



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

vol. 4 | n. 2 | maio/agosto 2017 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral
Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | www.ninc.com.br



Los organismos electorales: avance y retroceso de la reforma constitucional mexicana de 2014

The electoral agencies: advances and setbacks of the Mexican constitutional reform of 2014

JOSÉ MARTÍN VÁZQUEZ VÁZQUEZ*

Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (México)
jmartinov@hotmail.com

MARÍA TERESA GUZMÁN ROBLEDO**

Universidad de Guadalajara (México)
maytegr1905@yahoo.com

Recibido/Received: 18.05.2017 / May 18 th, 2017

Aprovado/Approved: 21.07.2017 / July 21th, 2017

Resumen

Con la finalidad de realizar un estudio completo de los organismos electorales en México, en el presente estudio se analizan diversas reformas electorales, tales como: la de 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y la del año 2014, que representa un parte aguas para los organismos electorales, reforma que se estudia desde el punto de vista del retroceso del federalismo; por lo que, también se incluye el análisis de la integración del Instituto Nacional Electoral (como un nuevo organismo), su competencia, la facultad de asunción, de delegar y atracción. Los procedimientos

Abstract

In order to carry out a complete study of electoral organizations in Mexico, the present study discusses various electoral reforms as the ones of 1990, 1993, 1994, 1996 and 2007, and the one of 2014, which represents a split point for the electoral organizations. This reform is studied from the point of view of the retreat of federalism. For this reason, it also includes the analysis of the integration of the National Electoral Institute (as a new organization), its competence of delegate and attract and the assumption possibility. The sanctioning procedures are

Como citar esse artigo/*How to cite this article:* VÁZQUEZ VÁZQUEZ, José Martín; GUZMÁN RUBLEDO, María Teresa. Los organismos electorales: avance y retroceso de la reforma constitucional de 2014. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 77-93, maio/ago. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i2.52523.

* Doctor en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (Guadalajara, México). Máster en Derecho por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (San Luis Potosí, México) y por la Universidad de Alicante (Alicante, España).

** Profesora Investigadora de la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México), adscrita al Departamento de Derecho Público. Doctora en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (Guadalajara, México). Maestra en Derecho por la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México). Abogada. E-mail: maytegr1905@yahoo.com.

sancionadores san otro de los aspectos relevantes de la reforma de 2014, mismos que se analizan, así como los organismos locales electorales y sus competencias.

another of the relevant aspects of the 2014 reform, which are analyzed, as well as local electoral organizations and their powers.

Palabras-clave: Organismos electorales; Constitución; reforma; federalismo; centralismo.

Words-key: Elections organizations; Constitution; reform; federalism; centralism.

SUMARIO

1. Introducción; **2.** La reforma electoral de 1990; **3.** La reforma electoral de 1993; **4.** La reforma electoral de 1994; **5.** La reforma electoral de 1996; **6.** La reforma electoral de 2007; **7.** El Pacto por México, como antecedente de la reforma electoral de 2014; **8.** La reforma electoral de 2014; **8.1.** De la integración del Instituto Nacional Electoral; **8.2.** Competencia del Instituto Nacional Electoral; **8.3.** La facultad de asunción, de delegar y atracción del Instituto Nacional Electoral; **8.4.** Dualidad del Servicio Profesional Electoral; **8.5.** Procedimientos sancionadores; **8.6.** Los organismos públicos locales electorales; **8.7.** Competencia de los organismos públicos locales electorales; **9.** Consideraciones finales; **10.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El choque de fuerzas sociales institucionalizadas en busca de la expansión, disputa y conquista del poder político, ha contribuido indudablemente a la construcción del derecho electoral en sus dos vertientes, sustantivo y adjetivo.

