

# LA FACULTAD DE ASUNCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEXICANO

*Dra. Arcelia Guerrero Castro*

***RESUMEN: Posicionamiento; Antecedentes inmediatos del INE; Federalismo; Atribuciones Especiales del INE; La Asunción total y su procedimiento; La asunción parcial; Conclusiones.***

## **I.- POSICIONAMIENTO**

El pasado 10 de febrero del año actual, en México se dio una reforma político-electoral, que trajo como consecuencia que las autoridades que se encargan de organizar y vigilar los procesos electorales, transformaran sus atribuciones.

Hoy día las facultades de competencia de la autoridad electoral nacional en México se han modificado, se incrementaron, incluso existen ahora facultades especiales, como la asunción, delegación y la atracción, y sin lugar a dudas mucho se escribirá y discutirá en foros especializados en temas electorales y de la ciencia política, de las nuevas funciones o facultades que el nuevo marco normativo le concede al Instituto Nacional Electoral (en adelante INE).

En las nuevas facultades especiales del INE, encontramos la facultad de asunción, que el legislador dividió, primero como un procedimiento de asunción de elección, (en adelante indistintamente PAE o procedimiento de asunción de elección), y segundo como una asunción parcial, mecanismos que buscan transparentar de cara a la ciudadanía los procesos electorales. En la presente investigación, resulta de interés documentar las características que engloban ambos tipos de asunción, es decir, las características del procedimiento de asunción total de elección y la elección parcial, observando cuales son los alcances de cada una de ellas y ante quien se ventilan, etc.

A su vez procuraremos dejar asentado si los tiempos son los mismos tratándose de cualesquiera de ellas o si cada uno tiene sus propias características.

Conviene a su vez, referir algunos antecedentes que enmarcaron la transformación del INE, para complementar la investigación. Como tal, vamos a identificar que la ley electoral vigente en México, no tiene un apartado concreto de la asunción, sino que lo encuadra dentro de la facultad de atracción y de allí enumera que es y bajo que supuestos se da tal facultad.

## II.- ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL INE

La nueva autoridad electoral de carácter Nacional en México, tiene sus antecedentes en dos momentos, el primero es el **Pacto por México**<sup>1</sup> y el segundo la reforma constitucional del 10 de febrero del año actual.

En el primero de los mencionados, las principales fuerzas políticas del país (PAN-PRI-PRD), pactan entre sus diferentes acuerdos la creación de un nuevo órgano electoral con carácter nacional, que tuviera facultades específicas, al respecto dicho pacto textualmente refiere, en su compromiso 5.3, lo siguiente:

“Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:

.....

Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.  
(<http://pactopormexico.org/acuerdos/>)

Consideramos que “Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”, es el “antecedente matriz” del Instituto Nacional Electoral, es decir la autoridad que se encarga de vigilar y organizar las elecciones en México, tiene como antecedente un acuerdo político de las principales fuerzas políticas existentes en ese momento, pacto que guarda íntima relación con el proceso electoral federal anterior a su firma, nos referimos al celebrado en el año 2011/2012. En el segundo de los antecedentes y como consecuencia de un amplio debate, cobra vida constitucionalmente la reforma electoral del 10 de febrero de 2014, que da vigencia a **una nueva autoridad electoral de carácter nacional, llamada Instituto Nacional Electoral**, el cual por la propia voz del INE, rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional denominada Instituto Nacional Electoral (INE); con la finalidad de homologar los estándares con los que se organizan los

---

<sup>1</sup> El Pacto fue firmado el 2 de diciembre de 2012, en una ceremonia solemne en el Castillo de Chapultepec, encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, acompañado de los presidentes de los partidos pactantes: María Cristina Díaz, Gustavo Madero y Jesús Zambrano.

procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia electoral.

Además de organizar los procesos electorales federales, el INE se coordina con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.

El Consejo General del INE, se compone ahora de 11 ciudadanos, y no 9, elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales.

El INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local.

El Consejo General del INE designará a los consejeros de los organismos electorales locales y puede asumir funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la Ley prevea. De acuerdo con la reforma constitucional, entre las funciones principales del INE se encuentran las siguientes:

- a) Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones.
- b) Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
- c) Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
- d) Fiscalizar los recursos de los partidos políticos nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.<sup>2</sup>

Además de éstas responsabilidades de gran importancia, consideramos de mucha relevancia el procedimiento de nombramientos de los consejeros electorales locales (En 2014, 18 estados de la república y en 2015, los 14 estados)<sup>3</sup>; la coordinación INE/OPLE'S (Organismos Públicos

---

<sup>2</sup> <http://www.ine.mx/es/web/portal:consultado>

<sup>3</sup> Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

Locales); la capacitación a funcionarios de Mesa Directiva de Casilla tratándose de la casilla única; la fiscalización de partidos políticos en tiempo real (en línea); el garantizar la paridad en el registro de candidatos (paridad de género) y, las nuevas facultades especiales (asunción-delegación-atracción).

