misma.

VII. Atribuciones del INE en materia de programación y presupuestación. Debido a que el INE es un órgano constitucional autónomo, que goza de independencia funcional y financiera para efectos de delimitar cuáles son sus atribuciones y responsabilidades en el proceso de programación y presupuestación, se requiere tener presente el marco doctrinal y legal siguiente.

Órganos constitucionales autónomos en la doctrina constitucional. Sus características esenciales.

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos que están expresamente reconocidos por la Constitución y surgen a partir de la necesidad inevitable de establecer un equilibrio político y de especializar algunas funciones del Estado. Se sitúan dentro de un espacio institucional propio y reservado, al margen o por fuera de la división de poderes, para llevar a cabo tareas que por su trascendencia, complejidad y tecnificación deben ser realizadas de manera independiente, para que éstas se desarrollen alejadas de los intereses políticos y de la influencia del conjunto de poderes tradicionales, con la finalidad de velar por el respeto del orden constitucional y el interés público que le subyace.

Así, según la doctrina, los elementos que distinguen a los órganos constitucionales autónomos son los siguientes:

1. Representan un elemento necesario del ordenamiento constitucional, en el sentido que su ausencia supondría la inmediata detención de la actividad estatal que tienen encomendada.

2. Se erigen como un elemento indefectible del Estado, pues desde el punto de vista institucional, su actividad no puede ser sustituida por otros órganos constitucionales.

3. Tienen una estructura delimitada desde la misma Constitución, de modo que queden netamente encuadrados en el contexto de la separación de los poderes supremos del Estado, y dentro del sistema de equilibrios constitucionales.

4. Gozan de una posición de paridad respecto a los otros órganos constitucionales, con el objeto de garantizar su común independencia.

5. Participan en la dirección política del Estado, de forma que con su actuar se concretiza la voluntad del Estado en un sentido coherente y armónico con el conjunto de valores y principios que inspiran al ordenamiento constitucional.

Sin embargo, los recientes desarrollos teóricos han hecho énfasis en considerar nuevas características de los órganos constitucionales autónomos, determinantes para la garantía de un espacio institucional verdaderamente autónomo dentro del cual puedan ejercer sus atribuciones, y para generar un vínculo de responsabilidad. Tales características son:

6. La compresión de sus fuentes normativas, con el objeto de que evitar la interferencia de otro u otros órganos de poder a través de la legislación, y el órgano mismo pueda dictar en completa libertad las normas para el debido cumplimiento de las funciones que le atribuye la Constitución y su ley reguladora, con la finalidad clara de salvaguardar su independencia.

7. La transparencia y rendición de cuentas, a la que todos los órganos del Estado están obligados en una democracia, con el objeto de evitar órganos al margen del sistema constitucional, que actúen como cotos vedados de poder.

Los órganos constitucionales autónomos en México

El artículo 49 de la Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin embargo, ese modelo tradicional de gobierno tripartita ha evolucionado hacia uno conformado por otros órganos con funciones específicas y autónomas, que permiten llevar a cabo el ejercicio de la función estatal de manera independiente, a fin de alcanzar los fines para los que han sido creados.

En relación con lo anterior, tal como lo ha sostenido la SCJN, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las Entidades Federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.

En este contexto y con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, y así desempeñar con eficiencia la función estatal, se crean órganos que guardan autonomía e independencia funcional y financiera respecto de los poderes primarios, que forman parte del Estado, sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes. Ello, pues la misma abarca a los organismos constitucionales autónomos, en tanto la función estatal que realizan y la autonomía e independencia de la cual son dotados constitucionalmente.

De esta forma, los órganos constitucionales autónomos sirven como pieza fundamental en el ejercicio del poder, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales y especializadas tanto del Estado como de la sociedad en general, a la par de los órganos o poderes tradicionales, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Así lo ha reconocido expresamente la SCJN, que consideró respecto de los órganos constitucionales autónomos que:

1. Coadyuvan al equilibrio constitucional, basado en los controles de poder, a partir de una distribución de funciones o competencias.

2. Los caracteriza la especialización de funciones, vinculada con la independencia y autonomía de los órganos que la realizan, porque se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

3. Pertenecen al Estado, dado que la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

De esta forma, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos por sí mismos, éstos deben: **a)** estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; **b)** mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; **c)** contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, **d)** atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

El INE como órgano constitucional autónomo

La transición a la democracia mexicana ha pasado por romper las reglas de un autoritarismo, transitando de un órgano encargado de organizar las elecciones que formaba parte del Poder Ejecutivo Federal, a la creación en 1990 del IFE, que contaría con un servicio profesional electoral especializado para la integración de los órganos ejecutivos y técnicos.

Posteriormente, en 1996, cuando se excluyó al Secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo General, se le dotó de autonomía plena respecto de los demás poderes del Estado.

Desde su creación y a través de distintas reformas constitucionales, las atribuciones originalmente encomendadas al IFE fueron incrementando; sin embargo, siempre conservó la función estatal especializada para la que fue creado.

En la reforma de 2014, en un esfuerzo por homogeneizar los estándares para la organización de las elecciones del país, el IFE fue sustituido por el INE, mismo que conservó su calidad de órgano constitucional autónomo, sus características independencia e imparcialidad y garantías, así como los principios rectores de su función: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Adicionalmente, se amplió el servicio profesional electoral a los Organismos Públicos Locales de las 32 entidades federativas.

En estos términos, todas las reformas electorales desde 1990 hasta la fecha han estado encaminadas, precisamente, **a reforzar esa función de Estado especializada**, incrementando sus atribuciones, pero conservando aquellas funciones primordiales desde su creación, con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Todo ello con la finalidad de resguardar la función del Estado de la organización de las elecciones de cualquier injerencia de otros poderes, en los distintos órdenes de gobierno.

Como se aprecia, desde su creación, el Poder Revisor de la Constitución otorgó al IFE y, posteriormente, al INE la calidad de órgano que, constitucional, legal y estatutariamente, cuenta con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y que lo instituye como la **máxima autoridad administrativa especializada**, que tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones en todo el país.

Por tal razón, la autonomía del INE como órgano constitucional especializado implica la facultad de decidir y actuar de manera libre, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las leyes, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos, puesto que su función forma parte del régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para garantizar la renovación periódica, pacífica e institucional del poder político y evitar el abuso en el ejercicio del poder público.

En ese tenor, goza de independencia en su funcionamiento, así como en el manejo de su presupuesto y recursos. Estas garantías institucionales constituyen la protección constitucional a su autonomía, que salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales y que le permiten cumplir con el correcto ejercicio de sus atribuciones, sin que algún otro poder público pueda interferir de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones, en detrimento del principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución.

Así, desde el ámbito jurisdiccional se ha reconocido la autonomía e independencia como características inherentes a las autoridades electorales tanto administrativas como judiciales, y la importancia de que el principio de división de poderes se preserve a fin de evitar injerencias en la autonomía de dichas autoridades.

Ahora bien, el principio de independencia se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego al orden jurídico aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

De esta forma, el principio de independencia no conlleva únicamente una vertiente individual respecto del actuar de cada uno de los servidores públicos que integran la Institución, sino también una garantía colectiva interna, que protege a la Institución en su conjunto frente al resto de los poderes del Estado, y externa, a favor de las y los ciudadanos y los propios partidos políticos y las candidaturas, en beneficio de la ciudadanía.

Así, con la finalidad de que este órgano pueda cumplir cabalmente con sus atribuciones de forma independiente, cuenta en su estructura, con personal profesional especializado y calificado que integran órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, así como con autonomía presupuestaria, ya que le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos.

El INE en el proceso de programación y presupuestación en general

En los distintos ejercicios de presupuestación, el INE ha asumido el papel de institución de Estado, así como un compromiso social, atendiendo a la coyuntura histórica y la necesidad de ser partícipe en el fortalecimiento económico y de bienestar de la sociedad, así como el fortalecimiento de la credibilidad de sus instituciones públicas y tomando en consideración que desde la reforma constitucional en materia política-electoral de 2007 con el anterior IFE y las de 2014 donde se crea al INE, las funciones y responsabilidades de los servidores públicos en el INE han ido en aumento, por lo que en la determinación de las remuneraciones establecidas en el presupuesto han considerado tal situación, así como el ordenamiento constitucional vigente en su conjunto, y los principios, reglas y bases relativas a la naturaleza y función encomendada al INE y su personal.

En ese sentido el INE, en su carácter de institución del Estado Mexicano, que tiene en su encomienda fundamental garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las y los mexicanos, y de organizar los procesos electorales que permitan la renovación periódica, pacífica e institucional del poder político y de la representación ciudadana; como un organismo autónomo, no se ha considerado ajeno a los desafíos económicos y sociales del país, ni a los reclamos y preocupaciones de la ciudadanía.

Así, desde la construcción del presupuesto de 2017, este Instituto hizo un esfuerzo de racionalidad al reducir el monto solicitado en un 5% respecto del presupuesto asignado para 2016 y adicionalmente, los recursos finalmente aprobados por la Cámara de Diputados tuvieron una reducción de 300 millones de pesos adicionales, cifra que fue ajustada por el Consejo General sin poner en riesgo las tareas prioritarias.

Posteriormente, el INE ha adoptado diversas medidas de racionalidad y economía en el ejercicio de su gasto, para generar economías adicionales en las finanzas del país, a fin de que las mismas puedan ser destinadas a actividades prioritarias, en un país que, como el nuestro, presenta altos niveles de pobreza y desigualdad.

Precisamente en este contexto, en el 2017 determinó entre otro conjunto de medidas de reducción y austeridad la suspensión de la construcción de las instalaciones proyectadas en las oficinas centrales en Viaducto Tlalpan, y el reintegro de \$1,070'049,035.17 a la Tesorería de la Federación.

VIII. Presupuestación en materia de remuneraciones

La autonomía e independencia constitucional implica que la presupuestación y programación del ejercicio del gasto que lleve a cabo el INE se realice acorde a las actividades y funciones que realiza, y con apego a los principios, reglas y las directrices técnicas que rigen el actuar administrativo de los entes públicos.

Así, en términos de lo previsto en la Ley de Presupuesto, el INE aprueba su proyecto de presupuesto y lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, sin que aquél pueda ser objeto de intervención o ajuste por parte del Poder Ejecutivo, previo a su remisión a la Cámara de Diputados para su aprobación. Ahora bien, en caso de disminución de ingresos, también le corresponde al órgano autónomo determinar los ajustes que le corresponda en su presupuesto, atendiendo el orden de prelación previsto en el artículo 21 de la Ley de Presupuesto y al artículo 5 numeral 1, inciso m) del RIINE.

Es importante señalar que, en el proceso de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos, a todos los órganos del Estado se les exige también como principio rector el respeto irrestricto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección.

Este principio cobra mayor relevancia en el proceso de presupuestación del INE, ya que como garantía de su autonomía e independencia para el desempeño de su función estatal y financiera, constitucionalmente se estableció que sus órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, debían estar integrados con personal especializado y calificado, el cual tiene un régimen laboral específico, a fin de resguardar su independencia frente a los demás órganos del Estado. Para ello, la Constitución establece la regulación de las relaciones de trabajo con sus servidores y de mando entre éstos, como un régimen especial, que se rige por las disposiciones constitucionales, de la ley electoral, el Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, y las normas que de él derivan.

Por ende, en el proceso de programación y presupuestación, el INE está obligado a respetar cabalmente los derechos de las personas que prestan su servicio en la institución, a partir de la naturaleza jurídica que le fue concedida y con base en lo estipulado, entre otros, en los artículos 1°, 5°, 14, 75, 123 y 127, de la Constitución; 30, párrafos 3 y 4; 53, 202, 203 y 204, de la LGIPE; 5, 6, 7 y 41 al 121 del Estatuto, así como los derechos reconocidos en los distintos instrumentos internacionales, acorde con lo previsto en el artículo 133 de la propia Constitución, entre los que se encuentran: artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1, 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 43, inciso b, del Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires), y 19, inciso 8, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

En razón de lo anterior, las normas constitucionales y convencionales que reconocen y protegen el derecho de los servidores públicos a recibir una retribución **adecuada e irrenunciable** por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, así como **proporcional** a sus responsabilidades y **especialización**, deberán ser interpretadas y aplicadas por el INE, velando por el cumplimiento de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, así como en función a las disposiciones que establezcan condiciones de trabajo más favorables a los trabajadores o servidores públicos. Máxime, en el caso de un organismo constitucional autónomo, cuyas funciones deben ser resguardadas de cualquier injerencia de otros poderes, en los distintos órdenes de gobierno.

Expuesto lo anterior, debe señalarse que los principios constitucionales, las normas y criterios expuestos hasta aquí son las que año tras año y dentro del ámbito de su autonomía e independencia, el INE ha observado para la elaboración de su presupuesto, previendo en él la garantía del cumplimiento de sus atribuciones en el marco de su autonomía y la garantía de independencia prevista constitucionalmente, así como el respeto a los derechos del personal profesional y especializado para el desarrollo de esa función estatal.

IX. Precedentes jurisdiccionales aplicables a la programación y presupuestación del INE

La reglamentación a los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM se encuentra en la LFPyRH, aplicable para el INE al realizar su ejercicio de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Asimismo, conforme a dicha Ley, esta autoridad a través de los órganos involucrados en la aprobación y administración de los recursos públicos federales, están obligados a regir su actuación con base en los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

El artículo 5 de la LFPyRH le otorga autonomía presupuestaria al INE como ejecutor del gasto confiriéndole como atribución la de aprobar anualmente su proyecto de presupuesto para enviarlo a la SHCP para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica, así como ejercerlo observando lo dispuesto por la LFPyRH, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública, entre otras.