Aunado a lo anterior, el desencanto de 1988, generado por la desconfianza de las autoridades encargadas de organizar los procesos electorales, pues en la historia reciente de México en el año de 1988 cuando dos candidatos se disputaban la presidencia: Carlos Salinas de Gortari (PRI) y Cuauhtémoc Cárdenas (Frente Democrático Nacional), el conteo preliminar de los votos aparentemente registraba una ventaja para Cárdenas, el entonces Secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral anunció que se suspendía debido a una caída del sistema.¹

La lentitud del cómputo de los resultados electorales, afirman Aguilar Camín y Lorenzo Meyer² que *"...el auge de la oposición, la ostensible manipulación del proceso por las autoridades y la incredulidad de la opinión pública, echaron sobre las elecciones de julio de 1988 una espesa sombra de duda y la acusación de fraude"*.

La experiencia de 1988 tuvo como consecuencia que ningún actor político quedara satisfecho, ni la oposición ni gran parte de los votantes, la inconformidad ciudadana, las ineficaces vías para dar curso a las protestas y la manipulación del gobierno, hicieron evidente que México debía de entrar a la creación de instituciones adecuadas que hicieran confiables a los ciudadanos su manifestación en las urnas y con ello una

¹ CNN MÉXICO. "La caída del sistema", Ciudad de México, jun. 2012. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1988-la-caida-del-sistema>>. Acceso en 30 jun. 2014.

² AGUILAR CAMÍN, Héctor; MEYER, Lorenzo. *A la Sombra de la Revolución Mexicana*. Ciudad de México: Cal y arena, 1998. p. 284.

reforma política de gran tamaño capaz de diseñar esas instituciones que fuesen correspondientes con la realidad.

Las circunstancias anteriores han contribuido y generado que el poder reformador gradualmente incorpore en normas de rango constitucional aquellas directrices tendentes a encauzar de forma ordenada e institucionalizada el enfrentamiento de los actores políticos, conducidos bajo una autoridad independiente de los poderes públicos que legitimen los procesos electorales pues es indiscutible que las elecciones son el pilar de las democracias representativas.

En ese sentido, el presente trabajo se desarrollará bajo una óptica descriptiva e histórica a partir de la reforma electoral de 1990 en el cual se planteará el origen ciudadano de los organismos electorales, como autoridades en la materia e independientes de los poderes públicos y como gradualmente se fueron acumulando las experiencias en beneficio de su fortalecimiento, hasta llegar a una reforma en sentido contrario, esto es, en menoscabo del fortalecimiento de los organismos electorales de las entidades federativas para, finalmente, arribar a las consideraciones finales.

2. LA REFORMA ELECTORAL DE 1990

Es irrefutable que antes de 1990 existieron otras reformas electorales de nivel constitucional que fueron construyendo lánguidamente el modelo de democracia mexicana, pues se fueron reconociendo derechos, se abrió el camino a la pluralidad política y el rediseño institucional, como son: “la de 1953 sobre el voto a la mujer, la de 1963 sobre los diputados de partido, la de 1969 sobre el derecho de voto a los 18 años, la de 1972 sobre los derechos políticos pasivos”;³ así como las reformas de 1977 y 1986 que abarcaron al sistema electoral en su conjunto.⁴

Sin embargo, la experiencia de 1988 contribuyó fundamentalmente al nacimiento de una autoridad, distinta a la Comisión Federal Electoral encargada de organizar los procesos electorales, ya que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, se reformaron y adicionaron los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

Con lo anterior, se inició la construcción de una nueva estructura electoral pues surge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales conocido como COFIPE y nace, aunque parece absurdo, el extinto Instituto Federal Electoral.

³ RABASA GAMBOA, Emilio. **Las reformas constitucionales en materia político-electoral**. Ciudad de México: UNAM-PNUD, 2012. p. 11.

⁴ RABASA GAMBOA, Emilio. **Las reformas constitucionales en materia político-electoral**. Ciudad de México: UNAM-PNUD, 2012. p. 14.

⁵ Diario Oficial de la Federación, publicado el 6 de abril de 1990, Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=, (Consultado 28 de junio de 2015).