Las anteriores facultades del INE, los pondrá en muchas ocasiones vélgase la expresión al “filo de la navaja”<sup>4</sup> de los institutos políticos. Sin embargo, consideramos que así como se le hizo frente a la primera etapa de nombramientos de consejeros de los OPLE’S y a la elección interna del PRD, así saldrán adelante de los siguientes desafíos que trae consigo la reforma.

### **III.- FEDERALISMO**

Existen quienes refieren que con esta reforma que acota por un lado las facultades de los OPLE’S y amplía por el otro las facultades de INE, se trastoca el régimen federal y se da nacimiento a un nuevo federalismo, que violenta la esfera de autonomía de los órganos electorales locales.

El Instituto Aspen en México, dirigido por el doctor Juan Ramón de la Fuente, convocó a un grupo de académicos y al consejero presidente del INE a una mesa de discusión con el título “Del IFE al INE: ¿avance o retroceso?” La pregunta se antojaba provocadora, pues pretendía condensar las interrogantes sobre los alcances y consecuencias de la reforma político-electoral de este año que significó una transformación radical del modelo de organización de las elecciones que había estado vigente durante los últimos 60 años. En efecto, el tradicional sistema federal electoral fue reemplazado por uno nacional, con objeto de contar con normas y procedimientos homogéneos para todo el país y con una autoridad nacional rectora, evitando la injerencia de los gobernadores en los comicios locales, que es un viejo reclamo de los partidos que hoy están en la oposición. Sin embargo, al final y debido en buena medida a las presiones de los poderes locales, la estructura electoral resultó en un híbrido que si bien trastoca el federalismo, no alcanza a ser centralista, porque mantiene ambas estructuras, la federal y la

---

<sup>4</sup> Estar en el filo de la navaja significa enfrentar una alternativa difícil, tener que optar por algo que nos inspira tanto interés como recelo. La frase se puso de moda en el mundo occidental cuando el escritor británico W. Somerset Maugham (1874-1965) publicó su novela El filo de la navaja. El tema del libro pertenece a la cultura mística de la India. En una de sus obras, Los Upanishads, se lee: “Tan absurdo resulta el camino de la Salvación como atravesar el afilado borde de una navaja”. La frase se refiere al equilibrio que requiere pensar y actuar en un mundo que no es pura materia pero que a la vez no podría existir sin un orden y una sustancia visibles y perceptibles. ([http://www.revistaelabasto.com.ar/108\\_zimmerman\\_frase\\_el\\_filo\\_de\\_la\\_navaja.htm](http://www.revistaelabasto.com.ar/108_zimmerman_frase_el_filo_de_la_navaja.htm))

local. Aunque esta última dejó de ser autónoma para quedar bajo la tutela del INE, se trata de un entramado de competencias cruzadas e imprecisas. (Lunes 25 de agosto de 2014 / Jacqueline Peschard / El Universal / 00:00), (<http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/08/72020.html>).

Al respecto se rescata el punto de vista del presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, quien expuso, su visión de la reciente reforma electoral, la cual, aseguró, debe ser congruente con el sistema federal. "No creo pues que la reforma deba interpretarse como un atentado al federalismo", afirmó el consejero presidente. "Sino más bien como una serie de disposiciones, sí difíciles de operar, que vengan por un lado con respeto al federalismo, pero por otro lado con una lógica de homogeneidad y de estandarizar, fortalecer el desarrollo futuro de los procesos electorales federales y locales en nuestro país". (<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo>)

El federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario. Precisamente, el contraste entre uno y otro modelo nos permitirá elaborar un primer marco para definir a los sistemas federales. Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una *independencia política recíproca*, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. (Guillén, 2007: 13)

Aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que solo existió en los textos constitucionales, ya que en la práctica, la república acusó rasgos profundamente centralistas. Estos se mantienen hasta la fecha, a pesar de que los textos jurídicos de la República Mexicana es federal (sic). La constitución del Estado nacional solo puede lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc. Así pues, federalismo y centralismo son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas, en la vida pública de México. (Diccionario Jurídico Mexicano: 1999: 1435)

Sin embargo si definimos Federación observaremos que el concepto refiere como unión de Estados de derecho político interno, investida de soberanía, que forman una unidad política. (Diccionario Jurídico: Mabel Goldstein: 2008: 277)