En esta tesitura, en el artículo 6 de la LFPyRH, dispone que los entes autónomos como esta autoridad, por conducto de las respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos en la LFPyRH.

Conforme con el artículo 64 de la LFPyRH, el **gasto en servicios personales** aprobado en el Presupuesto de Egresos comprende la **totalidad de recursos para cubrir las remuneraciones que constitucional y legalmente correspondan a los servidores públicos de los ejecutores de gasto por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias**. Según el artículo 65 de la propia ley, en términos de lo dispuesto en el artículo 127 de la CPEUM, la remuneración que reciban los servidores públicos deberá ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos.

La interpretación¹ sustentada por el Consejo General a estos enunciados normativos en el antepasado ejercicio presupuestal (2019) no fue atendida por la Cámara de Diputados al momento de aprobar el Decreto de Presupuesto para el ejercicio 2019, concretándose a señalar, que la definición de las remuneraciones del personal del INE debían sujetarse a lo previsto en el artículo 127 de la CPEUM, tomando en consideración el tabulador determinado para la remuneración del Presidente de la República.

Esta circunstancia, aunada a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la CPEUM (Ley de Remuneraciones) motivó que tanto el INE, en su carácter de órgano autónomo, y algunos/as de sus trabajadores que se consideraron afectados/as en sus derechos acudieran a la justicia constitucional (vía controversia constitucional el primero y juicio de amparo los/as segundos) a impugnar tanto la Ley de Remuneraciones como el Decreto de Presupuesto 2019 aprobado por la Cámara de Diputados.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 25/2020-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 10/2020 concedió la suspensión solicitada por el Instituto, para efecto de que se mantuvieran las remuneraciones de los servidores públicos correspondientes al 2018

Así mismo, existen resoluciones incidentales en los juicios de amparo, en las que se ha determinado conceder la suspensión provisional y/o definitiva a las/os quejas, a efecto de que los pagos de sus remuneraciones no sean disminuidos ni afectados.

Por otra parte, cabe resaltar que contra la Ley de Remuneraciones se promovieron las acciones de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión.

Durante la sustanciación de dichas acciones de inconstitucionalidad, el siete de diciembre de dos mil dieciocho, dentro de incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad, el ministro ponente determinó conceder la suspensión provisional, con base en las consideraciones siguientes:

[...]

*con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada **para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no sean fijadas en términos de la Ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 75, 94 y 127 de la Constitución Federal, así como tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, disposiciones que son del tenor siguiente:***

¹ En la cual se propuso la interpretación sistemática, armónica y funcional de dichos preceptos en relación con lo previsto en los artículos 1°, 5°, 14, 39, 40, 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, 49, 74, 89 y 123 de la CPEUM; 30, párrafos 3 y 4; 53, 202, 203 y 204 de la LGIPE; 2, 6, 8 y 29 al 90 del Estatuto del Servicio Profesional y del Personal de la Rama Administrativa (Estatuto), así como con los derechos reconocidos en los distintos instrumentos internacionales, entre los que se encuentran: artículos 14 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1, 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 43, inciso b, del Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires), y 19, inciso 8, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

[...]

Lo anterior es así, porque con este pronunciamiento no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudieran obtener los promoventes de la acción; por el contrario, de no concederse la medida solicitada se afectarían irreparablemente los derechos fundamentales que se aducen como vulnerados, ocasionando con ello daños irreversibles para los servidores públicos y la sociedad, pues de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, de ser fundados los conceptos de invalidez, la declaración de inconstitucionalidad que se solicita, no tendría efectos retroactivos, ya que éstos sólo se permiten para la materia penal, al disponer tal ordenamiento lo siguiente: ...

El veinte de mayo de dos mil diecinueve, la SCJN, resolvió el fondo de las citadas acciones de inconstitucionalidad.²

En la sentencia, la SCJN aclaró que aun cuando los conceptos de invalidez aludían a la **autonomía e independencia** del Poder Judicial de la Federación, la lectura integral de ellos evidenciaba que estaban dirigidos también a reclamar lo erróneo de la regulación en todo lo relacionado con las remuneraciones de los servidores públicos, por lo que las consideraciones sustentadas **eran aplicables a la generalidad de las y los servidores públicos**. Partiendo de tal pronunciamiento, la SCJN determinó, en lo que interesa al caso, que:

*En la CPEUM se encuentran previstos los principios que deben regir en el pago de toda remuneración en el servicio público y para ello, el Poder Reformador ordenó a las legislaturas federal y locales que emitieran normas para hacer efectivo el contenido del artículo 127 CPEUM, con base en tales principios, **armonizando lo dispuesto en el artículo 127 con los estipulado en los demás artículos constitucionales, entre ellos los artículos 94 y 123.***

A partir del análisis del contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley de Remuneraciones impugnada, la SCJN decidió que:

[...]

*El examen sistemático a los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c), párrafo último y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, demuestra que asiste la razón a los promoventes de la acción pues, en efecto, la regulación impugnada **permite fijar las remuneraciones de los servidores públicos de manera discrecional, cuando uno de los objetivos de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, fue la de evitar la discrecionalidad en la determinación del sueldo burocrático ya sea a la alza o a la baja.***

*Esto es así, porque el sistema de remuneraciones ordenado por el Poder Constituyente tuvo entre otros ejes centrales, el de **evitar actos arbitrarios en la política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativo y Judicial y otros**; a pesar de ello, los artículos 6 y 7 de la Ley Federal reclamada permiten a la Cámara de Diputados establecer remuneraciones **sin sujetar esa facultad a criterios objetivos y metodologías que eviten actos discrecionales**, y ello porque el artículo 6 simplemente ordena que para la determinación de las remuneraciones ningún servidor público podrá tener alguna igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios puestos, un contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, un trabajo técnico calificado y un trabajo de alta especialización, esto es, reproduce en buena medida la fracción III del artículo 127 constitucional, que desde luego debe observar esa Cámara al momento de fijar remuneraciones; empero, **la redacción del precepto reclamado termina siendo violatoria de esa norma y del principio de legalidad y seguridad jurídica porque no hay mayor criterio, elemento o parámetro que oriente a la Cámara de Diputados en el cumplimiento de la facultad que le otorga la Constitución al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos y, en éste, las remuneraciones de los servidores públicos.***

² Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veinte de mayo de dos mil diecinueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecinueve de julio del mismo año.

La misma problemática se tiene en el artículo 7 del ordenamiento impugnado, ya que si bien forma parte del Capítulo relativo a la presupuestación de las remuneraciones, también lo es que permite esa discrecionalidad porque solamente establece que las remuneraciones se determinarán anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como que los tabuladores contendrán esos sueldos de manera mensual, precisando los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales, los montos a sueldos y salarios y los de las prestaciones, lo que confirma que se está ante una regulación que no fija límites a la autoridad, cuando el ejercicio de toda facultad exige que ésta no sea arbitraria, pues por virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica todo acto de autoridad debe estar acotado o encausado conforme a la Constitución y a las leyes que de ésta derivan, sin embargo, en el caso, del examen relacionado a los preceptos cuestionados se acredita que la facultad de la Cámara de Diputados para establecer remuneraciones queda sujeta a los deseos de esa autoridad sin limitación alguna o criterio orientador que impida establecer sueldos que inobserven los principios del artículo 127 constitucional.

[...]

En este apartado se hace hincapié en que el examen conjunto de los artículos 6 y 7 del ordenamiento impugnado acreditan que **su texto no cumple los objetivos buscados por el Constituyente, pues finalmente sus hipótesis no contienen elementos, bases, o metodología alguna para conocer la cuantificación precisa del sueldo del Presidente de la República, sobre todo cuando su remuneración no sólo se integra por un salario bruto asignado en el presupuesto de egresos, sino que incluye todas las prestaciones en especie propias del cargo, entre otras, alimentación, transporte, habitación, menaje de casa, seguridad, servicios de salud, tan es así que la fracción I del artículo 127 constitucional incluye en el concepto de remuneración no sólo los pagos en efectivo, sino también en especie.**

[...]

Es decir, es indiscutible que la remuneración del Presidente de la República es el referente que irradia en la fijación del resto de remuneraciones, **pero con el fin de no distorsionar el sistema de remuneraciones el Poder Reformador exigió proporcionalidad según las funciones y las responsabilidades**, pero del examen integral de los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se desprende que **sus supuestos normativos no permiten lograr ese mandato constitucional, ya que no contienen los elementos, metodología o procedimientos para respetar la proporcionalidad, la cual se orienta en los grados de responsabilidad, pues a mayor responsabilidad la remuneración deberá incrementarse proporcionalmente**, según se desprende de lo expuesto en el Dictamen de la Cámara de origen y discusión correspondiente en el Pleno de ésta, por cuanto se expuso **la necesidad de que los sueldos respondan a criterios técnicos que conjuguen por una parte, el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, expresión ésta que subraya la importancia de haber introducido el término "proporcional" en el texto del artículo 127 constitucional y, desde luego, la necesidad de que la Ley Reglamentaria desarrollara esa expresión para que las retribuciones sean congruentes con los niveles de responsabilidad.**

Asimismo, con relación a las garantías de **independencia y autonomía**, la SCJN se pronunció en el sentido de que:

[...]

En este considerando se ha hecho énfasis en lo dispuesto en la fracción VI del artículo 127 constitucional, por cuanto prevé que el Congreso de la Unión debe expedir la ley que haga efectivo el contenido de esa norma y de las "disposiciones constitucionales relativas", lo que nos lleva al principio de división de poderes, a la regulación en materia de remuneraciones para el Poder Judicial de la Federación y los **órganos constitucionales autónomos.**

Al respecto, esta Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que **la autonomía de gestión presupuestal de los entes autónomos y de los poderes es una garantía institucional indispensable para lograr los fines para los cuales fueron constituidos.**

En este sentido, tanto constitucional como convencionalmente, la independencia judicial se ha protegido como pilar de la democracia y como contraparte del derecho de toda persona a acceder a una justicia imparcial, **llevando aparejada entre otras garantías la estabilidad en el cargo y la irreductibilidad del salario adecuado**; y en lo que concierne a los **órganos constitucionales autónomos, la autonomía presupuestal** y, por tanto, la **capacidad de decidir la remuneración de sus servidores públicos responde también a la necesidad de garantizar la independencia de su funcionamiento interno para cumplir sus funciones técnicas especializadas**.

Estas garantías que asisten tanto al Poder Judicial como a los órganos constitucionales autónomos, constituyen una obligación de contenido constitucional y también convencional que el legislador federal debió de observar en los preceptos que se analizan de la Ley reclamada; en otras palabras, el legislador debió armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas en relación con el artículo 127 constitucional, para establecer criterios objetivos para determinar cuánto debe ganar el titular del Poder Ejecutivo, pues de ello depende la remuneración que corresponde al resto de los servidores públicos que integran todos los Poderes de la Unión; y sobre esa base, señalar también, los criterios, elementos y metodología aplicables para las retribuciones del resto de servidores públicos.

Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden impedir el ejercicio discrecional de esa facultad, consisten en tomar en cuenta:

- Funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto;
- Independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico;
- Especialización;
- Riesgo asociado al desempeño de las funciones;
- Costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público;
- Índice inflacionario;
- Costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado;
- Posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y,
- La integración de un órgano autónomo y objetivo que defina Lineamientos y fórmulas de cálculo, así como la posibilidad de revisión de las retribuciones según las circunstancias de las funciones que se desarrollen.

Los anteriores criterios, se aclara, sólo son un enunciado de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, serían **entonces algunos parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades; y, en consecuencia, son criterios que impiden que los sueldos se fijen de manera discrecional.**

En conclusión, respecto de los preceptos analizados, la SCJN determinó que:

[...] es necesario acentuar que la Constitución ordena que **las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas, además de que no pueden ser disminuidas**; aunado a que el Poder Reformador tuvo presente la existencia de trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, principios que están plasmados en el artículo 127 constitucional, y tienen como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.

En consecuencia, los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, así como 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley reclamada, **permiten fijar remuneraciones sin mayor criterio que garantice las características que exige el artículo 127 constitucional, empezando por la del Presidente de la República, lo que influye en todo el sistema de remuneraciones, porque el sueldo de éste es el referente máximo para la determinación del resto de salarios del servicio público, de ahí que resulte inconstitucional que esa importante facultad de la Cámara de Diputados quede al arbitrio de la autoridad.**

*Cabe aclarar que estas conclusiones no equivalen a desconocer la facultad exclusiva que tiene esa Cámara para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, según lo ordena la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, **pues lo que aquí se está acentuando es que esa facultad no se ejerza de manera tal que se traduzca en arbitrariedad**, es decir, que el salario del titular del Ejecutivo Federal y el del resto de servidores públicos, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y entes autónomos, sea aumentado o disminuido de manera discrecional, de tal forma que la remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte la eficacia y calidad de la función pública, razones que explican la inconstitucionalidad de las normas en cuestión, que no sólo violan el artículo 127 constitucional, sino también aquellas disposiciones vinculadas con salarios del servicio público, como lo son el 94 y 123, apartado B, fracción IV de la propia Constitución Federal.*

*De acuerdo con lo razonado ha lugar a **declarar la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, así como 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

[...]