La reforma formalmente quitó al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y estableció que la organización de las elecciones federales es una función estatal e hizo corresponsables de la organización de las elecciones federales a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

La reforma precisó que esa función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, esto es, el nacimiento del Instituto Federal Electoral, cuyos principios rectores de origen fueron la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

La nueva estructura se integró con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, asimismo, con órganos de vigilancia que se integraban mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Además, el órgano superior de dirección fue integrado por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Aunado a todo ello, se estableció que el organismo público agrupara para su desempeño, en forma integral y directa, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales, así como los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Finalmente, esta reforma estableció candados para poder integrar el organismo autónomo que no podrían ser menores a los que señala la Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. LA REFORMA ELECTORAL DE 1993

La reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, modificó los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas que sustancialmente versaron en establecer las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, supresión de la cláusula de gobernabilidad, el nuevo modelo de integración de la Cámara de Senadores y el quórum para sesionar, el contencioso electoral y el régimen de gobierno del Distrito Federal y la calificación electoral.⁶

Respecto a la calificación electoral, estableció en el artículo 60 que el organismo público previsto en el artículo 41 de la Constitución, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas.

⁶ Diario Oficial de la Federación, publicado el 3 de septiembre de 1993. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780392&fecha=03/09/1993>. Acceso en: 28 jun. 2015.

Además, otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 constitucional. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 del ordenamiento referido.

4. LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

Continuando con esa lenta evolución y con miras, indiscutiblemente, a fortalecer lo que se había construido hasta el momento, la reforma electoral publicada el 19 de abril de 1994, giró en torno al artículo 41 constitucional refiriéndose a la organización de las elecciones y a la nueva integración del ente encargado de tal función.⁷

Así, se estableció que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, señalando además que, en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores; aunado a que, será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y que, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

La citada reforma fue muy puntual al señalar que el órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

Esta reforma, indiscutiblemente se distinguió por el desprendimiento de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones respecto del gobierno federal y como tal, el órgano superior de dirección asumió el control de las decisiones del citado ente, así pues, esta reforma también es recordada como la nueva era de los organismos electorales ciudadanos ya que, los consejeros magistrados fueron sustituidos por consejeros ciudadanos y en relación a la toma de decisiones eran mayoría respecto a los votos de los representantes del ejecutivo y los cuatro del poder legislativo ya que a los partidos políticos sólo conservaron voz pero no el voto.

5. LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

En otro orden de ideas, el 22 de agosto de 1996 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción III del artículo 35; la fracción III del

⁷ Diario Oficial de la Federación, publicado el 19 de abril de 1994. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4688022&fecha=19/04/1994>. Acceso en 28 jun. 2015.

artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122. Se adicionaron dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; y se derogaron la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

Los temas fundamentales de esta reforma se pueden clasificar de la siguiente manera: 1. Equidad en la contienda, 2. Modificación en la integración del Poder Legislativo, 3. Elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante votación directa, 4. Rediseño de la jurisdicción electoral. Con independencia de estos temas fundamentales, la reforma también impactó en la conformación del Instituto Federal Electoral y sobre todo, algo que no se había abordado hasta el momento, fue el hecho de que la reforma se expandiera a las entidades federativas.

La reforma fortaleció al Instituto Federal Electoral pues siguió conservando la titularidad de la función estatal de organizar las elecciones, esto es, el control de las decisiones, en razón de que eran los únicos con voz y voto, ya que quedó en un Consejo General como órgano superior de dirección integrado por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales. Con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Como se advierte, esta reforma consolidó el control de las elecciones por un organismo ciudadano en razón de que eran los únicos con voz y voto, además de fortalecer la manera de designación y la duración en el encargo y sujetarlos al régimen de responsabilidades, aunado a señalar las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en

⁸ Diario Oficial de la Federación, publicado el 22 de agosto de 1996. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996>. Acceso en 30 jun. 2015.

cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Con independencia de lo anterior, algo de gran relevancia significó el hecho de que la reforma trascendiera a las entidades federativas en razón de que el constituyente permanente reformó la fracción IV del artículo 116 constitucional y estableció nueve ejes rectores democráticos: 1. Que las elecciones estatales y municipales se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; 2. Vinculación de las autoridades electorales a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; 3. Que las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; 4. El establecimiento de un sistema de medios de impugnación y sujeción al principio de legalidad de todos los actos y resoluciones electorales; 5. Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; 6. Financiamiento público equitativo para los partidos políticos para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal; 7. Equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; 8. Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; 9. Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones.

6. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

La reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, modificó el primer párrafo del artículo 60.; reformó y adicionó los artículos 41 y 99; reformó el párrafo primero del artículo 85; el párrafo primero del artículo 108; reformó y adicionó la fracción IV del artículo 116; reformó el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; adicionó tres párrafos finales al artículo 134; y derogó el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

Las reformas sustancialmente consistieron en lo siguiente:

1. Prohibición expresa a la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

⁹ Diario Oficial de la Federación, publicado el 13 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007>. Acceso en 30 jun. 2015.

2. Veda a las autoridades electorales para intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos.

3. Redefinición de reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos.

4. Facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral 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.

5. Prohibición expresa a los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

6. Disminución de las campañas y precampañas. En el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días. En el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

7. Fiscalización al Instituto Federal Electoral y a los partidos políticos en dos vertientes: I. Una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión encargada la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados en mayoría calificada. II. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente.

8. Modificación en la duración en el encargo y renovación escalonada de los consejeros electorales. El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

9. Nuevas facultades al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

10. Expansión de los efectos de la reforma a las entidades federativas, en principio se ratificaron las directrices de la reforma de 1996, en segundo lugar las reglas de la reforma electoral de 2007 aplicables al ámbito federal fueron adaptadas respectivamente a los estados federados y finalmente se establecieron nuevas disposiciones como homogenizar la fecha de las elecciones, esto es, que se realizaran el primer domingo de julio del año que corresponda, así como la de convenir para que el organismo Federal se haga cargo de las elecciones estatales y la de coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

7. EL PACTO POR MÉXICO, COMO ANTECEDENTE DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

Con la firma del Pacto por México suscrito el 2 de diciembre de dos mil doce, por la Presidencia de la República, “negociado por el PRI, el PAN y la corriente Nueva Izquierda del PRD” como lo dijera Rosalía Vergara en la revista *Proceso*¹⁰, en el que se dieron a conocer los compromisos para aprobar reformas estructurales desde una visión limitada de los suscriptores, es de destacar, para el caso que nos ocupa, el acuerdo para la gobernabilidad democrática, que entre otras cuestiones sustanciales implicó la de crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargará tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.¹¹

Esto es, la idea original era la de desaparecer los organismos electorales de las entidades federativas para concentrar la organización de las elecciones federales y locales en una sola autoridad única, situación que generó inconformidad entre los organismos electorales de las entidades federativas, tribunales electorales estatales, partidos políticos que fueron desconocidos en la firma del Pacto por México y académicos reconocidos, que manifestaron abiertamente el rechazo a la creación de la autoridad única nacional electoral:

Durante la asamblea, los consejeros presidentes destacaron la relevancia del trabajo que llevan a cabo los órganos electorales locales, ya que realizan procesos distintos a los federales como ejercicios de participación ciudadana, registro de candidaturas independientes, así como la realización de elecciones en localidades que se rigen por usos y costumbres. Coincidieron en que la existencia de los institutos electorales simboliza una lucha histórica por la soberanía y autonomía de las entidades; además de que representa la experiencia acumulada por estos órganos electorales.¹²