Emilio O. Rabasa señala, “En México la línea del federalismo se ha quebrado, tanto en las Constituciones como en la realidad. En aquellas —las leyes supremas— ya quedó, espero, para siempre establecido; en ésta, en la vida diaria, se va componiendo por medio del pluripartidismo y la independencia, por no decir, la supremacía judicial. En todo ello, si ha de completarse la cruz federal por la debida composición de su línea vertical (Federación, estados y municipios), falta la labor y resolución de los estados, en el sentido y convencimiento de que la Federación —el pacto federal— son un resultado del querer de los estados, y no como hasta ahora ha sucedido, los estados una consecuencia de las órdenes y caprichos de la Federación. Contrario a lo que suele pensarse, yo considero que a medida en que la Federación más legisla sobre los estados —a través del mal llamado “nuevo federalismo” y por medio de reiterados cambios a los artículos 115 y 116 constitucionales—, menos se cumple el esquema federal. Se viola el pacto federal desde y por medio del propio pacto federal. Son ellos, los estados —a través de un grande y sublime acto— su Constitución los que deben realizar un uso auténtico de su soberanía. La soberanía sigue siendo, ante todo, autodeterminación y la autodeterminación se llama Constitución”. (LA LÍNEA QUEBRADA: EL FEDERALISMO EN MÉXICO, p. 534-535 en línea <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/8/37.pdf>, 22-09-14:23:19)

Como mencionamos, los puntos de vista están encontrados en torno a la complejidad del modelo, sin embargo se considera que en ésta reforma electoral, en donde los ahora OPLES’S, comparten responsabilidades con el INE, cabe una gran oportunidad de trabajo en equipo, donde ni unos ganen ni otros pierdan, sino muy por el contrario, que la ciudadanía mexicana, - que al final del camino es el eje de las democracias electorales-, sea la beneficiada con el actuar de las instituciones encargadas en México de vigilar y organizar las elecciones.

Es así, que con ésta nueva forma de entender el federalismo en México, nacen como hemos referido nuevas atribuciones para el INE, en la cual como veremos a continuación el legislador dejó enmarcado en la norma las características y alcance de cada una de ellas.

#### **IV.- ATRIBUCIONES ESPECIALES DEL INE**

Enmarcadas en los artículos del 120 al 125 de la LEGIPE, encontramos reglamentadas las atribuciones de asunción, delegación y atracción, pues con el fin de hacer funcional el sistema de competencias entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales, el legislador dotó al INE

de tres nuevas funciones especiales que se prevé garanticen la correcta organización de elecciones en las entidades federativas, para lo cual podrá:

1. Asumir la realización directa de las actividades propias de los órganos electorales locales.
2. Delegar las atribuciones conferidas para los procesos electorales locales en dichos Organismos Públicos, y
3. Atraer y conocer cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Veamos a grandes rasgos la delegación y la atracción, en razón de que la asunción, merecerá atención especial.

En cuanto a la delegación de facultades del Instituto es de carácter excepcional, se trata de darle al Organismo Público Local la responsabilidad de determinadas funciones, para lo anterior el Consejo General deberá objetiva y racionalmente evaluar la capacidad humana, material, profesional y técnica del Instituto, a fin de determinar si éste será capaz de cumplir cabalmente con la función encomendada; la delegación deberá determinarse antes del inicio del proceso electoral local que corresponda y las funciones delegadas podrán ser reasumidas por el Instituto antes de que finalice el proceso de referencia; para su procedencia es necesario el voto de cuando menos ocho consejeros, es importante señalar que la delegación de funciones surte efectos para un solo proceso electoral.

Por cuanto hace a la “atracción”, esta facultad especial, es la atribución que tiene el Instituto Nacional Electoral de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando la importancia así lo amerite, atendiendo a la afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local; así también resulta aplicable en aquellos casos donde sea necesario sentar un criterio de interpretación, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría del consejo del Organismo Público Local, y para su procedencia es necesaria la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.

Así, de las facultades mencionadas, hemos considerado pertinente analizar la asunción, por considerar que esta reviste especial importancia, -la asunción de elección-, en razón que se trata específicamente de que el INE asuma competencias que son de los OPLE’S, como es el

llevar a cabo la organización y vigilancia de una elección local. Es por ello que iniciaremos de inmediato con el concepto ya específico de dicha competencia.