DÉCIMO TERCERO. Efectos. Los efectos de esta sentencia se determinan conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(46), que disponen que este Tribunal Constitucional debe fijar con precisión los alcances de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus consecuencias a partir de la fecha que determine la Suprema Corte, ya que éstas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

*Atendiendo a las razones expuestas en el Considerando Noveno de esta sentencia, se declara la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; y en virtud de esta declaratoria **se condena al Congreso de la Unión a que en el siguiente periodo ordinario de sesiones legisle respecto de las deficiencias legislativas advertidas en este fallo, sin perjuicio de que dicha autoridad tiene la facultad para legislar de la manera que estime adecuada.***

Lo antedicho deberá llevarlo a cabo una vez que sea notificada esta sentencia y las actuaciones aquí ordenadas se deberán hacer del conocimiento de esta Suprema Corte, acompañando las constancias que así lo acrediten para efecto de verificar el cumplimiento debido de este fallo.

X. Dimensión de la tarea institucional en el ejercicio 2021

La integración del presupuesto del Instituto para el ejercicio fiscal de 2021, considera los recursos para los procesos electorales federal y locales 2020-2021, el cual será, sin lugar a dudas, el más grande de la historia. Por primera vez concurrirán 32 elecciones locales con la renovación total de la Cámara de Diputados. De igual modo, en 2021 habrá 15 gubernaturas en disputa, se renovarán 30 Congresos locales y alrededor de mil 900 presidencias municipales en 30 entidades federativas. Lo anterior equivale a la elección de 20,811 cargos por la vía democrática. De acuerdo con el crecimiento natural del Padrón Electoral, se prevé que en 2021 estén en condiciones de votar prácticamente 93 millones de ciudadanos, lo que implicará la instalación de más de 163,244 casillas así como la contratación de más de 48,000 Capacitadores y Supervisores electorales que serán los encargados de capacitar a los funcionarios de casilla, auxiliarlos en las tareas de la mesa de votación, entregar la documentación y material electoral a la ciudadanía, así como apoyar en el traslado de paquetes electorales, en el seguimiento de incidentes el día de la Jornada Electoral y en actividades esenciales para poder contar con resultados confiables.

La Cartera Institucional de Proyectos, se ha adaptado a los requerimientos específicos del Instituto, para 2021, el INE adicional a la operación continua en las diferentes acciones democráticas y generación de la credencial para votar, destinará parte de los recursos que le sean asignados, a la organización y celebración de las elecciones federales y locales de 2021, en las que se renovará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 15 gubernaturas, 30 congresos locales, 1,926 ayuntamientos y juntas municipales.

El presupuesto que será destinado exclusivamente a las tareas de preparación de los comicios federal y locales representa el 40% de la totalidad del presupuesto solicitado y casi 89% de la Cartera Institucional de Proyectos. Es importante destacar que el presupuesto a solicitar para proyectos del Proceso Electoral implica un costo por ciudadano en la lista nominal menor respecto a 2018, al pasar de \$91.07 pesos por elector a \$86.36 en 2021. Adicionalmente, las tareas de las cinco áreas estratégicas en la preparación de las elecciones absorben el 80 por ciento de los recursos de la Cartera de Proyectos: la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y la Unidad Técnica de Fiscalización. Todas ellas son piezas clave en garantizar la equidad en la contienda electoral.

La operación de las casillas únicas en procesos electorales concurrentes ha provocado cambios significativos en la organización electoral, pues a partir de su creación se debe visitar a un 30% más de ciudadanos, así como designar un mayor número de funcionarios en las mesas directivas (en lugar de cuatro propietarios se requieren siete ciudadanos el día de la Jornada Electoral). El que se trate de una elección intermedia federal no la hace más sencilla en términos de integración de mesa. Al contrario, es en las elecciones presidenciales cuando hay mayor interés de la ciudadanía, por lo que en 2021 las tareas de campo se deben reforzar.

De igual manera, la capacitación en elecciones concurrentes es más compleja. Se debe capacitar para dos elecciones distintas, tanto para llenado de actas como para el óptimo manejo de la documentación electoral. Las boletas y actas pueden ser diferentes debido a la presencia de partidos locales, candidaturas comunes y candidaturas independientes. En comparación al Proceso Electoral Federal 2017-2018, se observa un incremento del 8.5 por ciento en la Lista Nominal. Asimismo, se van a requerir 1,469,196 funcionarios de casilla, es decir, 6 por ciento más que en 2018. Por ello, se tiene contemplado contratar a 41,081 Capacitadores y Asistentes Electorales y 6,992 Supervisores Electorales lo que significa un incremento en el agregado del siete por ciento frente a 2018. La tarea de este personal eventual será la de notificar a 12.3 millones de ciudadanos frente a 11.6 millones en 2018, un aumento de 6.22 por ciento.

Asimismo, se están considerando los costos que surgieron debido a las nuevas prevenciones sanitarias que el Instituto debe ofrecer a la población que acuda a las urnas, a fin de garantizar condiciones para preservar su salud. Si bien no se sabe el impacto que tendrá la actual pandemia que obligó a establecer una situación de emergencia sanitaria, es probable que para mediados del siguiente año persistan algunas consecuencias y, por lo tanto, se presenta un escenario inédito hasta ahora en materia de salubridad de los recintos de votación. En cada una de las 163,244 casillas el INE dispondrá de gel, caretas protectoras para los funcionarios, mascarillas para los electores, atomizadores y aerosoles, así como indicadores de sana distancia. En total, las medidas de protección frente al Covid-19 en casillas implicarán 223 millones de pesos.

Finalmente, se debe considerar un gasto extraordinario que el Instituto contempló para el ejercicio 2020, sin embargo, debido a los recortes de la Cámara de Diputados al presupuesto del INE en 2020, se postergó la ejecución del proyecto. Se trata de la renovación tecnológica del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM). Como consecuencia del retraso en la actualización de la infraestructura, al día de hoy, la infraestructura del SIVeM, termina su ciclo de vida indicado por el fabricante. Cabe destacar que, en términos reales, el costo de una renovación actualmente es inferior al costo que le implicó al Instituto la tecnología en 2014. De ninguna manera se trata de un gasto ocioso para las labores del Instituto ya que las labores de monitoreo de medios son uno de los pilares de la equidad en la contienda, pues gracias a esta labor los actores políticos tienen la certeza de que la posición los medios de comunicación no tendrán el peso suficiente para incidir en la decisión de los votantes.

En resumen, el incremento en la Cartera Institucional de Proyectos frente al Proceso Electoral Federal 2017-2018 se debe a tres factores: Gastos extraordinarios por COVID-19, crecimiento natural de la Lista Nominal y la renovación tecnológica del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo. El monto total de los proyectos en mención asciende a casi mil 198 millones de pesos. En un ejercicio de comparación, si se resta este monto al presupuesto solicitado por el Instituto en 2021, el resultado del presupuesto a solicitar sería de 18 mil 395 millones de pesos.

En cuanto al presupuesto de operación del Instituto, los sueldos del personal del INE están sujetos a una política de congelación de los sueldos reales para todos sus trabajadores. Únicamente se hace una excepción a 6,039 personas que laboran en los Módulos de Atención Ciudadana -quienes perciben los menores sueldos en el Instituto- para quienes se contempla un incremento real de 1.5 por ciento.

XI. Criterio para la conformación de los Manuales de Remuneraciones de los Servidores Públicos

En este sentido es de resaltar que respecto de la aprobación de los tabuladores de percepciones para los servidores públicos de la institución, pese a que fue promovida una controversia constitucional para evidenciar la invasión competencial de la Cámara de Diputados en la incorrecta tasación de los límites a las remuneraciones, respecto del Presupuesto de Egresos del 2019, a la fecha no se ha resuelto.

Tampoco, la Cámara de Diputados emitió las directrices que le fueron mandatadas por la SCJN.

Por otra parte, existe una serie de amparos promovidos por servidores públicos del instituto en los que se ha determinado la inconstitucionalidad de ese Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Ley de Remuneraciones.

En consecuencia, es necesario que, tomando como base la Remuneración Total Anual prevista para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2021, con independencia de los recursos legales que se presenten, esta autoridad ajuste el Manual de Remuneraciones considerando los criterios establecidos en el artículo 127 de la Constitución, en relación con los diversos artículos 1°, 5°, 14 y 123 del mismo ordenamiento, al ser las disposiciones fundamentales que deben orientar esa actividad, acorde a lo resuelto por la SCJN en los criterios mencionados.

En principio, se debe prever que los tabuladores de remuneraciones, con cargo a la partida del capítulo 1000, se construyan a partir del criterio de progresividad, no afectación a las remuneraciones que perciben los servidores públicos de mando, en concordancia con lo dispuesto por la SCJN, así como el artículo 127 de la Constitución.

La redacción actual del artículo 127 de la Constitución es vigente desde el año 2009. Desde entonces, dicho artículo ha establecido directrices para la determinación de las remuneraciones de todos los servidores públicos, entre ellos, los que integran los organismos autónomos, en los términos siguientes:

- Debe ser adecuada, esto es, apropiada a la función pública que se desempeña, a través de un ingreso estable y congruente.
- Es irrenunciable, lo que obliga que el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión no se realice sin una justa retribución.
- Debe ser proporcional a sus responsabilidades, analizado este principio a la luz de la totalidad institucional.
- Es determinada anual y equitativamente en el presupuesto de egresos, sin que sea tolerada práctica discriminatoria alguna.
- Asimismo, dicha disposición constitucional establece que la remuneración total anual de los servidores (RTA) se determinará, en atención a las siguientes bases:
- Ningún servidor público podrá recibir remuneración, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, ni podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia o producto, entre otros, de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en la función.

Como se observa, en atención a la soberanía de los Poderes y a la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, la norma constitucional establece como parámetro la remuneración del titular del Poder Ejecutivo, pero ésta es un mero referente, que en modo alguno lo coloca en posición jerárquica respecto de los otros poderes ni de los organismos constitucionales autónomos, sino es la base sobre la cual deben fijarse las remuneraciones y que la Norma Suprema reconoce que debe existir proporcionalidad entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.

Es decir, si bien el artículo 127 constitucional establece como límite a las remuneraciones de los servidores públicos el tope máximo de lo que percibe el Presidente de la República, la obligación del Estado al momento de hacer efectiva dicha disposición, **debe ser acorde con los principios rectores que para las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado también reconoce dicho numeral**, en armonía con las demás disposiciones constitucionales relativas.

Asimismo, la disposición constitucional también prevé un régimen jurídico de excepción, que se determina bajo lo siguiente:

- Que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, o bien,
- Que la remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.

Cabe precisar que el régimen de excepción está limitado o tasado a que la suma de dicho excedente no deberá ser mayor a la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Lo anterior es trascendente en la medida de que tal disposición constitucional debe ser interpretada en armonía con el resto del ordenamiento jurídico, buscando la interpretación que permita asumir la coexistencia coherente de normas que pudieran atender a fines antagónicos o incompatibles.

En este orden de ideas, la interpretación armónica e integral de las disposiciones citadas podría conducir a sostener, en principio, que los servidores públicos del INE como personal perteneciente a un organismo constitucional autónomo especializado e independiente, **se rigen bajo las reglas de excepción** previstas tanto en la disposición constitucional como en la reciente ley, esto es, bajo la regla de especialización y las propias condiciones de trabajo existentes para el personal especializado que conforman los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, en su modalidad de servicio profesional electoral y de la rama administrativa.

Sin embargo, su aplicación debe analizarse también a la luz del principio de autonomía que rige al propio INE, así como con la garantía de independencia funcional y financiera tanto en su vertiente colectiva como individual prevista en la Constitución, y con la protección a los derechos de las personas que laboran en él, a fin de garantizar los derechos laborales del personal del SPEN y de la rama administrativa del INE.

Al respecto, debe tenerse presente que el INE cuenta con personal que tiene un perfil calificado y cualificado debido a la función electoral especializada que tiene a su cargo como órgano constitucional autónomo y que se rige por el Estatuto; tan es así que se someten a una evaluación que requiere la satisfacción de ciertos requisitos para todos sus trabajadores que revisten la calidad de confianza.

En tales circunstancias, la determinación de las percepciones del personal que labora en el INE debe establecerse de forma armónica y congruente con las previsiones constitucionales en materia de protección al salario, derechos adquiridos, la garantía de independencia y la autonomía financiera del INE.

En igual sentido, a efecto de dar racionalidad a las previsiones constitucionales y legales relacionadas con la remuneración de los servidores públicos, la interpretación de las reglas previstas para ello debe ser acorde al parámetro común previsto en la norma constitucional, esto es, la función especializada que realizan los órganos autónomos, por lo que partiendo de la base de que entre los órganos autónomos y los Poderes de la Unión no existe relación de jerarquía, se debe considerar como parámetro válido para la determinación de las remuneraciones, además de los derechos adquiridos, la garantía de independencia y la autonomía financiera, la función especializada que realizan, como un elemento común para definir el monto de las percepciones, así como las disposiciones que regulan la curva salarial que exige la disciplina administrativa.

Cabe precisar que, en el caso del INE, estos parámetros se han venido considerando desde la reforma al artículo 127 Constitucional de 2009, incluso, atendiendo algunas salvedades transitorias, al determinar los tabuladores de los distintos niveles jerárquicos, respetándose las limitaciones contempladas constitucionalmente y tomando en consideración lo sostenido por la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 138/2007, en la que determinó que los conceptos de autonomía e independencia que se han desarrollado en torno a los Poderes Judiciales, son aplicables a los integrantes de los organismos que tienen a su cargo la organización de las elecciones, en específico, el relativo al derecho de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, en virtud que el objetivo por alcanzar, es que tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquellos que tienen el encargo de organizar, conducir y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad, así como los considerados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que el 23 de agosto de 2013, en el caso Quintana Coello y otros, contra Ecuador (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), en relación con los principales estándares respecto al principio de independencia judicial cuyos principios resultan aplicables a los organismos constitucionales autónomos en materia electoral, consideró que:

144... uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como de conformidad con los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (en adelante "Principios Básicos"), las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.

