

ANÁLISIS SOBRE LA VIABILIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE PROCESOS DE PLEBISCITO Y REFERÉNDUM, CON EL ESQUEMA ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN.

DICIEMBRE 2019

GLOSARIO

<i>Código Electoral:</i>	Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.
<i>Consejo General:</i>	Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.
<i>Comisión de Organización:</i>	Comisión de Organización Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.
<i>Dirección de Organización:</i>	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.
<i>Instituto:</i>	Instituto Electoral de Michoacán.
<i>INE:</i>	Instituto Nacional Electoral.
<i>LGIFE:</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<i>Ley de Mecanismos:</i>	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.
<i>Reglamento de Adquisiciones:</i>	Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Instituto Electoral de Michoacán.
<i>REINE:</i>	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.
<i>Reglamento de Mecanismos:</i>	Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de Michoacán.

PRESENTACIÓN

La *Dirección de Organización*, conforme al *Código Electoral* y el Reglamento Interior del *Instituto*, es la encargada de realizar y coordinar las actividades necesarias para cumplir en tiempo y forma con diversas etapas de los procedimientos de Plebiscito y Referéndum; entre otras, la integración, instalación y funcionamiento de los Comités y sus Consejos Distritales y Municipales, proveer lo necesario respecto de la documentación y materiales electorales, elaborar la información estadística, coordinar la operación de los sistemas de información para la formulación de las estadísticas del proceso y validar los procesos de organización.

En el Programa Anual de Trabajo 2019, la *Dirección de Organización* fijó como uno de sus programas el análisis de los Mecanismos de Participación Ciudadana respecto de las atribuciones de la citada dirección, en materia de Plebiscito y Referéndum, a efecto de que se emitiera una propuesta de lineamientos bajo este contexto, el presente estudio tiene como objeto identificar aquellas actividades que se llevan a cabo para la preparación y desarrollo de la jornada de consulta y que tengan que estar establecidas en lineamientos, debiendo presentar a la *Comisión de Organización* una propuesta al respecto.

Así pues, y a efecto de cumplir con el objetivo de analizar la factibilidad de la emisión de unos lineamientos, en el presente documento se realiza un estudio minucioso sobre las implicaciones que tendría para la Dirección de organización la implementación de las actividades contenidas en el *Reglamento de Mecanismos*.

1. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA

El Congreso del Estado de Michoacán, mediante decreto 541, aprobó la *Ley de Mecanismos*¹, en ella se establecieron los de Plebiscito y Referéndum, mismos que se definen de la siguiente manera:

El Referéndum es el mecanismo de participación ciudadana, mediante el cual, los ciudadanos michoacanos expresan su aprobación o rechazo a las leyes o decretos que expida el Congreso; a los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador; así como los bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los ayuntamientos².

Por su parte, el Plebiscito es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos michoacanos expresan su aprobación o rechazo a un acto o decisión del Gobernador o de los ayuntamientos que se considere trascendental para la vida pública y el interés social³.

El *Consejo General*, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 12 y 15, así como del Tercero Transitorio de la *Ley de Mecanismos*, en sesión extraordinaria de 9 de diciembre de 2016 aprobó el *Reglamento de Mecanismos* mediante acuerdo IEM-CG-33/2016.

Bajo este contexto, es preciso establecer en qué consiste el procedimiento común de los citados mecanismos de participación ciudadana:

¹ Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 8 de septiembre de 2015.

² Artículo 21, de la *Ley de Mecanismos*.

³ Artículo 29, de la *Ley de Mecanismos*.

Se basa en tres etapas:

1. **Preparación de la Consulta**, inicia con la admisión del mecanismo y concluye con la Jornada de Consulta.
2. **Jornada de Consulta**, inicia con la instalación de las mesas de consulta y concluye con el cierre de las mismas.
3. **De resultados**, inicia con el cómputo de resultados y concluye con la declaratoria de vinculación o, en su caso, con la determinación de que los resultados son orientadores.

Las que se desarrollarán de la siguiente manera:

Recibida la solicitud, esta **se radica** y se procede a verificar si se cumplen los requisitos, así como que no se actualice alguna causal de improcedencia (5 días).

Si existen imprecisiones u omisiones, **se prevendrá** a los solicitantes para que subsanen (5 días).