## V.- LA ASUNCIÓN TOTAL Y SU PROCEDIMIENTO

Como su propio nombre lo indica, **asunción** es asumir, ¿que se asume? En términos generales, pues se puede asumir una responsabilidad, un compromiso, una obligación, un criterio, etc., es ahora en las nuevas responsabilidades del INE una **facultad** de llevar a cabo diferentes actividades –se dice-, para favorecer la transparencia de los procesos electorales. Atendiendo al Diccionario de la Lengua Española, observaremos como define facultad, asunción y asumir. Primeramente, cabría decir que define la palabra facultad como “**Facultad.**(Del lat. *facultas*, -*ātis*). **1.** f. Aptitud, potencia física o moral. U. m. en pl.**2.** f. Poder, derecho para hacer algo. Y del concepto de asunción en lo que interesa lo define como, **asunción.** (Del lat. *assumptio*, -*ōnis*). **1.** f. Acción y efecto de asumir. **Asumir.** (Del lat. *assumere*).**1.** tr. Atraer a sí, tomar para sí.**2.** tr. Hacerse cargo, responsabilizarse de algo, aceptarlo.**3.** tr. Adquirir, tomar una forma mayor.

Por su parte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, nos define asunción como:

Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución. (artículo 120.2 LEGIPE)

Pero, surge la pregunta ¿Que actividades le corresponden a los OPLE'S? como hemos referido las facultades tanto para el INE como para los órganos locales fueron modificadas, así tenemos que ahora las actividades de los órganos en los estados, transcribiendo el contenido del numeral 104 de la LEGIPE, son las siguientes:

Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y la Ley, establezca el Instituto; el garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos; a su vez garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad; desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;



orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales; llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral; imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto; efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales; expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo; efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate.

También el implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto; verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate; desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto; ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto; organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate; supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral.

Así como el ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral; el informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General, y señala concretamente la norma que las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Ahora bien, en el nuevo modelo de ley electoral en México, establece un procedimiento especial cuando se trate de una **asunción de elección** local, lo que **no se establece** cuando se trata de un procedimiento de asunción parcial.

**Presupuesto de procedencia del Procedimiento de Asunción de la Elección.-** Para que el procedimiento de asunción de la competencia de una elección local, se lleve a cabo, es requisito *sine qua non* que se acredite fehacientemente en el procedimiento al menos uno de los siguientes supuestos:

- a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir **del peticionario** afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente. (121.2.a LEGIPE)
- b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión **comprobable** de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad. (Artículo 121.2. b LEGIPE)

El primero de los supuestos lo podemos subdividir en los siguientes elementos, necesarios para su procedencia:

- 1. Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública y/o diversos factores sociales que pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa;
- 2. Que a decir del peticionario (mínimo 4 consejeros del INE o mayoría del OPLE), afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral;
- 3. Que dicha afectación de principios impiden que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección.

Y del segundo de los supuestos podemos rescatar los siguientes elementos, forzosos para la procedencia del procedimiento de asunción de elección:

- 1. Que no existan condiciones políticas idóneas;

2. Que tales condiciones no existan por injerencia y/o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa;
3. Que los poderes públicos de esa entidad afecten indebidamente la organización del proceso electoral;
4. Que se haga imposible para los OPLE'S, realizar todas las etapas del proceso electoral, con imparcialidad.

De todos y cada uno de estos elementos se podrían realizar múltiples comentarios, sin embargo para los efectos del presente documento, la finalidad es dejar al lector una subdivisión de lo que consideramos son los elementos de dicho procedimiento, en el entendido de que el legislador consideró que se puede dar cualesquiera de ellos para su procedencia.

**Generalidades de procedibilidad.-** Para dicho PAE, el legislador consideró pertinente que se inicien a petición fundada y motivada ante el Instituto, de al menos cuatro de los consejeros del INE o por mayoría de los Consejeros de los OPLE'S. Dice el texto:

“Los procedimientos de asunción se iniciarán a petición fundada y motivada ante el Instituto, de al menos cuatro de sus consejeros, o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local. La petición de asunción total se podrá presentar hasta antes del inicio del proceso electoral”. (121.3 LEGIPE)

Es decir que el PAE, no se podrá iniciar de oficio, sino únicamente a petición de parte, lo que deja la toma de decisión en cuando menos cuatro de los Consejeros Electorales del INE o mayoría de los Consejeros de los OPLE'S, en cuyo caso también serían cuatro al menos, pues no se necesita para su instauración mas allá de éste numero, es decir estamos ante la presencia de una mayoría absoluta, dado que se pide la mitad más uno de sus integrantes, como mínimo, para presentar el escrito de asunción. El cincuenta mas uno de los consejeros de los OPLE'S, con la nueva composición de siete consejeros, son cuatro.