...".

También debe precisarse que en la lógica de la reforma constitucional de 2009, se estableció un régimen especial en el artículo tercero transitorio, que previó mantener intocado el salario de los Consejeros Electorales durante el tiempo de su encargo.

Al respecto, en el Dictamen³ correspondiente se precisó:

"Respecto al Artículo Tercero Transitorio de la iniciativa del Senador Pablo Gómez, estas comisiones dictaminadoras coinciden en que las actuales percepciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Consejeros de la Judicatura Federal y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se mantengan hasta la culminación de sus encargos; en virtud de que el artículo 94 de la Carta Magna establece que la remuneración que perciban no podrá ser disminuida durante su encargo; garantía que fue establecida con el objetivo de impedir una presión para someter a estos servidores, lo cual se traduce también en el fortalecimiento de la independencia respecto de los otros poderes y su autonomía; y de igual manera el artículo 41 constitucional otorga máxima jerarquía de Estado al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral al señalar que éstas deben ser iguales a las de los Ministros de la Suprema Corte con el fin de garantizar una adecuada rendición de cuentas, así como estabilidad presupuestal y laboral, a favor del fortalecimiento institucional."

En este sentido, aun cuando las remuneraciones de los servidores públicos se rigen bajo el principio de anualidad, también debe realizarse, cumpliendo los derechos fundamentales y el principio de progresividad, a fin de no verse afectados, por una disminución injustificada.

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/212_DOF_24ago09.pdf

En este sentido, el criterio que se mandata a la Junta General Ejecutiva para la conformación del Manual de Remuneraciones deberá atender a lo siguiente:

- Se tendrá que observar el referente de la remuneración total anual que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 para el Presidente de la República, con independencia de las acciones legales que en lo institucional y personal se puedan promover.
- Al personal del servicio profesional electoral y de la rama administrativa, incluido al directivo de esta Institución, acorde al grado de especialidad, por lo técnico o especializado de la función, podrá sumarse hasta el cincuenta por ciento de la remuneración referida en el párrafo anterior, en la compensación garantizada para tal efecto la Junta General Ejecutiva deberá realizar el análisis de especialización de puestos a efecto que se pueda determinar lo conducente.
- Se deberá cuidar que la curva salarial no implique el rebase de remuneraciones establecidas para los superiores jerárquicos, salvo que ello sea el efecto de una resolución jurisdiccional.

XII. Patrimonio del INE. El artículo 31, párrafo 2, de la LGIPE señala que el patrimonio del INE 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 dicha Ley.

XIII. Elaboración y aprobación del presupuesto en el INE. El artículo 34, párrafo 1, incisos a) al d) de la LGIPE señala que el Consejo General; la Presidencia del Consejo General; la Junta y la Secretaría Ejecutiva, constituyen los órganos centrales del INE y el artículo 35, párrafo 1 del mismo ordenamiento establece que 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, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

En términos de los artículos 44, párrafo 1, incisos z), bb) y jj) de la LGIPE, y 5, numeral 2, 16, numeral 2, inciso b) del RIINE, el Consejo General tiene la atribución de aprobar anualmente el Anteproyecto de Presupuesto del Instituto, a propuesta del Presidente del Consejo, aplicando criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas e igualdad de género y en concordancia con el modelo de planeación y visión estratégica Institucional, y remitirlo una vez aprobado, al Titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y fijar las políticas y los programas generales del Instituto propuestas por la Junta, así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en la legislación aplicable.

En ese tenor, fue que este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG236/2020, para su remisión al Ejecutivo Federal, el Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2021.

Posteriormente, este Consejo General, aprobó la propuesta de recursos adicionales al Anteproyecto de Presupuesto del Instituto para la realización de la Consulta Popular el 1 de agosto de 2021, con el objeto de solicitar a la Cámara de Diputados fuera considerada en la aprobación del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021.

XIV. Ajustes al presupuesto del INE. De conformidad con el artículo 5, párrafo 1, inciso m) del RIINE, para el cumplimiento de sus atribuciones corresponde al Consejo, entre otras, aprobar los ajustes al proyecto de presupuesto del INE, de conformidad con las determinaciones que, en su caso, establezca la Cámara de Diputados y conforme a los requerimientos institucionales.

XV. Al respecto cabe destacar que para tal efecto las y los integrantes de la Comisión Temporal de Presupuesto 2021, revisaron y analizaron la propuesta de Anteproyecto del Presupuesto del Instituto Nacional Electoral, para el Ejercicio Fiscal 2021, así como los ajustes al mismo, de conformidad con las determinaciones que estableció la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 y conforme a los requerimientos institucionales, todo lo anterior con base en lo establecido en artículo 9 párrafo 2

del Reglamento de Comisiones del Consejo General del INE, que refiere que tanto las Comisiones Permanentes como las Temporales, en todos los asuntos que les sean encomendados, deberán presentar al Consejo un informe, Dictamen o Proyecto de Acuerdo o Resolución, según el caso, dentro del plazo que determine la Ley o en el que haya sido fijado por el propio órgano máximo de dirección.

XVI. En ese sentido cabe señalar que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, establece que el gasto para el Ramo 22 asciende a la cantidad total de \$26,819,801,594.00 (Veintiséis mil ochocientos diecinueve millones ochocientos un mil quinientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.) de los cuales para el INE es un monto de \$19,593,797,958.00 (Diez y nueve mil quinientos noventa y tres millones setecientos noventa y siete mil novecientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N.) y \$7,226,003,636.00 (Siete mil doscientos veintiséis millones tres mil seiscientos treinta y seis pesos 00/100 M.N.) para el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el Ejercicio 2021.

XVII. Al respecto es de destacar que el costo total del sistema electoral depende de las acciones que conforme a su diseño constitucional y legal, ha determinado el Poder Legislativo y no de acciones determinadas unilateralmente por el INE, y la reducción realizada por la H. Cámara de Diputados por \$870,000,000.00 (Ochocientos setenta millones de pesos 00/100 M.N.), para 2021, representa el monto más alto que ha sufrido en su historia, lo que lo coloca ante una situación presupuestal crítica.

XVIII. En tenor de lo anterior, a fin de cumplir a cabalidad todas las atribuciones que la Constitución y la ley electoral otorga a este Instituto, es que se preservan las previsiones presupuestales para la participación en la organización de las elecciones a celebrarse en el 2021, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las candidaturas, el monitoreo permanente de las emisiones en radio y televisión, así como el mantenimiento y actualización del registro federal de electores, entre las más importantes.

Asimismo, se consideran las previsiones salariales para mantener las percepciones y remuneraciones de los servidores públicos, que venían recibiendo conforme a 2018, derivado del amparo que les otorgó la autoridad y que en aquellos casos les fuere aplicable de conformidad con las propias resoluciones dictadas por los jueces constitucionales, con la dependencia de lo que en su momento se determine al resolver el fondo de las controversias y los efectos del mandato dado a la Junta General Ejecutiva, con relación a las reglas a seguir para la elaboración del tabulador.

XIX. Además de la necesidad señalada en la consideración que antecede, como resultado de la reducción realizada por la H. Cámara de Diputados, se ha determinado lo siguiente:

- Aplazamiento en infraestructura inmobiliaria de los edificios sede para las Juntas locales Ejecutivas en los Estados de Colima y Querétaro.
- Reducción de casillas, Capacitadores Asistentes Electorales y Supervisores Electores, proyecto editorial y vinculación de alianzas estratégicas en materia de difusión, implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, educación electoral.
- Reducción de partidas centralizadas por efecto de la pandemia COVID-19.

XX. Así para realizar las actividades regulares de cada unidad administrativa que ejerce, se han dispuesto los siguientes montos de presupuesto base:

Unidad Responsable		Total
101	Presidencia del Consejo General	62,509,509
102	Consejeros Electorales	224,506,048
103	Secretaría Ejecutiva	58,469,026
104	Coordinación Nacional de Comunicación Social	81,359,666
105	Coordinación de Asuntos Internacionales	33,163,873
106	Dirección del Secretariado	74,000,342
107	Órgano Interno de Control	162,202,009

Unidad Responsable		Total
108	Dirección Jurídica	96,981,886
109	Unidad Técnica de Servicios de Informática	454,863,741
111	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	1,245,312,295
112	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	212,539,510
113	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	108,607,412
114	Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional	171,417,579
115	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	137,296,829
116	Dirección Ejecutiva de Administración	849,941,623
117	Consejeros del Poder Legislativo y Representantes de Partidos Políticos	121,584,478
118	Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales	54,895,710
120	Unidad Técnica de Fiscalización	321,559,857
122	Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación	16,757,647
123	Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (OPL)	43,351,396
124	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral	94,542,194
200	Juntas Ejecutivas Locales	1,281,524,429
300	Juntas Ejecutivas Distritales	4,819,316,837
Total		10,726,703,896

XXI. Para atender las actividades relacionadas con la Cartera Institucional de Proyectos de las distintas áreas se ha decidido determinar en el presupuesto los siguientes proyectos:

Cartera Institucional de Proyectos	PEF 2021
Organizar Procesos Electorales Locales	33,863,626
Organizar Proceso Electoral Federal	7,861,864,517
Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión	134,052,633
Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público	135,497,524
Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales	259,086,893
Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	33,449,330
Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos	387,435,776
Coordinar el Sistema Nacional Electoral	21,843,763
Total	8,867,094,062

XXII. Las Direcciones Ejecutivas que ministran recursos a las L200 Juntas Locales y D300 Distritales, tanto de presupuesto base como cartera institucional de proyectos, durante el ejercicio del gasto, serán responsables de dar seguimiento al ejercicio de los recursos, así como de verificar la realización de las actividades para las cuales se les envían.

XXIII. Disposiciones de Austeridad. Ahora, el Presupuesto de Egresos de la Federación, contiene un capítulo denominado “De las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria”, en su artículo 10, establece diversas medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, dentro de las que se destacan las siguientes:

- No crear plazas, salvo que se cuente con la previsión presupuestaria aprobada para tal fin en este Presupuesto de Egresos, o que sean resultado de reformas jurídicas; así como por determinación de la Secretaría en los supuestos en que las mismas generen los ingresos para cubrir su gasto respectivo, o bien, que tengan como finalidad atender situaciones de carácter emergente o contingente;

- Los incrementos que, en su caso, se otorguen a los servidores públicos, se sujetarán a los recursos aprobados en los Anexos 7 y 24 de este Decreto y tendrán como objetivo exclusivamente mantener el poder adquisitivo respecto del año 2020;
- Las dependencias y entidades no podrán crear estructuras orgánicas y ocupacionales excesivas;
- En el uso y aprovechamientos de inmuebles se buscará la máxima economía, eficiencia y funcionalidad;
- Las contrataciones públicas se llevarán a cabo preferentemente de manera consolidada, siempre y cuando se asegure la obtención de ahorros y de las mejores condiciones para el Estado en cuanto a calidad, precio y oportunidad disponibles; se utilizará la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos en las licitaciones públicas que se realicen cuando los bienes a adquirir o servicios por contratar satisfagan los requisitos y condiciones que establece la normatividad en la materia y se asegure con ello la obtención de las mejores condiciones para el Estado;
- Las dependencias y entidades que tengan contratadas pólizas de seguros sobre personas y bienes deberán llevar a cabo las acciones necesarias para incorporarse a las pólizas institucionales coordinadas por la Secretaría, siempre y cuando dicha incorporación represente una reducción en el gasto global y que se mantengan o mejoren las condiciones contratadas en la póliza, y

El párrafo cuarto, del numeral VII, del mismo precepto, dispone:

...

*Los Poderes Legislativo y Judicial, así como **los entes autónomos, deberán implantar medidas equivalentes** a las aplicables en las dependencias y entidades, respecto de la reducción del gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo y del presupuesto regularizable de servicios personales, para lo cual **publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en sus respectivas páginas de Internet, a más tardar el último día hábil del mes de febrero, sus respectivos Lineamientos** y el monto correspondiente a la meta de ahorro.*

...

Al efecto, el artículo 40, párrafo 1, inciso j), del RIINE, establece que le corresponde a la Junta proponer al Consejo General las obligaciones y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria, conforme a los criterios establecidos por las disposiciones constitucionales y legales correspondientes.

Por otra parte, el 19 de noviembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Austeridad, la cual tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que se deberán observar en el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución.

De lo anterior, se aprecia que tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, como la Ley de Austeridad, establecen medidas de disciplina presupuestaria que debe observar el INE.

Sin embargo, es importante resaltar que la propia Ley de Austeridad contiene disposiciones que establecen acciones para su aplicación y cumplimiento.

Así, en cuanto a su aplicación, sus disposiciones deben observarse por todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal. Además, contempla a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos.

En relación con estos últimos y en respeto a su autonomía, el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley de Austeridad prevé de manera expresa que, para su aplicación, los órganos autónomos tomarán las acciones necesarias para darle cumplimiento, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos.

De lo antes expuesto se advierte que dicha ley, tratándose de los órganos constitucionales autónomos, no es aplicable por sí misma, sino que requiere de desarrollo normativo al interior, mediante la emisión de acuerdos, reglas o Lineamientos que la hagan compatible con la naturaleza jurídica de los mismos, su función y normativa interna, partiendo de un análisis sobre las medidas a aplicar y, en su caso, el ajuste al marco normativo del propio ente público.

