

# **LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL EN MÉXICO: EL CASO DE LAS NUEVAS AUTORIDADES ELECTORALES. ¿NUEVA CENTRALIZACIÓN DEL PODER?**

Luis Enrique Concepción Montiel \*

Alejandro Sánchez Sánchez \*\*

En una democracia que pretende consolidarse, las autoridades electorales juegan un papel fundamental. En México, con la reforma político-electoral de 2014 el Instituto Federal Electoral (**IFE**), -que después de su fundación en 1990 llegó a consolidarse y en sus últimos años tuvo sus claroscuros– desaparece y en su lugar se crea el Instituto Nacional Electoral (**INE**).

Con esta reforma, se modifica de manera sustancial la estructura de las autoridades electorales. El (INE) tendrá la función básica de organizar las elecciones federales, sin embargo, y esta es la novedad, se le otorga también facultades en el ámbito local. En principio, será una autoridad supervisora y que de lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (41, base V, apartado B, inciso a y b). Adicionalmente, tendrá otras atribuciones como organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos (art.41, base V apartado B), o la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas (art. 35, fracción VIII, numeral ocho), así mismo, la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos tanto en el ámbito federal, como local, (art 41, base V, apartado B).

Estas nuevas disposiciones constitucionales nos llevan de nuevo a la discusión respecto a las autoridades electorales en México: ¿O son federalizadas o son centralizadas? Si son federalizadas, se podrían identificar con un sistema democrático en el cual se distribuye el poder, o son centralizadas que se

caracterizan con un régimen autoritario en donde el poder se concentra. La respuesta a esta pregunta es importante.

En este tenor, el propósito de esta ponencia se centra en argumentar lo que significaría para la calidad de la democracia en México, una autoridad electoral centralizada o una autoridad federalizada; tomando en consideración que la modificación constitucional de 2014 en materia electoral en lo que se refiere a las autoridades electorales, responde a rescatar la credibilidad y la legitimidad de los procesos electorales en los estados y municipios. Las autoridades estatales respondían a criterios no democráticos e intereses de partidos, de grupos y particulares.

**Palabras claves:** Autoridad electoral, federalización, centralización, reforma electoral

**SUMARIO:** I. Introducción II. Antecedentes: federalización/ centralización; III. Caracterización de la reforma electoral de 2014; IV. EL Instituto Nacional Electoral; V. Hacia una nueva centralización del poder; VI. Conclusión; VII. Fuentes consultadas.

**\*Profesor Investigador de la UABC .Perfil Promep, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.**

**\*\*Profesor investigador de la UABC .perfil Promep, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

En la vida política en México, se han dado una serie de reformas políticas que han permitido avanzar y fortalecer el proceso democrático por un lado y por otro algunas han conducido a la centralización de los procesos electorales como son las reformas de 1946, 1996, 2007. La reforma electoral de 2014, nos hace reflexionar sobre la tendencia centralizadora de esta reforma y sus implicaciones. Los cambios que introduce la reforma se pueden agrupar en seis grandes ejes temáticas: Régimen de gobierno, autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, comunicación política, instrumentos de participación ciudadana. En esta ponencia, nos centramos en el segundo eje temático como son las autoridades electorales.

En una democracia que pretende consolidarse, las autoridades electorales juegan un papel fundamental. En México, con la reforma político-electoral de 2014 el Instituto Federal Electoral (IFE), desaparece y en su lugar se crea el Instituto Nacional Electoral (INE).

Estas nuevas disposiciones constitucionales nos lleva de nuevo a la discusión respecto a las autoridades electorales en México: Si son federalizadas, se podrían identificar con un sistema democrático en el cual se distribuye el poder, o son centralizadas que se caracterizarían con un régimen autoritario en donde el poder se concentra.

En este tenor, el propósito de esta ponencia, se centra en argumentar lo que significaría para la calidad de la democracia en México, una autoridad electoral centralizada o una autoridad federalizada; tomando en consideración que la modificación constitucional de 2014 en materia electoral en lo que se refiere a la autoridades electorales responde a rescatar la credibilidad y la legitimidad de los procesos electorales en los estados y municipios.