Ahora bien, como toda demanda el PAE, exige como requisitos ciertas formalidades, se trata de requisitos formales específicos que son aquellos que están previstos en los preceptos jurídicos que se ocupan de cada juicio o recurso electoral en especial. (Galván, 2006: 343)

Lo anterior atendiendo que la propia ley señala en el artículo 121.4 LEGIPE, los requisitos que el escrito inicial deberá de contener. A continuación señalaremos cuales son y realizaremos de cada uno de ellos comentarios específicos:

1. **El nombre y domicilio del actor.** Por lo que respecta a este requisito y tomando como referencia la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

(en adelante LGSMIME), tenemos que actor, “será quien estando legitimado lo presente por sí mismo o, en su caso, a través de representante” (artículo 12 base 1, inciso a), en éste obligación se deberá asentar el nombre de los consejeros que promueven el procedimiento de asunción, dado que la Ley requiere que sean cuatro consejeros como mínimo del INE o mayoría del OPLE, y no señala que pueda ir uno de ellos en representación de los restantes. Por cuanto hace al domicilio éste será un requisito de suma importancia pues atendiendo a lo que dispone la LGSMIME (artículo 27, base 6), si una demanda no lleva domicilio corre la suerte que se realicen las notificaciones por estrados<sup>5</sup>, el cual se considera podría ser el domicilio oficial del instituto, salvo que los promoventes acordaran dar otro domicilio, lo cual podría suceder, dado que no se exige que sea el domicilio oficial, sino sólo se dice domicilio.

2. La acreditación de **la calidad de los solicitantes** mediante la documentación pertinente. Al respecto, en éste requisito se están refiriendo a la gaceta oficial o documento que acredite su nombramiento o calidad de consejero electoral.
3. Una **narración de los hechos** que motivan su petición de asunción, en las que deberá señalar cuáles son las condiciones que impiden que la elección se organice por el Organismo Público Local y cuáles principios electorales estima vulnerados. Con este requisito se pretende que los antecedentes históricos de los acontecimientos, que señalen las circunstancias que consideran impiden que se lleve a cabo una elección bajo los principios de la función electoral y de éstos cual es el o los que se consideran vulnerados.
4. Las **pruebas** que acrediten su narración y la petición de atracción<sup>6</sup>, éstas pruebas de acuerdo al numeral 121 base 9 de la LEGIPE, que se admiten en el PAE serán las testimoniales públicas ante la oficialía electoral; las documentales públicas y privadas; las pruebas técnicas, y la presuncional legal y humana.

La prueba es el examen y exactitud, argumento y demostración, operación mental que confirma y justifica, razonamiento que funda la verdad de una proposición que exige la evidencia que el teorema reclama y necesita (...). Es esencialmente indestructible, porque se funda en premisas que dan firmeza y solidez al silogismo, al manejarse con

---

<sup>5</sup> Cuando los promoventes o comparecientes omitan señalar domicilio, éste no resulte cierto o se encuentre ubicado fuera de la ciudad en la que tenga su sede la autoridad que realice la notificación de las resoluciones a que se refiere este artículo, ésta se practicará por estrados.

<sup>6</sup> Consideramos que debe decir, “petición de asunción”, dado que es el procedimiento del que se esta refiriendo el texto legal.

maestría el argumento y disparar certeramente las baterías de la fuerza dialéctica. (Martínez Pineda:1995: 5)

5. La **fecha y firma**. La firma deberá ser la de los cuatro consejeros que presenten la demanda del procedimiento de asunción o de la mayoría que así lo hayan acordado, sea éste de elección o parcial. Cabe decir que atendiendo a la LGSMIME, en la ley respectiva la falta de firma es causal de desechamiento. (artículo 9, base 3 LGSMIME)

Como observamos los requisitos son muy similares a la mayoría de las demandas civiles, penales, administrativas, fiscales, etc., pero en concreto muy afines a las que se piden en los medios de impugnación en materia electoral.

Así la **sustanciación**, que se refiere a la forma en la cual se va a desarrollar el proceso y como se va a cumplir el procedimiento, la Real Lengua Española, lo define como el “Conducir un asunto o juicio por la vía procesal adecuada hasta ponerlo en estado de sentencia”. [8http://lema.rae.es/drae/?val=sustanciar](http://lema.rae.es/drae/?val=sustanciar)) Y parafraseando lo que dice el diccionario de referencia, substanciación significa la acción y efecto de sustanciar, esto es, la acción o efecto de conducir un asunto o juicio por la vía procesal adecuada hasta ponerlo en estado de sentencia. (Montoya, 2011: 285-286). Esta conducción, como ya mencionamos la realiza el Secretario Ejecutivo quien debe cumplir con determinados pasos.