En virtud de lo anterior, y toda vez que la elaboración y reducción del Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 2021, se ajusta a lo establecido en la normativa aplicable plasmada en los Considerandos del presente Acuerdo, resulta viable su aprobación por el Consejo General y se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba el Presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2021, por un monto de \$19,593,797,958.00 (Diez y nueve mil quinientos noventa y tres millones setecientos noventa y siete mil novecientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N.) sin que se contemple el financiamiento público de los partidos políticos, por haber sido aprobado por cuerda separada, de conformidad con el anexo 1 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 aprobado por la H. Cámara de Diputados, de acuerdo a la siguiente distribución para el gasto de operación del Instituto:

Descripción	Total
Presupuesto base	10,726,703,896
Cartera Institucional de Proyectos	8,867,094,062
<i>Organizar Procesos Electorales Locales</i>	33,863,626
<i>Organizar Proceso Electoral Federal</i>	7,861,864,517
<i>Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión</i>	134,052,633
<i>Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público</i>	135,497,524
<i>Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales</i>	259,086,893
<i>Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</i>	33,449,330
<i>Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos</i>	387,435,776
<i>Coordinar el Sistema Nacional Electoral</i>	21,843,763
Total	19,593,797,958

SEGUNDO. Se adjuntan las Bases Generales, en los que se incluye la asignación programática presupuestal, los indicadores del presupuesto base y de la Cartera Institucional de Proyectos.

TERCERO. Se aprueban los ajustes al presupuesto 2021 de conformidad con el monto determinado por la H. Cámara de Diputados.

CUARTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo a través de la Dirección Ejecutiva de Administración para retirar bimestralmente los disponibles no comprometidos o no ejercidos por las Unidades Responsables, para reorientar los recursos a las acciones más sensibles que generen déficit por efecto del recorte o a las presiones de gasto prioritarias al cumplimiento de los mandatos dados al Instituto.

QUINTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que coordine los trabajos necesarios, a fin de presentar a la Junta General Ejecutiva, el análisis respecto a los alcances y aplicación de la Ley de Austeridad y, en su oportunidad dicho órgano colegiado someta a consideración de este Consejo General, las medidas de austeridad a implementar, tomando en consideración que las primeras deben ser aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el último día hábil de febrero de 2021.

SEXTO. Se establece, derivado de las obligaciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 y de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable al Instituto Nacional Electoral, que:

I. Corresponde a la Junta General Ejecutiva:

1. Autorizar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 26 de febrero de 2021, el Manual de Remuneraciones para los Servidores Públicos de mando, incluyendo al Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y los demás Servidores Públicos de mando, en la forma y términos de lo señalado en el presente Acuerdo.

El Manual deberá contener información completa y detallada relativa a las percepciones monetarias y en especie, prestaciones y demás beneficios que se cubran para cada uno de los niveles jerárquicos que lo conforman.

Todas y cada una de las prestaciones derivadas de la aplicación del Estatuto y del Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos deberán seguirse otorgando en sus términos.

Al personal del servicio y directivo de esta Institución, acorde al grado de especialidad, por lo técnico o especializado de la función, podrá sumarse hasta el cincuenta por ciento de la remuneración total anual referida en el considerando XI, en la compensación garantizada.

Asimismo, dado que diversos servidores públicos de este instituto promovieron juicio de amparo y en algunos casos se han dictado resoluciones incidentales o de fondo, cuyo efecto consiste en que se mantengan o no se disminuyan las percepciones y remuneraciones que venían recibiendo conforme al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, este instituto está obligado a cumplirlas, en los casos aplicables, de conformidad con las propias resoluciones dictadas por los jueces constitucionales.

Aunado a lo anterior es indispensable tomar en cuenta que, de conformidad en el artículo 33 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde se establecen que se tiene la obligación de asegurar la integración completa de las asignaciones presupuestarias de los servicios personales en la elaboración de los anteproyectos, se deben considerar las previsiones totales de recursos para cubrir las percepciones ordinarias de los servidores públicos, la estimación de las percepciones extraordinarias, aportaciones de seguridad social y las obligaciones de carácter fiscal, entre otras.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 20 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, así como los artículos 51, párrafo 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 40, párrafo 1, incisos a) y c) y 41, párrafo 2, inciso o) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

2. Publicar en el Diario Oficial de la Federación, en la fecha indicada en el numeral anterior, la Estructura Ocupacional previamente autorizada por el Secretario Ejecutivo, que contenga la integración de los recursos aprobados en el capítulo de servicios personales, con la desagregación de su plantilla total, incluidas las plazas a que se refiere el numeral anterior, junto con las del personal operativo, y el contratado bajo el régimen de honorarios, en el que se identifiquen todos los conceptos de pago y aportaciones de seguridad social que se otorguen con base en las disposiciones emitidas por sus órganos competentes, así como la totalidad de las plazas vacantes con que se cuente a esa fecha.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 20 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, así como los artículos 51, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y procedimientos Electorales, y 41, párrafo 2, inciso o), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

3. Vigilar que hasta en tanto no se publiquen en el Diario Oficial de la Federación el Manual de Remuneraciones y la Estructura Ocupacional a que se refieren los numerales 1 y 2 inmediatamente anteriores, no procederá el pago de estímulos, incentivos, reconocimientos o gastos equivalentes a los mismos. Lo anterior, de conformidad artículo 20 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.
4. Autorizar las adecuaciones al presupuesto, en el ámbito de su competencia, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos del Instituto, de conformidad con el Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Financieros del Instituto Nacional Electoral.
5. En su caso, otorgar estímulos, incentivos o reconocimientos, o aprobar el ejercicio de gastos equivalentes a los mismos, de acuerdo con las disposiciones vigentes aplicables.
6. Proponer al Consejo General para su aprobación, las medidas de racionalidad y disciplina del gasto, y sus respectivas metas de ahorro, mismas que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Instituto, a más tardar el último día hábil del mes de febrero, de conformidad con el artículo 10 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.
7. Aprobar el destino de los ahorros y economías del presupuesto del Instituto.

II. Corresponde a la Secretaría Ejecutiva y a la Dirección Ejecutiva de Administración, en el ámbito de sus competencias y por conducto de sus respectivas unidades administrativas:

1. Supervisar que el presupuesto se ejerza con sujeción a los montos autorizados para cada programa y proyecto, salvo que se autoricen adecuaciones presupuestarias en los términos que más adelante se precisan y las demás disposiciones aplicables.
2. Vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respecto a la imposibilidad de ejercer los recursos presupuestales no devengados al 31 de diciembre de 2021.
3. Autorizar las adecuaciones al presupuesto, en el ámbito de su competencia, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos del Instituto, de conformidad con el Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Financieros del Instituto Nacional Electoral.

Se informará de lo anterior al Consejo General en los informes trimestrales de la Junta General Ejecutiva.

4. Reintegrar a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio 2021, los recursos no devengados, incluidos los rendimientos obtenidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54, párrafo tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
5. Reintegrar a la Tesorería de la Federación dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que se realice el pago, o se haga efectivo el descuento de las sanciones económicas que aplique el Instituto Nacional Electoral, derivado del régimen disciplinario de los partidos políticos durante 2021, 37 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 y en atención a lo establecido por los artículos 458, párrafos 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
6. Informar al Ejecutivo Federal de las adecuaciones presupuestarias, para efectos de la integración de los informes trimestrales a que se refiere el artículo 60 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en los plazos, términos y sistemas establecidos para tal efecto por dicha Secretaría.
7. Enviar la información necesaria para efectos de su integración al informe trimestral a que se refiere el artículo 107, numeral 1, párrafo tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en los plazos y a través de los sistemas establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
8. Incluir en los informes trimestrales un reporte sobre el monto total erogado durante el período, correspondiente a los contratos plurianuales a que se refiere el artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
9. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia presupuestaria establecidas en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el artículo 5, numeral 1, apartado A, fracciones XXI y XXVI del Reglamento del Instituto Nacional Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad al artículo 106, párrafo primero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
10. Cubrir las contribuciones federales correspondientes de conformidad con las disposiciones aplicables. Por lo que se refiere a las contribuciones locales, las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales las cubrirán en sus respectivas entidades federativas.

Lo anterior, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

III. En el ámbito de sus atribuciones le corresponde a la Presidencia del Consejo, Consejeros Electorales, Secretaría Ejecutiva, Directores Ejecutivos, Titular del Órgano Interno de Control, Directores de Unidades Técnicas y Vocales Ejecutivos Locales y Distritales:

1. Cumplir con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez las metas y objetivos previstos en su presupuesto autorizado.
2. En el ámbito de sus atribuciones, serán los responsables de vigilar que las contrataciones y erogaciones de gasto autorizadas en el presupuesto de egresos del año 2021 para el Instituto Nacional Electoral, se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo, en sus calendarios de gasto y las demás disposiciones vigentes en la materia.

3. Realizar las erogaciones de gasto autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 para el Instituto Nacional Electoral, observando las medidas de racionalidad y disciplina del gasto que para tal efecto proponga la Junta General Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
4. Ajustarse al techo presupuestal autorizado y abstenerse de aprobar erogaciones que impidan el cumplimiento de los programas y proyectos encomendados.
5. Revisar y, en su caso, actualizar en el ámbito de sus respectivas facultades y conforme a los procedimientos aprobados para ello, la normatividad interna con la finalidad de optimizar recursos y generar una mejor planeación en la adquisición y contratación de bienes y servicios.

SÉPTIMO. Se instruye a las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas que realicen las acciones necesarias para dar cumplimiento a las metas planteadas del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal de 2021, mediante los indicadores definidos por las mismas. La Secretaría Ejecutiva coordinará y vigilará el cumplimiento de esta instrucción.

OCTAVO. Publíquese en la Gaceta Electoral, en el portal de Internet de este Instituto y en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de diciembre de 2020, por diez votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y un voto en contra de la Consejera Electoral, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a la reducción en capacitación electoral, el efecto sobre la reducción de número de Capacitadores-Asistentes Electorales por derivación de la reducción del listado nominal y la semana de contratación, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular el Punto de Acuerdo Segundo, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de las Consejeras Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña y Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al numeral 1 del Punto de Acuerdo Sexto, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a los numerales 2 y 3 del Punto de Acuerdo Sexto, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de las Consejeras Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña y Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello**.- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el instructivo que deberán observar los partidos políticos nacionales que busquen formar coaliciones para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, en sus diversas modalidades, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG636/2020.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA EL INSTRUCTIVO QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES QUE BUSQUEN FORMAR COALICIONES PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EN SUS DIVERSAS MODALIDADES, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021

GLOSARIO

CG/Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
DOF	Diario Oficial de la Federación
PES	Partido Encuentro Solidario
FSM	Fuerza Social por México
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
LGPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
PEF	Proceso Electoral Federal
PPN	Partido Político Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RSP	Redes Sociales Progresistas
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

- I. **Instructivo para formar coaliciones PEF 2014-2015.** El quince de octubre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, fue aprobado el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el instructivo que deberán observar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar coaliciones para la elección de Diputados por el principio de Mayoría Relativa, en sus diversas modalidades, para el Proceso Electoral Federal 2014-2015”, identificado con la clave INE/CG210/2014 y publicado en el DOF el veintiuno de mayo de dos mil quince.
- II. **Reglamento de Fiscalización.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, fue aprobado el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el cuatro de julio de dos mil once por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011”, identificado con la clave INE/CG263/2014, el cual regula, entre otros temas, lo relativo al origen y la comprobación de los gastos de organización de los procesos internos de selección de candidatos.
- III. **Reglamento de Radio y Televisión.** En la misma sesión extraordinaria de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, fue aprobado el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral”, identificado con la clave INE/CG267/2014, publicado en el DOF el veinticuatro de noviembre del mismo año.
- IV. **Instructivo para formar coaliciones PEF 2017-2018.** El treinta de octubre de dos mil diecisiete, en sesión ordinaria, fue aprobado el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el instructivo que deberán observar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados por el principio de Mayoría Relativa, en sus diversas modalidades, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”, identificado con la clave INE/CG504/2017 y publicado en el DOF el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

Se destaca que dicho acuerdo fue impugnado y mediante la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-718/2017 de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, la Sala Superior del TEPJF determinó confirmarlo, al considerar que: i) ya existía definición respecto a que cuando la ley alude a “*tipo de elección*”, tal concepto se refiere al Proceso Electoral Federal o a los locales; ii) el Acuerdo impugnado no obligaba a los partidos políticos a coaligarse para otro tipo de elecciones si estos decidían unirse de tal forma para postular candidaturas a la presidencia; iii) el principio de uniformidad se puntualizó correctamente, relativo al Proceso Electoral Federal; y iv) al celebrar una coalición total no se impedía a los partidos políticos participar en la postulación de cargos por el principio de representación proporcional.

V. Reglamento de Elecciones. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, mediante Acuerdo con clave INE/CG661/2016, fue aprobado el Reglamento de Elecciones, publicado en el DOF el trece de septiembre del mismo año. Esta reglamentación provee normas administrativas para el registro de convenios de coalición a fin de participar bajo esta modalidad en las elecciones federales y locales.

VI. Modificaciones al Reglamento de Elecciones. El Reglamento tuvo diversas modificaciones:

#	Clave	Fecha
1	INE/CG86/2017	28-mar-17
2	INE/CG391/2017	05-sep-17
3	INE/CG565/2017	22-nov-17
4	INE/CG111/2018	19-feb-18
5	INE/CG32/2019	23-ene-19
6	INE/CG164/2020	08-jul-20

VII. Modificaciones al Reglamento de Fiscalización. El treinta de julio de dos mil veinte, en sesión extraordinaria, fue aprobado el “*Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Reglamentos de Fiscalización y de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género*”, con clave INE/CG174/2020.