Sin embargo, parece ilógico pretender que la centralización de la función electoral en un organismo nacional único, a partir de la base del IFE, evitará la indebida influencia o intervención de los gobernadores, y de otros factores de poder, en la organización y desarrollo de los comicios locales. Como han señalado varios especialistas, el riesgo que se está abriendo es que a la centralización siga el intento por influir en la estructura del nuevo organismo electoral, tanto en sus órganos centrales como desconcentrados. Resulta ilógico que para remediar los problemas que afectan a los institutos y tribunales electorales locales la solución que se pretenda sea su desaparición. Más aún cuando,

¹⁰ VERGARA, Rosalía. Pacto por México... de cristal. *Revista Proceso*, Ciudad de México, dic. 2012. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=327664>>. Acceso en 10 dic. 2016.

¹¹ Documento visible en <<http://pactopormexico.org/quienes/>>. Acceso en 15 sep. 2016.

¹² Periódico *El Sol de México*, del 1 de junio de 2013. Disponible en: <<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3003261.htm>>. Acceso en 10 ago. 2016.

*hasta hoy, se carece de un estudio que muestre los impactos que en muy diversos ámbitos tendría la centralización que se propone.*¹³

*Rechaza PT desaparición del IFE y de los 32 institutos electorales estatales para crear en su lugar el INE y anuncia que presentará una propuesta alterna. La diputada Lilia Aguilar Gil, del Partido del Trabajo (PT), aseguró que su fracción está en contra de la desaparición del IFE y de los 32 institutos electorales estatales para crear en su lugar el Instituto Nacional de Elecciones (INE) y anunció que presentarán una propuesta alterna. Preciso que la próxima semana, el PT propondrá mantener al Instituto Federal Electoral (IFE) y a los organismos locales, y modificar el mecanismo de selección de los consejeros estatales, priorizando la transparencia.*¹⁴

Esa resistencia a desaparecer lo que se había construido en más de 20 años, implicaba borrar la experiencia que se había adquirido en la materia, circunstancia que finalmente fue tomada en consideración por el poder reformador y que se vio materializada en la reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, donde subsisten los 32 organismos electorales de las entidades federativas, se suprime el Instituto Federal Electoral y nace el Instituto Nacional Electoral.

De los argumentos planteados en la exposición de motivos de la reforma, se puede apreciar que se estableció la necesidad de modificar las instituciones electorales en México con la finalidad de reforzar las funciones de los órganos electorales locales, esto con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), a quien se le atribuyó la competencia de organizar y vigilar las elecciones federales, y con ello se da la eliminación del Instituto Federal Electoral (IFE), con lo que se reformaron los artículos 35, 41, 55, 99, 105, 110, 111 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con la finalidad de instituir al nuevo INE estableciendo una distinta distribución de competencias, dado que se da una mayor intervención del INE en los procesos electorales locales.¹⁵

8. LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 82, 83, 84,

¹³ ALCOCER VILLANUEVA, Jorge. La Ilógica Reforma Electoral. **Voces**, San Luis Potosí, año 14, n. 47, p. 14-17, abr./ago. 2013. Disponible en: <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/VOCEES47_Parte1.pdf>. Acceso en 15 dic. 2016. p. 17.

¹⁴ Casas Dolores, Congreso de la Unión, publicado el 8 de noviembre de 2013. Disponible en: <<http://origenoticias.com/?p=11222>>. Acceso en 15 sep. 2016.

¹⁵ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014. **Revista de Ciencias Jurídicas**, Ciudad de México, n. 135 p. 47-56, sep./dic. 2014.

89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que adicionalmente contenía veintiún artículos transitorios.¹⁶

La reforma modifica de manera esencial la integración y competencia de las autoridades electorales, desaparece el Instituto Federal Electoral y nace el Instituto Nacional Electoral cuya función será la de organizar elecciones conjuntamente con los organismos públicos locales, subsisten sus características de ser un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y a sus principios rectores se adiciona el de máxima publicidad.