Indica la ley, que una vez recibida la petición, el Secretario Ejecutivo la registrará y la hará pública en la página de internet del Instituto. En el término de dos días podrá prevenir al actor, en caso de que su escrito inicial carezca de algún elemento de los señalados en el párrafo anterior o exista falta de claridad en el escrito para que lo subsane en un término de cuarenta y ocho horas. (121.5 LEGIPE)

La autoridad encargada de dicho procedimiento especial, es decir la Secretaría Ejecutiva, dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la recepción, o a que se tenga por desahogada la prevención, emitirá un acuerdo de apertura del procedimiento en el que se determinará su admisión o su rechazo por notoriamente improcedente y emplazará al Organismo Público Local, para que comparezca en el procedimiento pudiendo presentar, en su caso, las pruebas o alegatos que considere convenientes, lo anterior sin perjuicio de ordenar las investigaciones y recabar las pruebas que estime pertinentes. (121.6 LEGIPE), en este caso, se entiende que se podrán avenir de pruebas para mejor proveer o investigaciones que permitan a la Secretaría Ejecutiva, confirmar los hechos o descartarlos.

Pero también la autoridad instructora, podrá **desechar** la petición de asunción por improcedente cuando: primer supuesto se hubiere promovido por alguna persona que carezca de la legitimación para hacerlo; segundo supuesto porque resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales o ligeros; o por el hecho de que ya se hubiera resuelto un procedimiento previo de asunción sobre el mismo proceso electoral local; o porque no se hubieran aportado pruebas que permitan de forma indiciaria acreditar los dichos del actor, y porque se hubiese presentado fuera de **los plazos** establecidos para ello. (121.7 LEGIPE)

Por cuanto hace al **sobreseimiento**, citando a Galván Rivera, este puede ser definido como la resolución jurisdiccional que da por concluido un proceso, ya de naturaleza judicial o administrativa, sin resolver el fondo de la Litis planteada. (Galván, 2006: 494)

Según Don Ignacio Burgoa, el sobreseimiento presenta dos aspectos; uno positivo y uno negativo; positivo porque marca el final de un procedimiento; negativo debido a que la terminación no opera mediante la solución de la controversia o debate de fondo, subyacente, citado entre las partes contendientes, o sea, porque no establece la delimitación substancial de los derechos disputados en el juicio. haciendo notar además que una resolución judicial cuyo contenido sea el sobreseimiento, pone fin al juicio, no porque haya dirimido el conflicto que en el que se ventila, sino debido a que toma en consideración circunstancias o hechos que surgen dentro del procedimiento o se comprueban durante su sustanciación, ajenos a lo substancial de la controversia subyacente o fundamental, y que implica generalmente, la ausencia del interés jurídico en el negocio judicial, a los vicios de que esta afectada a la acción deducida. Afirmando que en esta consecuencia el sobreseimiento es de naturaleza adjetiva, ajeno a toda cuestión substantiva. (Porras, 1994:13)

La palabra sobreseimiento proviene del latín *supercedere*, que significa: “desistir de la pretensión que se tenía”. Es decir la palabra en cuestión se puede definir como un tipo de resolución judicial que dicta un juez o un tribunal, suspendiendo un proceso por falta de causas que justifiquen la acción de la justicia. ( Montoya, 2011: 179)

En el procedimiento de asunción de elección, el sobreseimiento se actualiza por el hecho de que la situación que le dio origen hubiere desaparecido. (121.8 LEGIPE)

**Las pruebas** que proceden en el PAE, son diversas. Las pruebas servirán al juzgador para descubrir la verdad legal que se busca, en éste caso la posible vulneración de los principios constitucionales en un proceso de elección local.

Señala la LEGIPE, que en la etapa de investigación y desahogo de pruebas del procedimiento, se tomarán en cuenta además de las pruebas que obren dentro del procedimiento, las opiniones de todos los partidos políticos que participan en el proceso, de los poderes del Estado y otros actores políticos que puedan incidir en el proceso. (121.11 LEGIPE) Es decir que la autoridad ésta obligada a motivar la participación de todos y cada uno de ellos, para tener una visión completa de las opiniones que al respecto se den para resolver si se asume la elección local o no.

Complementando, el legislador para que no quede lugar a dudas en el numeral 121 base 12, de la LEGIPE, señala que en la investigación la Secretaría Ejecutiva se podrá allegar de elementos de información y apoyo de las autoridades competentes y de opinión pública para que se tomen en cuenta al momento de la resolución.