VIII. Modalidad de Sesiones durante la emergencia sanitaria. Este Consejo General aprobó, el treinta de julio del dos mil veinte, el Acuerdo INE/CG186/2020, mediante el cual se da respuesta a las consultas formuladas por la organización Redes Sociales Progresistas, A.C. y el PRI, en relación con la modificación de documentos básicos de PPN, en el que se señala además la modalidad de las sesiones, respecto de la celebración de los órganos de dirección, mediante el uso de herramientas tecnológicas, durante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Dicho acuerdo fue impugnado y mediante sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-43/2020, la Sala Superior del TEPJF confirmó el Punto de Acuerdo segundo del referido instrumento, el cual establecía lo siguiente:

“[...]

SEGUNDO. Las organizaciones que en su caso obtengan registro como Partido Político Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG97/2020, de veintiocho de mayo de dos mil veinte, podrán modificar sus documentos básicos y emitir los Reglamentos internos y acuerdos de carácter general que requieran, durante septiembre y octubre de dos mil veinte, considerando los plazos legales y reglamentarios para su notificación y resolución por parte de esta autoridad, de acuerdo con los fundamentos y argumentos contenidos en el Considerando 9 de este Acuerdo. Con lo anterior, se da respuesta a la consulta formulada por la representación legal de Redes Sociales Progresistas, A.C., y atendida su petición, para el caso de que llegue a obtener su registro como PPN

[...]”

Lo anterior, al considerar infundados los conceptos de agravio y concluir, por una parte, que el Consejo General está habilitado para ampliar los plazos del procedimiento de registro de nuevos Partidos Políticos Nacionales, inclusive ya iniciado un Proceso Electoral Federal, en los casos en que existan circunstancias extraordinarias que provocaran el desfase temporal de las etapas de dicho procedimiento; lo anterior, a efecto de salvaguardar la adecuación de su normativa interna, principalmente cuando existan reformas legales que demanden su necesaria adecuación, procurando que ello no interfiera con la etapa de precampaña.

Por otra parte, que no existe violación al principio de igualdad entre partidos políticos de nueva creación y partidos ya constituidos en lo que respecta a la modificación de sus Estatutos cuando esté próximo un Proceso Electoral Federal, ya que ambos grupos de instituciones de interés público se encuentran en situaciones disímiles.

- IX. Aprobación del Plan Integral y Calendarios.** El siete de agosto de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el Plan Integral y Calendarios de coordinación de los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Federal 2020-2021, mediante Acuerdo INE/CG188/2020, en el cual se establecieron fechas límite para la aprobación del registro de candidaturas por las autoridades electorales competentes.
- X. Facultad de atracción ejercida por el INE.** El siete de agosto de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, se emitió la *Resolución [...] por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2021*, identificada como INE/CG187/2020.
- XI. Impugnación de la Resolución INE/CG187/2020.** Inconforme con la resolución anterior, el trece de agosto de dos mil veinte, el PRI interpuso recurso de apelación el cual quedó registrado con el expediente SUP-RAP-46/2020. En la sentencia, la Sala Superior del TEPJF resolvió revocar dicha resolución, a efecto de que el INE emitiera una nueva determinación de conformidad con las consideraciones establecidas en el fallo de referencia.
- XII. Modificaciones al Reglamento de Radio y Televisión.** En sesión del veintiuno de agosto de dos mil veinte, fue aprobado el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se modifica el Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral con motivo de la reforma legal en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género* (INE/CG198/2020), publicado en el DOF el nueve de septiembre del mismo año.
- XIII. Nuevos Partidos Políticos Nacionales.** El cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE otorgó a la organización de ciudadanos Encuentro Solidario el registro como nuevo Partido Político Nacional (INE/CG271/2020). Si bien en esa misma fecha, el Consejo General negó a las organizaciones ciudadanas Redes Sociales Progresistas (INE/CG273/2020) y Fuerza Social por México (INE/CG275/2020) su registro como Partidos Políticos Nacionales, ambas impugnaron las respectivas resoluciones de la autoridad administrativa electoral ante el TEPJF. En las sentencias recaídas a los juicios identificados con las claves SUP-JDC-2507/2020 y SUP-JDC-2512/2020, el catorce de octubre del presente año, la Sala Superior revocó ambas resoluciones, ordenando al Consejo General pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos de ley por parte de las dos organizaciones. En ese sentido, el diecinueve de octubre, el Consejo General aprobó las resoluciones INE/CG509/2020 y INE/CG510/2020, por medio de las cuales RSP y FSM obtuvieron su registro como PPN.
- XIV. Inicio del Proceso Electoral Federal 2020-2021.** Con la sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el siete de septiembre de dos mil veinte, dio inicio formalmente el PEF 2020-2021.
- XV. Facultad de atracción del INE en cumplimiento a sentencia del TEPJF.** El once de septiembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General se emitió la *Resolución [...] por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-46/2020*, identificada como INE/CG289/2020, en cuyo Punto Resolutivo PRIMERO establece lo siguiente:

“PRIMERO. Se ejerce la facultad de atracción y para los procesos electorales Federal y locales, se establece la fecha de término de las precampañas, de conformidad con lo siguiente:

Bloque	Entidades	Fecha de término para Precampaña
1	Colima, Guerrero, Nuevo León y San Luis Potosí	8 de enero de 2021
1-A	Sonora	23 de enero de 2021
2	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y Elección Federal	31 de enero de 2021
3	Coahuila, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán	12 de febrero de 2021
4	Campeche, Estado de México, Nayarit, Puebla y Veracruz	16 de febrero de 2021

[...]

A fin de darle eficacia a la medida que se toma, se ajusta el plazo de inicio de las precampañas federales, para que comiencen el 23 de diciembre de 2020. Por su parte, el periodo para recabar apoyo ciudadano para diputaciones federales dará inicio el 3 de diciembre de 2020.(...)

XVI. Periodo de precampañas para PEF 2020-2021. El treinta de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE, en sesión extraordinaria, aprobó el Acuerdo por el que se establecen diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el periodo de precampañas para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, identificado con la clave INE/CG308/2020, publicado en el DOF el veintitrés de octubre de dicho año.

XVII. Aprobación Comisiones Unidas de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación. En sesión pública, efectuada el dieciséis de noviembre del dos mil veinte, las Comisiones Unidas conocieron y aprobaron el presente anteproyecto de Acuerdo.

CONSIDERACIONES

Atribuciones y facultades del INE

1. El esquema institucional para actuar políticamente y participar en procesos electorales para elegir a gobernantes dentro de los marcos legales está basado en el sistema de partidos y, desde la reforma de 2014 cuenta también con la participación de candidaturas independientes. Este sistema de partidos actualmente está conformado por diez institutos políticos registrados ante esta autoridad electoral administrativa con el carácter de PPN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2. De conformidad con el Transitorio segundo, fracción I, inciso f) numeral 1 del decreto de diez de febrero de dos mil catorce por el que se por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia político-electoral, la Ley General que regula los Partidos Políticos Nacionales y locales, establece un sistema uniforme de coaliciones para los Procesos Electorales Federales y locales.

El derecho de asociación encuentra sustento legal en los artículos 9o., párrafo primero y 35, fracción III, al establecerse que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, además de que es derecho exclusivo de las y los ciudadanos mexicanos asociarse con el objeto de participar en la vida política del país.

De conformidad con el artículo 41, párrafo tercero, Base I, los partidos políticos son entidades de interés público que 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 ciudadanas, 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 de género, en candidaturas a legisladores federales y locales.

El artículo 41, párrafo tercero, Base V, en relación con los numerales 29, párrafo primero; 30, párrafo segundo y 31, párrafo primero de la LGIPE, indican que el INE es un organismo público autónomo que tiene como función estatal la organización de las elecciones, es autoridad en la materia, cuyas actividades se rigen por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

3. El artículo 44, párrafo primero, inciso j), determina que es atribución del Consejo General vigilar que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la ley en cita, así como a la LGPP, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

El artículo 226, párrafo segundo, incisos b) y c), prevé que durante los Procesos Electorales Federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección, no podrán durar más de cuarenta días y darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de las y los precandidatos. Sin embargo, mediante Acuerdo identificado con la clave INE/CG188/2020, aprobado en sesión extraordinaria de este Consejo General, celebrada el siete de agosto de dos mil veinte, se determinó que las precampañas darán inicio el día veintitrés de diciembre de dos mil veinte a efecto de homologar los calendarios de los procesos electorales federal y locales concurrentes.

Aunado a lo anterior, mediante Resolución INE/CG289/2020 se ajustó el plazo para el inicio de las precampañas para comenzar el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

Los artículos 232 al 241 establecen el procedimiento para el registro y sustitución de candidaturas que deberán cumplir los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones.

En los artículos 242 al 252 se prevén las disposiciones a que deberán sujetarse los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones, en lo relativo al desarrollo de las campañas electorales.

Ley General de Partidos Políticos

4. Los artículos 23, párrafo 1, inciso f), relacionado con el 85, párrafo 2, establecen como derecho de los partidos políticos el formar coaliciones para las elecciones federales, con la finalidad de postular candidaturas de manera conjunta; siempre que cumplan con los requisitos señalados en la ley, las cuales deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos integrantes de la misma.

En el PEF 2020-2021, para Partidos Políticos Nacionales de nueva creación, la LGPP, en su artículo 85, párrafo cuatro, establece lo siguiente:

“...Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda...”.

Con base en lo anterior, las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo no serán aplicables para los partidos políticos de nueva creación, toda vez que no pueden formar coaliciones en el Proceso Electoral en curso, esto es, no es aplicable a los partidos: PES, RSP y FSM.

Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en esta ley, los Lineamientos que deberán observar los otros siete partidos políticos que deseen formar coaliciones para participar en los Procesos Electorales Federales se encuentran previstos en los artículos 87 a 92.

El artículo 87, párrafos uno y ocho, acota el derecho a formar coaliciones únicamente a los Partidos Políticos, a fin de participar en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadurías y de diputaciones por el principio de mayoría relativa. Por otra parte, el artículo 21 del mismo ordenamiento indica que las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en Procesos Electorales Federales mediante Acuerdos de participación con un partido político o coalición.

El artículo 87, párrafo siete, señala que las entidades de interés público que se coaliguen para participar, en las elecciones ya mencionadas, deberán celebrar y registrar el respectivo convenio, en términos de lo dispuesto en el capítulo II del Título Noveno de la mencionada Ley.

El párrafo noveno del mismo artículo señala que los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo PEF.

En el párrafo 10 del mismo precepto legal se ordena que los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

El párrafo 11, del referido artículo 87, indica que la coalición terminará automáticamente una vez concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadurías y diputaciones, en cuyo caso, las candidaturas de la coalición que resultaren electas quedarán comprendidas en el instituto político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio respectivo.

Por su parte, el párrafo 12 del mencionado artículo 87 dispone que independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para la candidatura de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en dicha Ley.

El párrafo 14 del citado artículo 87 determina que, en todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidaturas a senadurías por el mismo principio.

Por su parte, el párrafo 15 estipula que las coaliciones deberán ser uniformes, esto es, ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.

El artículo 88 establece las modalidades en que se podrán celebrar convenios de coalición para las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Senadurías y Diputaciones por el principio de mayoría relativa, al tenor siguiente:

“Artículo 88.

...

2. Se entiende como coalición total, aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.

...

5. Coalición parcial es aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral.

6. Se entiende como coalición flexible, aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo Proceso Electoral Federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma Plataforma Electoral...”.

Nota. Lo subrayado es propio.

Por su parte, el artículo 89 señala los requisitos que deberán acreditar los PPN que busquen formar una coalición.

El artículo 90 preceptúa que, independientemente de la elección para la que se realice una coalición, cada partido conservará su propia representación en los consejos del instituto y ante las mesas directivas de casilla.

El artículo 91 señala los requisitos formales que deberá contener invariablemente el convenio de coalición. Asimismo, se establece que a todos los tipos de coalición les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión de conformidad con el artículo 167 de la LGIPE.

En el párrafo 1, inciso e), del citado artículo 91 se especifica que el convenio de coalición contendrá el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarán comprendidos en caso de resultar electos.

El artículo 92 establece el plazo con el que cuentan los institutos políticos para solicitar a la autoridad electoral que corresponda, el registro de los convenios de coalición respectivos; así como para resolver lo conducente.

Tipo de elección

5. De conformidad con los argumentos vertidos por la H. Sala Superior del TEPJF al resolver el expediente SUP-JRC-49/2017, el Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la ley, realizados por las autoridades electorales, los PPN y la ciudadanía que tiene por objeto la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, es decir, el Proceso Electoral comprende la renovación de todos los cargos de elección popular a nivel federal, sin diferenciar el cargo para el cual se postulan las candidaturas, según el artículo 224, numeral 2 de la LGIPE.

En este contexto, el concepto "tipo de elección" contenido en el artículo 87, numeral 15 de la LGPP se refiere al tipo de Proceso Electoral en que se celebra la coalición, esto es, si es federal o local, y no al tipo de cargo que se elige. Lo anterior deviene de la interpretación sistemática tanto de la fracción I, inciso f), numeral 1 del artículo segundo transitorio del Decreto constitucional de reforma político-electoral de 2014, que mandata el establecimiento de "un sistema uniforme de coaliciones para los Procesos Electorales Federales y locales", como del artículo 87, numeral 9 de la propia LGPP, que prevé la prohibición de celebrar más de una coalición en un mismo Proceso Electoral Federal.