En caso de que la solicitud se presente por un órgano del Estado, **se resolverá** en un plazo de 15 días hábiles. Tratándose de ciudadanos se pedirá al *INE* que verifique que los solicitantes se encuentren en la lista nominal y los datos necesarios para verificar que reúnen el porcentaje requerido, en tal caso, el *Consejo General* **resolverá** en el plazo de 15 días a partir de la respuesta.

Posterior a su aprobación, la Secretaría Ejecutiva **notificará** a los solicitantes en un plazo de 3 días posteriores a esta.

Dentro de los 2 días hábiles posteriores a la admisión se **notificará** a la autoridad, solicitándole que en un plazo de 5 días hábiles presente un informe

con las razones y fundamentos en los que se basó para la necesaria expedición del acto.

El *Consejo General* deberá **aprobar la convocatoria y el calendario** dentro de los 10 días hábiles a siguientes a la admisión.

El calendario debe contener los siguientes aspectos:

- ▶ Plazos para la aprobación de los modelos de la documentación.
- ▶ Fecha límite para la aprobación de los modelos de materiales a utilizar.
- ▶ Periodo de difusión del mecanismo.
- ▶ Periodo de promoción.
- ▶ Instalación de los Comités.
- ▶ Fecha de insaculación e integración de las mesas de consulta.
- ▶ Determinación del número y ubicación de las mesas de consulta y su publicación.
- ▶ Capacitación a los funcionarios que integrarán las mesas de consulta.
- ▶ Día en que se celebrará la Jornada de Consulta.
- ▶ Fecha en que se celebrará el cómputo y la validación de la consulta.

Una vez emitida la convocatoria, el *Consejo General* **llevará a cabo el Referéndum o Plebiscito** en un plazo no mayor a 60 días⁴.

Conforme a lo anterior, dentro de las actividades relacionadas con la organización, cronológicamente se deben realizar los siguientes actos:

⁴ Artículo 40 de la *Ley de Mecanismos* y 67 del *Reglamento de Mecanismos*.

- A más tardar 50 días antes de la Jornada de Consulta, el *Consejo General* **determinará el número de mesas** de consulta⁵.

Cabe indicar que por cada 1500 ciudadanos inscritos en la lista nominal de la sección se integrará una mesa de consulta, por lo que se considerará el mismo número de casillas básicas que se aprobaron para su instalación en el proceso electoral local anterior, pudiendo aumentar en las secciones en las que la lista nominal sea superior a los 1500 ciudadanos.

- Los **Comités deberán estar instalados** a más tardar 50 días antes de la Jornada de Consulta⁶.

- La **ubicación de las mesas de consulta** deberá ser aprobada por el *Consejo General* a más tardar 20 días antes de la Jornada⁷.

- A más tardar 10 días antes de la Jornada de Consulta, el *Consejo General* **procederá a integrar las mesas**⁸.

- El *Consejo General* **deberá entregar a los Comités la documentación y materiales** necesarios para el desarrollo del Mecanismo, a más tardar 10 días antes de la Jornada de Consulta.

- El Comité **entregará** a cada Presidente de mesa, dentro de los 5 días previos a la jornada, **la documentación y materiales**.

- Se podrán establecer centros de acopio para la recepción de paquetes y establecer un mecanismo de recolección de la documentación.

Todas estas actividades se encuentran vinculadas a la organización de los Mecanismos de participación ciudadana, y tal como se demostrará, algunas

⁵ Artículo 52, del *Reglamento de Mecanismos*.

⁶ Artículo 82, del *Reglamento de Mecanismos*.

⁷ Artículo 63, del *Reglamento de Mecanismos*.

⁸ Artículo 65, fracción III, del *Reglamento de Mecanismos*.

de ellas son de imposible realización en los términos planteados por el Reglamento, de ahí que se considere necesaria una reforma al citado reglamento, con anterioridad a la emisión de algún lineamiento al respecto.

2. ANÁLISIS DE VIABILIDAD

Como ya se señaló, el *Instituto* aprobó el *Reglamento de Mecanismos* para dar operatividad a los mecanismos de participación ciudadana, en ese orden de ideas, dentro del Programa Anual de Trabajo, se contempló que la *Dirección de Organización* analizara los citados mecanismos, respecto de sus atribuciones, a efecto de emitir una propuesta de lineamientos, sin embargo, es en este apartado donde se pone en evidencia la necesidad de que previamente a la emisión de los mismos, se lleven a cabo ajustes al citado reglamento. La razón principal es la imposibilidad material de realizar las actividades que se contemplan, dentro de los plazos establecidos.