Lo anterior es así, dado que la actividad probatoria no solo se limita al campo estrictamente procesal, ni siquiera al campo de lo estrictamente jurídico, sino que a veces rebasa esos campos. (Gómez, 2001: 97)

Como en todo procedimiento, la ley señala a su vez otras reglas, ya sean estas para notificar un acuerdo o un emplazamiento; desahogar las pruebas y valorarlas; definir los términos y demás; en éste procedimiento de asunción, el legislador consideró oportuno que todo lo referente a las reglas sobre notificaciones, términos, valoración de las pruebas y el derecho de audiencia fuesen las que se establecen en general para los procedimientos electorales previstos en esa misma Ley, los cuales se encuentran identificados en la LEGIPE a partir del numeral 460 (notificaciones), 461 (pruebas), y que señala el legislador, que aplicarán de manera supletoria en lo que no contravenga el presente ordenamiento, las disposiciones previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 14-16 (Pruebas), 26-30 (notificaciones), (7-8) términos. (122.1 LEGIPE)

**Término para resolver.-** Como sabemos, el plazo puede ser el lapso en el cual debe realizarse el cumplimiento de un obligación; término o espacio de tiempo que se concede a las partes para responder o probar lo expuesto y negado en el juicio, puede ser legal, convencional y judicial.

Ahora bien, señala la norma que el Consejo General resolverá el proyecto de resolución que someta la Secretaría Ejecutiva, antes de que inicie el proceso local correspondiente, valorando los elementos que hayan sido denunciados que afecten a alguno o a varios de **los principios constitucionales electorales** que dieron motivo a la solicitud de la asunción. (121.10 LEGIPE)

La resolución del PAE, se aprobará, en su caso, al menos por mayoría de ocho votos de los Consejeros Electorales con derecho a voto y podrá ser recurrida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. (121.13 LEGIPE)

Una vez iniciado el proceso electoral local, no se podrá instaurar el procedimiento de asunción de la elección. (121.14 LEGIPE)

Cabe también comentar que el plazo para resolver el procedimiento de asunción de elección, es precisamente antes de que formalmente se instale el Consejo General para iniciar al proceso electoral local correspondiente.

Necesario es referir, que los principios de la función electoral atendiendo que señala el artículo, 41, apartado A de la Constitución Política, última parte del primer párrafo son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Así señala dicho numeral que: “En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores”. Por cuanto hace a la ley secundaria, nos refiere en el artículo 30.2 (LEGIPE), que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Como señalamos al inicio del presente, son dos los tipos de asunción, la que se refiere a la elección, misma que ya hemos realizado los comentarios que antecedieron, y la asunción parcial, aunque de ésta última el legislador no deja mayores especificaciones, trataremos de analizar la intención del legislador en la referida clase de asunción parcial.

## **VI.- LA ASUNCIÓN PARCIAL**

En el procedimiento de asunción parcial, el legislador no apuntó en el texto legal, mayores detalles de ésta, y sólo se limitó a decir que:

Los Organismos Públicos Locales podrán, con la aprobación de la mayoría de votos de su consejo general, solicitar al Instituto la asunción parcial de alguna actividad propia de la función electoral que les corresponde. El Instituto resolverá sobre **la asunción parcial** por mayoría de cuando menos ocho votos. (123.1)

La solicitud a que se refiere el párrafo anterior podrá presentarse en cualquier momento del proceso electoral de que se trate y, en su caso, sólo tendrá efectos durante el mismo. (123.2)

De lo anterior podemos referir que:



- a) Se requiere de una mayoría de al menos cuatro consejeros locales de los OPLE'S.
- b) Debe ser de alguna actividad propia de la función electoral que le corresponda al OPLE'S;
- c) Se instaure por el INE, no dice la norma Secretaria Ejecutiva;
- d) Se requieren de cuando menos ocho votos de los Consejeros del INE para su resolución;
- e) Se puede presentar en cualquier momento del proceso electoral local;
- f) No se puede presentar antes del proceso electoral local;
- g) Los efectos solo son durante el propio proceso.

No todas las funciones que hoy quedaron a los OPLE'S, se desarrollan durante un proceso electoral, por lo que consideramos que aquellas funciones de las que es posible pedir la asunción parcial, son específicamente las siguientes:

1. Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;
2. Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;
3. Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;
4. Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;
5. Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;
6. Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto;
7. Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;

8. Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto;
9. Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto;
10. Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;
11. Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral.