Darle otra acepción, es decir, entender "tipo de elección" en el sentido que los partidos políticos están en aptitud de celebrar una coalición por cada nivel de cargo que se elige, conduciría a interpretar que los mismos pueden celebrar hasta tres coaliciones por Proceso Electoral, aspecto que directamente se traduciría en inaplicar la prohibición del numeral 9 del artículo citado, que expresamente señala que aquéllos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo PEF.

Incluso, del análisis del artículo 88 de la LGPP, que establece todos los tipos de coaliciones que se pueden constituir en todos los casos se refieren a la postulación de candidaturas en el Proceso Electoral.

Cabe señalar que este criterio interpretativo fue confirmado por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-718/2017, en los términos siguientes:

"(...) Al respecto, esta Sala Superior considera que el Consejo General del INE interpretó adecuadamente la normativa aplicable para definir que por "tipo de elección" debe entenderse que la ley se refiere al tipo de Proceso Electoral Federal o local. En consecuencia, los razonamientos contenidos en el Acuerdo impugnado resultan válidos. Lo anterior, toda vez que en el Acuerdo impugnado se analizaron diversos preceptos de la Constitución General y de la Ley de Partidos a fin de concluir que cuando la ley federal aplicable alude al "tipo de elección" se refiere al Proceso Electoral Federal y no al tipo de cargo a elegir en el mismo, de lo contrario se haría nugatoria la prohibición de celebrar más de una coalición en un mismo Proceso Electoral Federal, de ahí lo infundado de los agravios del Partido Verde. (...)"

Principio de uniformidad

6. Conforme al Reglamento de Elecciones, el principio de uniformidad que aplica a las coaliciones implica la coincidencia de integrantes y una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo.

Al respecto la H. Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente SUP-JRC-457/2014, analizó entre otros puntos la uniformidad de las coaliciones, y de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 87, párrafos 1 y 2; y 88, párrafos 2 y 3, de la LGPP se obtuvieron las siguientes premisas:

*Dos o más partidos políticos pueden formar una coalición para participar en las diversas elecciones federales o locales, sin embargo, cuando concurren en coalición total para postular candidatos a integrar las Cámaras de Diputados o Senadores, o a diputados locales o a la Asamblea Legislativa, ello les obliga a actuar coaligados para postular un mismo candidato al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno, respectivamente, pero esta situación no opera en un sentido diverso.

*Es factible que los partidos políticos se coaliguen únicamente para postular candidaturas a Gubernaturas, sin que ello les imponga la carga de participar coaligados para otras elecciones, en atención a que la normativa aplicable permite este tipo de coaliciones, sin condicionarla a la postulación de otros candidatos.

En ese orden de ideas, se consideró que de dicho precepto se desprendía que dos o más partidos políticos formando una coalición podían postular candidaturas para diversas elecciones y que el principio de uniformidad se materializa cuando existe coincidencia en los integrantes y la postulación de candidaturas.

De igual forma, al resolver el expediente SUP-JRC-106/2016 la H. Sala Superior abundó en el tema y concluyó que lo trascendente del principio de uniformidad en una coalición es que las candidaturas de la misma participan en la elección bajo una misma plataforma política por tipo de elección y en los que deben coincidir todos los integrantes de la coalición, ya que los distintos cargos por los que están contendiendo (gubernatura, diputaciones e integrantes de los ayuntamientos) son de naturaleza distinta.

Es decir, para la Sala Superior, dicho principio debe entenderse en el sentido de que exista coincidencia de integrantes en una coalición por tipo de elección, además de que debe existir una postulación conjunta de candidaturas en los tipos de elección en que se coaligue y la prohibición de participar en más de una coalición por tipo de elección.

Asimismo, arribó a la conclusión de que la única limitante u obligación con la cual tienen que cumplir los partidos políticos que participan en una coalición, es la que establece el numeral tres del artículo 88 de la LGPP, consistente en que cuando concurren en coalición total para postular candidaturas, entre otros supuestos, a las cámaras de diputados o senadores, ello les obliga a actuar coaligados para postular un mismo candidato o candidata al cargo de Presidente de la República. Escenario que, para este PEF, no es posible en el sentido que sólo se renovará la Cámara de Diputados.

El anterior análisis derivó en la tesis relevante identificada con la clave LV/2016, de rubro "COALICIONES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD".

De igual manera, al resolver el juicio SUP-JRC-138/2016, la H. Sala Superior precisó respecto al principio de uniformidad, que las coaliciones deben ser uniformes en cuanto a sus integrantes y candidaturas a postular por tipo de elección, lo cual implica que aquel partido que ya participa coaligado en determinados comicios se encuentra jurídicamente impedido para postular candidaturas propios o comunes con partidos distintos a los que integran la coalición que forman, para esos mismos comicios. Lo anterior, porque conforme con el principio de uniformidad de las coaliciones, existe imposibilidad jurídica de que un partido político participe de distintas formas en un mismo tipo de elección.

Finalmente, la H. Sala Superior estudió el tema al resolver el expediente SUP-JRC-49/2017 en el que sostuvo que el principio de uniformidad, se traduce en la coincidencia de integrantes y en una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo y se justifica porque restringe la dispersión de la ideología y los principios sostenidos por partidos políticos en sus documentos básicos, mediante la suscripción de diversas plataformas electorales durante un mismo Proceso Electoral, que podrían dar lugar al seguimiento de programas de gobierno incompatibles con sus ideales.

Resaltó que lo que se encuentra expresamente prohibido por la ley es que, para un mismo Proceso Electoral, un partido político integre más de una coalición.

Análisis de la distribución dinámica en las coaliciones

7. En la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-49/2017, la Sala Superior del TEPJF determinó como válido que los partidos políticos establecieran una distribución dinámica en la conformación de las coaliciones, siempre que fijasen un común denominador en el respectivo convenio. Lo anterior, a juicio del TEPJF, garantizaba la uniformidad de integrantes del convenio de coalición, con independencia de que la participación partidaria específica sea diferenciada, siempre que se trate de los mismos partidos signantes.

Al no ser un criterio de carácter vinculante para las autoridades electorales, en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, el CG determinó que dicho criterio no era aplicable para la formación de coaliciones federales.

Inconforme con tal determinación, el PVEM impugnó el acuerdo emitido por el CG, impugnación con la cual se integró el expediente correspondiente al recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-718/2017. En la sentencia, la Sala Superior consideró válido el criterio asumido por este CG, por las razones siguientes:

El Partido Verde reclama que en el Acuerdo impugnado se interpreta de manera incorrecta el principio de uniformidad en relación con la integración de coaliciones. En específico, argumenta que repercute en la finalidad de esta forma de asociación pues impide que los partidos políticos realicen coaliciones “dinámicas”, lo cual afecta la libertad que tienen para definir sus estrategias en el marco de los procesos electorales.

De lo expuesto se observa que la pretensión del Partido Verde es que se modifique el Instructivo de coaliciones, de modo que se elimine la prohibición de acordar una “distribución dinámica” de las postulaciones que presenten los partidos políticos que acuerdan participar mediante esa vía de asociación.

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al Partido Verde debido a que en el Instructivo de coaliciones se estableció correctamente el sentido y alcance del principio de uniformidad. Particularmente, se considera que se definió válidamente que las candidaturas que se acuerden postular mediante una coalición deben ser respaldadas –como unidad– por todos los partidos que la integran, lo que supone que no está permitido que ciertas postulaciones solo se presenten por algunos de los partidos coaligados. Este lineamiento se deriva de la propia interpretación de la normativa aplicable y es inherente al entendimiento de las coaliciones que se adoptó en el régimen electoral.

El criterio respecto al mandato de uniformidad que se justifica en el presente caso es el que debe aplicar para la elección federal en curso. Este criterio pretende dotar de un efecto útil al mandato de uniformidad, de modo que facilite la organización del Proceso Electoral Federal, la postulación de candidaturas y el adecuado cumplimiento de las atribuciones de control por parte de las autoridades electorales; y que, a la vez, contribuya a limitar las complejidades que conlleva la participación de los partidos mediante una coalición, como la distribución y ejercicio de las prerrogativas y la correcta fiscalización de los gastos de las campañas electorales.

El principio de uniformidad y el derecho de sufragio activo

El artículo 35, fracción I de la CPEUM reconoce a la ciudadanía el derecho de sufragio de voto, el cual consiste en la facultad que tiene la ciudadanía de manifestar su voluntad en favor de las candidaturas postuladas para ocupar cargos de elección popular; le permite a la ciudadanía actuar como miembro del órgano encargado de la designación.

Para que este derecho humano se ejerza de manera efectiva, se requiere propiciar condiciones que faciliten a la ciudadanía su ejercicio. Por ejemplo, es necesario que el electorado cuente con información oportuna sobre quiénes son las personas que se postulan para ocupar los cargos de elección popular, cuáles son las propuestas que formulan, cuáles son los programas, planes, acciones políticas y de gobierno, ideología y valores que defienden. Sin embargo, también es necesario que el electorado sepa con claridad quiénes son los partidos políticos que decidieron competir en alianza para estar en aptitud de definir su voto.

El sistema electoral prevé diversos supuestos para facilitar a la ciudadanía dicha información. Así, establece la obligación de las personas contendientes de presentar plataformas electorales; les concede prerrogativas para difundir sus propuestas y presentar a las personas que pretenden ocupar los cargos de elección popular, entre otros.

Con relación a las coaliciones, la Reforma Electoral 2014 definió el principio de uniformidad como eje rector del derecho que tienen los partidos políticos a formarlas. La trascendencia de este principio es que las personas candidatas de una coalición participan en la elección bajo una misma plataforma política por tipo de elección; la coincidencia que debe existir entre todos los integrantes de dicha coalición por tipo de elección y la postulación conjunta de las candidaturas. En esa lógica, la Reforma Electoral fue enfática en prohibir a los partidos políticos participar en más de una coalición por tipo de elección.

Este principio debe analizarse de manera armónica con el derecho de voto, puesto que la validez del voto se encuentra estrechamente relacionada con la forma como se expresa la voluntad al marcar las boletas, ya que en términos de lo previsto en el artículo 436 de la LGIPE, un voto es considerado válido cuando la o el elector marca uno de los emblemas de los partidos que integran la coalición, o bien todos los emblemas de los partidos que integran dicha coalición. Por su parte, el artículo 288, numeral 2, inciso b) de la misma Ley establece que un voto se considera nulo cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados. Derivado de lo anterior, la validez del voto emitido por una candidatura de coalición depende de que los emblemas que el elector marque correspondan a partidos que participen en la coalición. De ahí la relevancia de interpretar el principio de uniformidad de manera armónica con el ejercicio efectivo del derecho de voto, que supone que los electores tengan posibilidad de conocer los partidos que integran una coalición por cada tipo de elección.

En el PEF 2020-2021, además de elegir diputaciones federales, de manera concurrente se habrán de elegir órganos de representación y de gobierno en las 32 entidades federativas. En 15 estados se votará gubernatura, en 30 se elegirán diputaciones de mayoría y de representación proporcional, en 30 se elegirán Ayuntamientos, Sindicaturas y Juntas Municipales, y en la Ciudad de México se votará por 16 Alcaldías.

La elección de esos cargos se hará en casillas únicas, por lo que el electorado contará con diversas boletas para definir su voto.

Es claro que la definición del principio de uniformidad de las coaliciones será una cuestión que podrá impactar de manera relevante en el ejercicio del sufragio activo, puesto que de ella dependerá el número mayor de combinaciones en las coaliciones electorales por tipo de elección.

El principio de uniformidad en relación con la prerrogativa de acceso a los tiempos de radio y televisión y la fiscalización de los recursos

Por otro lado, la definición del principio de uniformidad está relacionado también con el uso de la prerrogativa de acceso a los tiempos en radio y televisión que les corresponden a los PPN, dado que la ley exige que en el contenido de los mensajes se incluya la identificación de la coalición.

En este supuesto, debe tomarse en consideración que el criterio de “distribución dinámica” dentro de una coalición genera una inconsistencia sistémica a la luz de las reglas establecidas para el uso de la prerrogativa en estudio. Por ejemplo, si los partidos A, B, C y D suscribieran un convenio de coalición total y observaran una “distribución dinámica”, sus promocionales se identificarían en todo el país como correspondientes a la coalición de esos cuatro partidos, aun cuando en alguno de los Distritos la o el candidato fuera postulado sólo por los partidos A y C o por alguna otra de las combinaciones posibles. Lo anterior guarda relación con el ejercicio efectivo del derecho al voto, puesto que, en el ejemplo señalado, en caso de que un elector marcara el emblema del partido B en la boleta correspondiente a un Distrito en el que la o el candidato sólo hubiere sido postulado por los partidos A y C, su voto sería nulo; ello, contrario a la información que estaría difundándose en los mensajes en radio y televisión.

Asimismo, dicha definición se vincula con el proceso de fiscalización de los recursos que los partidos políticos aplican en las campañas, ya que para efectos de distribución del gasto se requiere identificar entre qué partidos se prorratarán los gastos erogados por tipo de campaña; empero, el gasto se realiza por una sola coalición, con todos sus integrantes, lo que resulta incongruente con que alguno o algunos de las candidaturas de la coalición, fueran postulados únicamente por algunos de los partidos integrantes de la misma.

De conformidad con lo señalado en el artículo 167, párrafo dos, inciso b) de la LGIPE, tratándose de coaliciones parciales o flexibles el convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en radio y televisión para las y los candidatos de coalición y para los de cada partido.