En esa tesitura, si bien es cierto se trata de un procedimiento para consultas de impacto Estatal y Municipal, el análisis se debe realizar bajo la perspectiva de que se pueda llevar a cabo en los términos de acción más amplios, es decir, de índole Estatal.

2.1. Comités de Consulta

Los Comités son los órganos temporales que auxilian al *Consejo General*, mismos que se instalarán en los Distritos o Municipios del Estado, según corresponda, los que ejecutarán los actos relacionados con el desarrollo de los procedimientos de los Mecanismos de Participación Ciudadana⁹.

⁹ Artículo 82, primer párrafo, *Reglamento de Mecanismos*.

Al respecto, cuando el Referéndum o Plebiscito sea de impacto estatal, se instalará un Comité Distrital por cada Distrito Electoral, salvo los casos de Morelia y Uruapan, que se instalarán dos y uno respectivamente¹⁰; por tanto, únicamente se instalarán 21 Comités Distritales.

Relacionado a ello, los citados Comités se tienen que instalar 50 días antes de la Jornada de Consulta, esto es, dentro de los diez días siguientes en que es emitida la convocatoria.

Al respecto cabe indicar que ni la *Ley de Mecanismos*, ni el *Reglamento de Mecanismos* establecen una metodología o procedimiento a seguir para la integración de los Comités, sin embargo, no es factible que se instalen en el plazo de 10 días contados a partir de la convocatoria, fecha en la que también se podría emitir (convocatoria) la de integración de Comités, sin embargo, esa temporalidad resulta materialmente imposible llevar a cabo la instalación de los 21 Comités Distritales que reglamentariamente deben contemplarse para una consulta de impacto Estatal.

Las razones por las que no es factible realizar la instalación de los Comités en los términos planteados, son las que a continuación se señalarán.

Las elecciones Estatales se realizan con base en la división territorial, conformada en 24 distritos electorales, integrados con la composición municipal y seccional que, en lo que corresponde al último proceso, el *INE* lo determinó en el acuerdo INE/CG792/2016¹¹.

¹⁰ Artículo 82, tercer párrafo, del *Reglamento de Mecanismos*.

¹¹ Artículo 173, del *Código Electoral*.

En ese esquema, y bajo la hipótesis de que pudieran ser éstos mismos quienes integran los Comités para los procesos de consulta, se considera que el plazo de 10 días es insuficiente.

Ello es así, ya que es muy probable que, por tratarse de órganos temporales, no participen quienes ya habían sido considerados para los procesos electorales anteriores, esto sin contar los que por su desempeño tampoco puedan ser considerados.

En este sentido, para la integración de los Comités Electorales, una vez que se emita la convocatoria y se difunda, se establecen las siguientes etapas¹²:

1. Inscripción de las personas interesadas y recepción de documentos.
2. Revisión de los documentos y requisitos de las personas interesadas a integrar los Comités de Consulta por parte de la *Comisión de Organización*.
3. Elaboración y observación de la lista propuesta.
4. Valoración curricular y entrevista presencial.
5. Propuesta de integración y observaciones.
6. Aprobación de las propuestas definitivas.

De lo anterior, se puede advertir que, previo a la designación se lleva a cabo una serie de etapas que, aun cuando se obviarán algunas de ellas, sería imposible llevarlas a cabo en 10 días a efecto de que se pudieran integrar los Comités conforme al tiempo de 50 días previos a la Jornada de Consulta.

¹² Lo que se desprende de los Lineamientos para la integración de los órganos desconcentrados del Instituto Electoral de Michoacán para el Proceso Electoral Local 2017-2018.

2.2. Mesas receptoras

Para la instalación de las mesas de consulta se considerará el mismo número de casillas básicas que fueron aprobadas en el proceso electoral local ordinario anterior¹³.

En el caso de que no puedan ser ubicadas en los mismos lugares que fueron utilizados para las mesas directivas de casillas del proceso electoral ordinario inmediato anterior, corresponderá al *Instituto* encontrar los lugares que cumplan con los requisitos establecidos en el *Reglamento de Mecanismos*¹⁴, para que sean instaladas las mesas de consulta.