Con lo anterior, observamos que en la asunción parcial, el legislador no dejó enmarcado un procedimiento como tal, lo que si hizo en el PAE, considerando que llegado el momento de toma de decisiones por el INE, respecto de que hacer cuando se pida la Asunción parcial, pueden pasar dos cosas: una que lo desarrollen como se lleva a cabo el PAE, o dos que mediante acuerdo, el Consejo General lo resuelva, sin mas ni más, por la premura de los tiempos de un proceso electoral.

## **VII.- CONCLUSIONES**

Con todo lo que hasta aquí se ha referido, consideramos oportuno mencionar las conclusiones a las que hemos llegado, mismas que son:

1. Que los OPLE'S, son ahora instituciones electorales que desarrollan actividades y facultades en coordinación con el INE.
2. Que el legislador, consideró conveniente para la democracia mexicana, compartir las actividades de los órganos locales con la autoridad nacional.
3. Que la reforma electoral del 2014, dio una vuelta de ciento ochenta grados, y transformó el sistema electoral mexicano como tenía sesenta años no se hacía.
4. Que hoy tenemos un INE, que puede asumir determinadas funciones, como es el procedimiento de asunción de una elección. Es decir, llevar a cabo una elección local por la petición de mínimo cuatro consejeros nacionales o por mayoría de los locales y

que a su vez con ocho votos de los consejeros federales, se puede atraer el desarrollo y vigilancia ya sea de una elección de alcalde, de diputado o incluso de una elección de gobernador.

5. Que para que proceda el procedimiento de asunción de una elección, basta que se considere que se ponen en riesgo los principios de la función electoral, para que eso suceda.
6. Que el procedimiento de asunción de la elección, el legislador dejó previsto la forma en como se debe desarrollar el procedimiento, sin embargo en la asunción parcial no dejó especificado su procedimiento.
7. Y, que en la asunción parcial, las actividades o facultades que asuma el INE, solo tendrán efectos durante el tiempo que dure el proceso electoral local de que se trate.

## **Bibliografía**

1. Celis Porras, Luis. El sobreseimiento en materia electoral. México. Tribunal Federal Electoral. 1994
2. Compendio de leyes en materia electoral. Aplicables al ámbito federal y local. Xalapa, Ver. Tribunal Electoral. 2014
3. Diccionario Jurídico Consultor Magno, Goldstein Mabel, ed. Cadiex Internacional, Buenos Aires, Argentina 2008
4. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa, México 1999.
5. Galván Rivera, Flavio. 2006. Derecho procesal electoral en México. México: Porrúa.
6. Guillén López, Tonatiuh. 2007. Federalismo, gobiernos locales y democracia. México
7. Gómez Lara, Cipriano. 2001. Derecho procesal civil. México: Oxford.
8. Gallo Álvarez, Gabriel. Introducción al derecho procesal electoral. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2000
9. Martínez Pineda, Ángel. 1995. Filosofía jurídica de la prueba, México: Porrúa.
10. Montoya Zamora, Raúl. 2011. Introducción al derecho procesal electoral. México: Flores editor y distribuidor.
11. Montoya Zamora, Raúl. 2011. Derecho procesal electoral. México: Flores editor y WEB

## WEB-BIBLIOGRAFÍA

1. [http://rimel.te.gob.mx/WebApplicationTrife/busquedas/DocumentoTrife.jsp?file=16573&type=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=16378\)](http://rimel.te.gob.mx/WebApplicationTrife/busquedas/DocumentoTrife.jsp?file=16573&type=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=16378)
2. [http://rimel.te.gob.mx/WebApplicationTrife/busquedas/DocumentoTrife.jsp?file=15636&type=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=15468\)](http://rimel.te.gob.mx/WebApplicationTrife/busquedas/DocumentoTrife.jsp?file=15636&type=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=15468)
3. <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/08/72020.html>
4. <http://www.ine.mx/es/web/portal>
5. <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/08/72020.html>
6. (<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo>
7. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/8/37.pdf>
8. [www.josemariabea.com/.../Esquema\\_mayoria\\_simple](http://www.josemariabea.com/.../Esquema_mayoria_simple)
9. <http://lema.rae.es/drae/?val=sustanciar>
10. <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letters>
11. <http://lema.rae.es/drae/?val=sustanciar>
12. <http://www.ine.mx/es/web/portal:consultado>
13. <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

7 DE OCTUBRE 2014

## **TARJETA DEL AUTOR**

**NOMBRE: ARCELIA GUERRERO CASTRO**

**GRADO: DOCTORA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL: INSTITUTO ELECTORAL  
VERACRUZANO (CONSEJERA ELECTORAL)**

**CORREO ELECTRONÍCO: arceliagc\_62@hotmail.com**