Por su parte el artículo cuarenta y uno base V, apartado A, señala que el Instituto Nacional Electoral sigue siendo autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; además de contar en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia y su órgano superior de dirección será el Consejo General que se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

8.1. De la integración del Instituto Nacional Electoral

En el artículo 41 constitucional fracción V, apartado A, se regula lo relativo al Consejo General del INE, el cual se integra por un consejero Presidente y diez consejeros electorales,¹⁷ el consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos, al respecto, el artículo QUINTO transitorio de la reforma señala que se debe de asegurar el escalonamiento, por ello, hace excepciones en la primera designación.

Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

a) La Cámara de Diputados emitirá, previo acuerdo, una convocatoria pública, que deberá contener las etapas completas del procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de la Constitución.

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales,

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, publicado el 10 de febrero de 2014. Disponible en: <://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014. Acceso en 30 jun. 2015.

¹⁷ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014. *Revista de Ciencias Jurídicas*, Ciudad de México, n. 135 p. 47-56, sep./dic. 2014.

así como su idoneidad para desempeñar el cargo; hecho lo anterior, seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, una vez realizada la votación por este órgano, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta.

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación.

e) Si el pleno de la Cámara, vencido del plazo fijado, no realiza la designación lo hará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se establecen las bases para suplir la falta absoluta del Presidente o de cualquiera de los consejeros en los términos siguientes: durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Además de lo anterior, se establece que no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

8.2. Competencia del Instituto Nacional Electoral

Para los procesos electorales federales y locales el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo las siguientes actividades (artículo 41, base V, apartado B, inciso a):

- a) La capacitación electoral.
- b) La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
- c) El padrón y la lista de electores.
- d) La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- e) 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.
- f) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
- g) Las demás que determine la ley.

Para los procesos electorales federales el Instituto Nacional Electoral tendrá las siguientes atribuciones, artículo 41, base V, apartado B, inciso b):

- a) Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
- b) La preparación de la jornada electoral.
- c) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
- d) Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
- e) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.
- f) El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.
- g) Las demás que determine la ley.

Además de lo anterior, el Instituto Nacional Electoral podrá asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales.

Podrá organizar las elecciones de dirigentes de los partidos políticos a petición de estos, con cargo a sus prerrogativas.

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, facultad que puede ser delegada.

El Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

Tendrá a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas.

Finalmente, le corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, facultad que antes de la reforma estaba a cargo de las entidades federativas.

8.3. La facultad de asunción, de delegar y atracción del Instituto Nacional Electoral

La reforma electoral también previó otras cuestiones que pudiese adoptar el Instituto Nacional Electoral siempre y cuando se den dos condiciones, que lo establezca la ley y que sea aprobado por mayoría calificada de cuando menos ocho votos del Consejo General, esas facultades son las siguientes:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.

b) Delegar en los órganos electorales las atribuciones de la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.

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

8.4. Dualidad del Servicio Profesional Electoral

El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

8.5. Procedimientos sancionadores

La reforma introdujo otra novedad en el artículo 41, base III, apartado D, respecto de los procedimientos sancionadores ya que se estableció que el Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión de conformidad con lo que disponga la ley.

Esto es, el Instituto Nacional Electoral, respecto a violaciones a la normatividad relacionada con el acceso a los medios de comunicación y de propaganda, se convierte solamente en una autoridad investigadora ya que una vez que tenga los elementos suficientes lo someterá al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

8.6. Los organismos públicos locales electorales

Como se había señalado suprainicialmente, con la reforma electoral, ahora es atribución del Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, facultad que antes de la reforma estaba a cargo de las entidades federativas.

En efecto, el consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, disposición reforzada en el artículo 116 fracción IV, inciso c), punto primero.

Con la reforma, los organismos públicos locales electorales se integrarán de manera uniforme ya que contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

Como requisitos, los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Las limitaciones impuestas a los consejeros electorales estatales es la imposibilidad para reelegirse una vez terminado el encargo de siete años.