Dentro del Proceso Electoral Ordinario, las Juntas Distritales del *INE*, del quince de enero a la segunda semana de abril (tres meses aproximadamente), realizan visitas de examinación de los lugares que cumplan los requisitos para ser utilizados como casillas electorales; presentando las propuestas al Consejo Distrital que a su vez realiza la verificación de esos lugares y posterior aprobación.

Al respecto, en el caso de que le corresponda al *Instituto* ubicar los lugares donde se instalarán las mesas de casilla, conforme a los plazos establecidos en el *Reglamento de Mecanismos*, únicamente contará con 30 días para la ubicación e integración de las mesas de consulta, así como dotarlos del equipamiento necesario para el funcionamiento de las mismas, recorrer los domicilios y obtener los permisos correspondientes.

¹³ Artículo 62, tercer párrafo, del *Reglamento de Mecanismos*.

¹⁴ Artículo 63, del *Reglamento de Mecanismos*.

El siguiente cuadro comparativo establece, en términos generales, el procedimiento utilizado en el proceso electoral y el de consulta para la instalación de las mesas directivas de casillas y las mesas de consulta:

MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	MESAS DE CONSULTA
El procedimiento es aprobado por el Consejo General del <i>INE</i> .	El procedimiento es aprobado por el <i>Consejo General del Instituto</i> .
EL 31 de diciembre ¹⁵ es la fecha límite para el sorteo del mes de calendario que se tomara como base para la insaculación. ¹⁶	El mismo día que es aprobada la convocatoria, procederá a insacular de la lista nominal de electores para seleccionar a los ciudadanos que asistirán al curso de capacitación para la integración de las mesas de consulta ¹⁷ .
Dentro del plazo del 1 al 7 de febrero, se realiza el sorteo de la letra del alfabeto que será tomada como base para la insaculación de los ciudadanos que integraran las mesas de casilla ¹⁸ .	
En febrero del año de la elección se sorteará la letra del alfabeto, para determinar a los ciudadanos que integran las mesas ¹⁹ .	
A más tardar el 6 de abril, los Consejos Distritales insacularan a los ciudadanos que integraran las mesas de casilla ²⁰ .	
Curso de capacitación a los ciudadanos seleccionados del 9 de febrero al 31 de marzo del año de la elección ²¹ .	
	Curso de capacitación ²² . Nota. 5 días antes de la instalación de los Comités, la Comisión de Participación Ciudadana, aprobará los programas de capacitación para la consulta ²³ .

¹⁵ Fecha que corresponde al año anterior de la elección.

¹⁶ Artículos 186, párrafos 1 y 2, del *Código Electoral* y 254, primer párrafo, inciso a), de la *LGIPE*.

¹⁷ Artículo 65, fracción I, del *Reglamento de Mecanismos*.

¹⁸ Artículos 186, párrafos 1 y 2, del *Código Electoral* y 254, párrafo 1, inciso b), de la *LGIPE*.

¹⁹ Artículo 254, Párrafo 1, inciso e), de la *LGIPE*.

²⁰ Artículo 254, párrafo 1, inciso f), de la *LGIPE*.

²¹ Artículo 254, párrafo 1, inciso c), de la *LGIPE*.

²² Artículo 65, fracción II, del *Reglamento de Mecanismos*.

²³ Artículo 57, del *Reglamento de Mecanismos*.

MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	MESAS DE CONSULTA
Los Consejos Distritales determinarán el número de las casillas, conforme a lo establecido en los artículos 256 y 258 de la <i>LGIFE</i> ²⁴ . Nota. En el proceso electoral 2017-2018, fueron instaladas 5,977 casillas.	Dentro de los 10 días siguientes de la emisión de la convocatoria determinará el número de mesas de consulta que deberán instalar en cada sección electoral ²⁵ .
A más tardar el 8 de abril deberán integrarse ²⁶ .	A más tardar 10 días antes de la jornada de consulta ²⁷ . Nota. Se integra con los ciudadanos que cumplieron con los requisitos y hayan aprobado la evaluación de la capacitación.
El 10 de abril se ordena la publicación de la lista de los integrantes ²⁸ .	Integradas las mesas se publicará la lista ²⁹ .
	En el caso de que no fuesen suficientes los ciudadanos para todos los cargos, a propuesta de la Presidencia del <i>Consejo General</i> , convocar, capacitar, evaluar y designar a los funcionarios que aparezcan en la lista nominal de electores ³⁰ .