De igual forma, la Tesis XLII/2016, cuyo rubro es “COALICIÓN. ASPECTOS MÍNIMOS QUE DEBE ESTABLECER EL CONVENIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE TIEMPO DE RADIO Y TELEVISIÓN”, señala que, en el caso de coaliciones parciales o flexibles, cada uno de los partidos políticos coaligados establecerá la distribución de tiempos que destinarán tanto a las y los candidatos de la coalición como a los propuestos separadamente. Por ello, a fin de generar certeza y claridad en dicha asignación, se debe especificar al menos el porcentaje de mensajes que destinará a cada uno de los medios de comunicación según el tipo de elección en los que no participa coaligado.

En este tenor, los partidos que decidan coaligarse en forma parcial o flexible deberán aclarar el porcentaje que corresponderá a las y los candidatos a diputados que no participan en la coalición.

El principio de uniformidad y el derecho a postular candidaturas por el principio de representación proporcional

Finalmente y aunado a lo anterior, con la aplicación del criterio de “distribución dinámica” es factible que se provoque una limitación en la participación de los propios partidos políticos que conforman la coalición, toda vez que, si alguno de los partidos no se incluye en cierto número de Distritos o entidades federativas, no es posible registrar las postulaciones mínimas para adquirir el derecho a participar por la vía de la representación proporcional, acorde con lo estipulado en los artículos 54, fracción I de la CPEUM y 238 numerales cuatro y cinco de la LGIPE.

Conclusión

Conforme con lo anterior, a partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 35, fracción I, 41, Bases I, III y 54 de la CPEUM, en relación con lo estipulado en los artículos 23, 85 a 92 de la LGPP; 167 y 190 de la LGIPE, este Consejo General considera que los Partidos Políticos Nacionales que decidan participar coaligados en el PEF pueden optar por alguna de las tres modalidades previstas en la LGPP y en el Reglamento de Elecciones, siempre que implique la coincidencia de integrantes y una actuación conjunta en el registro de las candidaturas.

Cabe resaltar que esta interpretación fue validada por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación 718/2017, en los siguientes términos:

Del análisis del Acuerdo controvertido se aprecia que el lineamiento señalado supone la exigencia de que los partidos políticos que celebren una coalición postulen de manera conjunta todas las candidaturas que estén comprendidas en su acuerdo. Lo anterior, a su vez, implica una prohibición de realizar una “distribución dinámica” o flexible de las postulaciones, esto es, que se acuerden distintas combinaciones de los partidos coaligados para que ciertas candidaturas sean respaldadas solamente por algunos de ellos. El Partido Verde plantea la invalidez de las normas identificadas.

[...]

Esta Sala Superior considera que el lineamiento cuestionado por el Partido Verde es válido, porque tiene sustento en la interpretación aplicable del mandato de uniformidad que se establece en los artículos 87, párrafo 15, de la Ley de Partidos y 275, párrafo 6, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, partiendo del contexto de la elección federal que está en desarrollo.

Mediante la reforma a la Constitución General en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se ordenó el establecimiento de un sistema uniforme de coaliciones para los Procesos Electorales Federales y locales. Por tanto, se dispusieron las normas específicas en términos del artículo segundo transitorio, Base I, inciso f), del Decreto. El mencionado régimen uniforme se contempló en la Ley de Partidos.

Para atender de forma adecuada la controversia sujeta a análisis se debe tener presente el propósito de las coaliciones como vía de asociación entre partidos políticos.

En el artículo 85, párrafo 2, de la Ley de Partidos se señala que “[...] los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales [...]”. En tanto, en el párrafo 2 del artículo 87 del mismo ordenamiento se dice que los partidos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones relativas a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las senadurías y a las diputaciones por el principio de mayoría relativa.

De lo anterior se observa que la coalición es una modalidad de asociación entre partidos políticos que tiene por finalidad la postulación conjunta de candidaturas, de conformidad con una Plataforma Electoral común.

Además, de distintos preceptos de la Ley de Partidos se desprende la idea de que la coalición supone el respaldo común de candidaturas entre los partidos coaligados. Por ejemplo, en los párrafos 2, 5 y 6 del artículo 88 se condiciona el tipo de coalición (total, parcial o flexible) a la cantidad de candidaturas que postulen los partidos coaligados.

Esto significa que, para conformar una coalición, los partidos que se asocian deben postular conjuntamente el porcentaje de candidaturas exigido por las normas, lo que permitirá determinar con certeza el tipo de coalición que formarán, para todos los efectos legales correspondientes.

Entonces, se deduce que esa postulación conjunta implica la asociación de los mismos partidos políticos en el porcentaje correspondiente, por tipo de elección. Si los mismos partidos no avalaran en conjunto el número de postulaciones que exige la ley, entonces no estarían conformando realmente una coalición de manera válida.

En ese orden de ideas, se entiende que en las disposiciones mencionadas se considera a los partidos coaligados como una unidad en cuanto a sus postulaciones, sin que se haga referencia a la posibilidad de que solo algunos de ellos respalden a ciertas candidaturas en ciertos ámbitos territoriales en los que acordaron contender vía coalición.

Por otra parte, en el párrafo 3 del artículo 87 se dispone que “[l]os partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiera candidatos de la coalición de la que ellos forman parte”. Dicha disposición parte de la idea de que cada partido político únicamente puede postular una candidatura para cada cargo de elección popular en disputa, por lo que si participa de una postulación a través de una coalición ya no puede hacerlo de manera individual.

La limitación dispuesta en este precepto presupone que todos los partidos que conforman la coalición respaldan como una unidad a las candidaturas que acordaron, pues esa sería la única circunstancia que justificaría legítimamente que se restringiera la posibilidad de que los partidos políticos realicen postulaciones en lo individual.

Los preceptos legales expuestos son un reflejo de que las coaliciones consisten en acuerdos entre partidos políticos respecto a la postulación conjunta y como unidad de un número determinado de candidaturas en el marco de un Proceso Electoral.

Ahora, profundizando en las ideas antes desarrolladas, la validez del lineamiento encuentra justificación, principalmente, en la normativa en la que se establece el mandato de uniformidad respecto a las coaliciones.

En el artículo 87, párrafo 15, de la Ley de Partidos se señala que las coaliciones deberán ser uniformes. Además, en el mismo precepto se dice que “[n]ingún partido político podrá participar en más de una coalición y **éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran**” (énfasis añadido). Una interpretación en sentido contrario de la disposición lleva a considerar que las coaliciones deben ser iguales, en cuanto a sus integrantes, por cada tipo de elección.

Al respecto, en el párrafo 6 del artículo 275 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral se señala que el principio de uniformidad supone “coincidencia de integrantes y una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo”.

La expresión “coincidencia de integrantes” entraña que deben ser todos los partidos que firman el convenio de coalición, lo cual se refuerza con la expresión “actuación conjunta en el registro de las candidaturas”, porque a partir de ambas debe entenderse una idea de concurrencia simultánea de todos los integrantes de la coalición en cuanto a la totalidad de las postulaciones que acuerden respaldar como asociación.

De lo razonado se infiere que una coalición, para ser tal, debe estar integrada por los mismos partidos políticos y que estos, como una unidad, deben postular de manera conjunta sus candidaturas dentro de las demarcaciones electorales en que decidieron contender de esa forma.

Los elementos de “coincidencia de integrantes” y “actuación conjunta en el registro de candidaturas” deben entenderse en un sentido material o real, y no solamente desde una perspectiva formal.

Esto es, para satisfacer el mandato de uniformidad es indispensable que la totalidad de los partidos coaligados respalden –verdaderamente y de manera común– a la totalidad de candidaturas que pactaron postularse mediante la coalición.

Así, cuando se forma una coalición, los partidos se transforman en una unidad para el efecto de la postulación de las candidaturas pactadas y, en consecuencia, no es válido que algunas se presenten solo por una parte de los partidos que la integran, porque en este caso en realidad los partidos no estarían postulando a la misma candidatura, que es la finalidad de la coalición.

Este entendimiento es congruente con la finalidad de la figura de las coaliciones, en el sentido de que se busca el impulso de una Plataforma Electoral y política común entre dos o más partidos políticos en un proceso comicial en concreto.

[...]

Por otra parte, admitir la pretensión del Partido Verde, en cuanto a que es posible pactar una “distribución dinámica” o flexible de las postulaciones entre los partidos coaligados, llevaría a aceptar que es válido que un partido celebre una asociación por cada cargo que se elige y que, respecto de la postulación a cada uno de esos cargos, resulta admisible que la misma se respalde solo por una parte de los partidos, atendiendo a distintas combinaciones. Todo ello sobre la base de que todos los partidos que participan en las distintas formas de combinación firmaron el mismo convenio.

Plazo de presentación del convenio de coalición

8. Acorde con lo previsto en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso f), numeral dos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, se podrá solicitar el registro de coaliciones hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.

En el Punto cuarto del Acuerdo identificado con la clave INE/CG308/2020, se estableció que las solicitudes de registro de convenios de coalición y acuerdos de participación deberán presentarse a más tardar el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con los criterios que al efecto determine este Consejo General.

Toda vez que la Legislación Electoral no dispone expresamente que las coaliciones puedan adoptar los documentos básicos de uno de los partidos integrantes, o bien, puedan establecer su propia Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, cada instituto político se registrará por sus correspondientes documentos básicos vigentes.

Modificación del convenio de coalición.

9. Respecto a la modificación de convenios de coalición, la H. Sala Superior del TEPJF, en sesión celebrada el veintisiete de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la Tesis XIX/2002, al tenor siguiente:

“COALICIÓN. ES POSIBLE LA MODIFICACIÓN DEL CONVENIO, AUN CUANDO HAYA VENCIDO EL PLAZO PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS). El artículo 49, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Morelos prevé que una Coalición presente un convenio en el que se regule a la propia conjunción de partidos políticos. Si las cláusulas de ese convenio son aprobadas, éstas deben surtir, en principio, plenos efectos. Lo contrario debe estar establecido claramente en la ley. De manera que si la posible ineficacia de una cláusula no encuentra respaldo en la propia ley, no hay base para determinar su falta de validez. No es obstáculo a lo anterior el hecho de que en el artículo 50 del Código Electoral para el Estado de Morelos, se establezca el plazo dentro del cual se debe registrar el convenio de Coalición, ya que dicho plazo está previsto para su presentación; por lo que si dicho convenio no se presenta durante ese tiempo, la consecuencia será la de que tal Acuerdo partidario ya no podrá ser presentado y, por ende, habrá imposibilidad jurídica de que la Coalición relacionada con tal convenio admita ser registrada. Sin embargo, esto es muy distinto a considerar que, una vez vencido ese plazo, exista imposibilidad legal de modificar alguna cláusula del convenio ya registrado, puesto que el citado precepto nada dispone sobre el particular, es decir, no prevé, que fenecido el plazo a que se refiere, ya no sea posible para los partidos integrantes de una Coalición modificar el convenio celebrado al efecto.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-044/2000. Coalición Alianza por Morelos. 10 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías.”

10. En esta tesitura, los PPN podrán modificar el convenio de coalición que suscriban apegándose a lo previsto en el artículo 279 del Reglamento de Elecciones, en cuyo caso deberán presentar, dentro de la documentación, el texto íntegro del convenio de coalición, incluyendo las modificaciones al mismo.
11. En virtud de los razonamientos vertidos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, párrafo uno, incisos i) y j) de la LGIPE, así como los artículos 275 a 279 del Reglamento de Elecciones, este Consejo General establece los requisitos y procedimientos que los PPN interesados en celebrar convenios de coalición observarán, a fin de que esta autoridad electoral administrativa se pronuncie en estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

12. Es de señalarse que este Consejo General atenderá el tema relativo a la sobre representación en la asignación de curules por el principio de representación proporcional, mediante Acuerdo por el que se determine el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación.

Con base en lo fundado y expuesto, es procedente que el Consejo General del Instituto, emita el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Las solicitudes de registro de convenios de coalición y acuerdos de participación deberán presentarse a más tardar el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con los criterios establecidos en el presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se aprueba el Instructivo que observarán los Partidos Políticos Nacionales que soliciten el registro de los convenios de coalición para las elecciones de diputaciones por el principio de mayoría relativa, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Las modalidades bajo las cuales podrán participar los partidos políticos son:

- a) Coalición **total**, para postular:
 - 300 fórmulas de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa.
- b) Coalición **parcial**, para postular:
 - Al menos 150 fórmulas de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa.
- c) Coalición **flexible**, para postular:
 - Al menos 75 fórmulas de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa.

TERCERO. Todos los Partidos Políticos Nacionales, en caso de que su dirigencia así lo autorice, podrán celebrar las sesiones de sus órganos de dirección a distancia o de manera virtual mediante el uso de herramientas tecnológicas, o el uso de éstas y presenciales (ambas modalidades), durante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

CUARTO. Se faculta a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como a la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE para desahogar las consultas que con motivo del presente instrumento sean presentadas por los PPN, en el caso de las relativas a la materia de fiscalización, serán turnadas a la mencionada Unidad Técnica para su atención.

Ambos órganos tendrán facultades para solicitar aclaraciones o precisiones y para fijar el plazo en el que deberán ser desahogadas, si a su juicio éstas resultan necesarias para la aprobación de los citados convenios.

QUINTO. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación.

SEXTO. Notifíquese el presente Acuerdo a los PPN, por conducto de sus representantes ante este Consejo General.

SÉPTIMO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice las gestiones necesarias a efecto de difundir el presente Acuerdo a través de su publicación en el DOF.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de diciembre de 2020, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello**.- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.

El Acuerdo y el anexo pueden ser consultados en las siguientes direcciones electrónicas:

Página INE:

<https://www.ine.mx/sesion-extraordinaria-del-consejo-general-07-de-diciembre-de-2020/>

Página DOF

www.dof.gob.mx/2020/INE/CGext202012_07_ap_3.pdf