Los Consejeros percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves.

Los consejeros electorales estatales y demás servidores, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

8.7. Competencia de los organismos públicos locales electorales

El artículo 41 base V Apartado C, de la citada reforma incorporó las facultades de los organismos públicos locales electorales encargados de las elecciones estatales en los términos siguientes:

- a) Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
- b) Educación cívica.
- c) Preparación de la jornada electoral.

- d) Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
- e) Escrutinios y cómputos.
- f) Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
- g) Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo.
- h) Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos por el Instituto Nacional Electoral.
- i) Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.
- j) Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

Al respecto es preciso puntualizar que en el artículo OCTAVO transitorio de la reforma, el Constituyente Permanente dispuso que las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales, señalando además que el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones.

Lo que finalmente hizo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la aprobación del acuerdo INE/CG100/2014 (14 de julio de 2014), en la que determinó que el Instituto Nacional Electoral reasume las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegadas a los Organismos Públicos Locales.

9. CONSIDERACIONES FINALES

El descontento social generado en 1988 en la elección presidencial, debido a la manipulación del gobierno federal en el proceso electoral y la falta de un organismo electoral capaz de enfrentar la realidad electoral del momento, fue el motor para la creación de autoridades electorales autónomas e independientes encargadas de la organización de los procesos electorales.

La ciudadanización y fortalecimiento de los organismos electorales tanto federal como de las entidades federativas fue producto de un largo proceso de reingeniería electoral por algo más de veinte años en razón de que se fueron fortaleciendo y acumulando las experiencias de manera gradual.

La reforma político electoral de 2014 que creó el Instituto Nacional Electoral y le otorgó nuevas facultades en menoscabo de los organismos electorales locales, fue una reforma secuestrada desde la firma del Pacto por México que suscribió la Presidencia de la República, en negociación con el PRI, el PAN y la corriente Nueva Izquierda del PRD.

El centralismo electoral de la reforma no concuerda con la democratización del país y distorsiona el principio federalista pues existe un menoscabo en las funciones de

los organismos electorales de las entidades federativas, aunado a que la designación de los titulares de dichos entes queda vedado a los Estados, lo que contradice el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que define a México como una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

La reforma de 2014, no resuelve las perpetuas dificultades de los organismos electorales respecto a la autonomía y profesionalización, al contrario, la reforma echa reversa respecto de lo que se había avanzado, pues somete a los organismos locales electorales a las determinaciones de un órgano nacional electoral, cuando la dinámica era inversa, esto es, fortalecer en el ámbito de sus competencias a las autoridades electorales federal y locales.

La designación de consejeros electorales y de magistrados electorales de las entidades federativas debe ser retomada por los Estados bajo un modelo más riguroso, por concurso de oposición en la que se garantice que los aspirantes gozan de capacidad técnica, jurídica y ética; al margen de los partidos políticos.

10. REFERENCIAS

AGUILAR CAMÍN, Héctor; MEYER, Lorenzo. **A la Sombra de la Revolución Mexicana**. Ciudad de México: Cal y arena, 1998.

ALCOCER VILLANUEVA, Jorge. La Ilógica Reforma Electoral. **Vocees**, San Luis Potosí, año 14, n. 47, p. 14-17, abr./ago. 2013. Disponible en: <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/VOCEES47_Parte1.pdf>. Acceso en 15 dic. 2016.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014. **Revista de Ciencias Jurídicas**, Ciudad de México, n. 135 p. 47-56, sep./dic. 2014.

RABASA GAMBOA, Emilio. **Las reformas constitucionales en materia político-electoral**. Ciudad de México: UNAM-PNUD, 2012.

VERGARA, Rosalía. Pacto por México... de cristal. **Revista Proceso**, Ciudad de México, dic. 2012. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=327664>>. Acceso en 10 dic. 2016.