Del comparativo, se observa la amplitud de los plazos establecidos para la ubicación y conformación de las casillas para los procesos electorales, mismos que se reducen drásticamente en los procesos de consulta.

Aunado a ello, resulta indispensable que, para llevar a cabo dichas tareas, deben estar instalados los Comités, ya que eso determinaría los tiempos de las etapas subsecuentes, como la que aquí se analiza.

²⁴ Artículo 79, *LGIFE*.

²⁵ Artículo 62, *Reglamento de Mecanismos*.

²⁶ Artículo 254, párrafo 1, inciso g), *LGIFE*.

²⁷ Artículo 65, fracción III, *Reglamento de Mecanismos*.

²⁸ Artículo 254, párrafo 1, inciso g), *LGIFE*.

²⁹ Artículo 65, fracción IV, *Reglamento de Mecanismos*.

³⁰ Artículo 65, fracción VI, *Reglamento de Mecanismos*.

Otro impedimento sería que, para realizar todas estas actividades, no se contaría con la estructura necesaria en cada uno de los municipios, ya que ello implicaría que el Comité Distrital correspondiente deba cubrir para efecto de la ubicación de las casilla e integración de las mesas, todos los municipios que forman parte de cada uno de los Distritos.

2.3. Documentación y materiales.

La documentación y materiales deben estar en poder de los Comités a más tardar 10 días antes de la jornada de consulta.

En la siguiente tabla se observa la documentación y materiales que son utilizados en la jornada de consulta.

JORNADA DE CONSULTA ³¹
1. Lista Nominal
2. Boletas de consulta
3. Urnas
4. Canceles o mamparas
5. Liquido Indeleble
6. Documentación
7. Actas aprobadas, útiles de escritorio y demás materiales para el cumplimiento de sus funciones

Para la jornada de consulta no se establece un procedimiento para la elaboración del diseño de la documentación y materiales; sin embargo, es el propio *Instituto* el que establecerá en el calendario los plazos para la aprobación de los modelos de la documentación para la consulta³², el cual es

³¹ Artículo 66, del *Reglamento de Mecanismos*.

³² Artículo 52, fracción I, del *Reglamento de Mecanismos*.

aprobado dentro de los 10 días hábiles siguientes a la admisión del Mecanismo de Participación.

En ese sentido, y debido a que la documentación y material deben ser entregados a más tardar 10 días antes de la jornada de consulta, el *Instituto* cuenta con un plazo de 40 días para aprobar los modelos, contratar a la empresa que se encargará de la producción y entrega de la documentación y material por parte de la empresa.

En cuanto a la contratación de la empresa que se encargara de la producción y entrega, el *Reglamento de Adquisiciones* establece los requisitos y procedimientos para su contratación (ya sea por licitación pública, invitación restringida o adquisición directa); punto a considerar, en razón al plazo de 40 días que cuenta el *Instituto* para contar con los documentos y materiales para el proceso de consulta.

3. CONCLUSIONES

Se considera que en este momento no es factible emitir unos lineamientos en relación a lo establecido por el *Reglamento de Mecanismos*, ya que de los apartados materia de análisis se advierte que el procedimiento para la organización de la Jornada de Consulta es prácticamente el mismo que para un proceso electoral.

Por lo tanto, el principal impedimento radica en lo limitado de los términos para realizar actividades que en proceso electoral se llevan a cabo en plazos mayores, con órganos desconcentrados en todos los municipios del Estado y con la participación conjunta del *INE*.

Bajo este contexto, el problema central radica en que se considera que el plazo de 60 días para realizar el proceso de preparación y la propia consulta son insuficientes para llevarla a cabo en los términos establecidos en el *Reglamento de Mecanismos*.

4. LÍNEAS DE ACCIÓN

Se estima necesario que previo a la emisión de unos lineamientos respecto de las funciones de organización en relación al Plebiscito y Referéndum, se analice una eventual reforma al *Reglamento de Mecanismos*, ya que se advierte que a dicha normativa se trasladaron diversas disposiciones que aplican a los procesos electorales locales.

Por tanto, se requiere investigar sobre la operatividad en otros Estados en relación a los citados mecanismos, a efecto de plantear alternativas que, dentro de los plazos que nos permite la ley, aseguren la realización de todos los actos y actividades necesarias para llevar a cabo las jornadas de consulta.

Este documento fue presentado en la Sesión Ordinaria de la Comisión de Organización Electoral de fecha 18 de diciembre de 2019. -----