El desarrollo de este análisis, se inicia con los antecedentes de la temática central aquí abordada, para identificar las reformas electorales que tienen visos de centralización, luego se hace un sumario de la reforma electoral, para finalmente analizar a las autoridades electorales a la luz de la hipótesis de una nueva etapa centralizadora de los procesos electorales y del mismo sistema político mexicano.

## **II. ANTECEDENTES: FEDERALIZACIÓN / CENTRALIZACIÓN**

Una auténtica democracia en México, requiere de un efectivo federalismo. A pesar de ciertos avances, las constantes reformas constitucionales al artículo 115, muestran insuficiencias en esta materia.

Reflejo del sistema político autoritario, eminentemente centralizador, en el plano electoral, la tendencia a partir de la reforma electoral de 1946 esta orientación no cambio, evidenciando de este modo, una contradicción con el discurso federalista democrático oficial.

Hasta antes de la ley electoral de 1946, la construcción y el manejo del padrón electoral fue una facultad del poder local municipal. Por ejemplo, la ley electoral de 1918-1917 establecía que los Consejos de Listas Electorales se conformaran a propuestas de los Ayuntamientos del Estado. Los consejos distritales estaban integrados por los presidentes municipales correspondientes al distrito, por integrantes de la oposición en la elección previa y por ciudadanos que no participaban como candidatos. Además, los presidentes municipales tenían otras funciones, según, Pérez, (2012) “estaban encargados de la publicación de las listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos, de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de los representantes electorales de los partidos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos”. Al no haber padrón nacional, esta era una atribución municipal. Se considera, que había una federalización en esta etapa porque no había autoridades electorales federales, lo que existían era un colegio electoral federal que se constituía para validar las elecciones de diputados y de Presidente de la República. Su función sólo era de legitimación de las elecciones más no tenía injerencia en la organización de las elecciones, las cuales dependían de las autoridades y leyes locales.

### **2.1 Primera tendencia centralizadora: la ley federal electoral de 1946**

Según, el mismo Pérez (2012) con la publicación de la *Ley Federal Electoral de 1946*, se da la primera centralización al crearse la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral, que estaba conformado por tres funcionarios federales: los directores generales de estadística, población y

correos, cuyas funciones eran la distritación y elaboración del padrón. Asimismo, sucedió (la centralización) con los partidos políticos al considerar validos su registro sólo por la vía constitutiva y no declarativa<sup>1</sup>. Anterior a esta reforma y durante todo el siglo XIX era suficiente el registro declarativo, esto permitía entre otras cosas, un mayor número de partidos sobre todos de ámbito local o regional. De este modo, la reforma no sólo implicó la centralización del sistema de partidos sino también tuvo efectos centralizadores en los instrumentos electorales. Por ejemplo, los partidos, -que generalmente fueron muchos- en las elecciones locales eran responsable de mandar hacer y repartir las boletas. La ley de 1946, deja sin facultad a las autoridades municipales de participar en la construcción de las listas nominales y el padrón electoral, así como en la construcción y envío de boletas a los ciudadanos.

## ***2.2 Segunda tendencia centralizadora: La Ley Electoral de 1996***

La reforma político-electoral<sup>2</sup> de 1996, fue trascendental para la consolidación del sistema electoral. En esta reforma, se mantienen 300 diputados de mayoría relativa electos en distritos uninominales (50% de la cámara) y 200 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones plurinominales (40%). Se eleva el umbral mínimo de 11.5 a 2 por ciento de la votación para que un partido mantenga y acceda a los 200 escaños de RP. Asimismo, se incorporó el principio de representación proporcional a la Cámara de Senadores, se eligieron 32 por este mecanismo. Se implementó la figura de Agrupaciones Político-Nacionales, como instrumentos de desarrollo de la vida democrática. Un cambio de gran calado fue la supresión del representante de la Secretaria de Gobernación como presidente del consejo general electoral del IFE. Con la nueva normatividad, el Consejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto. Importante, también, el

---

<sup>1</sup> La diferencia entre un tipo de registro y otro es el siguiente: en el Caso del registro declarativo, la función de la autoridad se limita a validar o registrar lo ya existente. sin embargo en el registro constitutivo, la existencia misma de la persona moral dependen del acto mismo de ser registrado. Así en México, solamente puede haber partidos políticos cuando se obtiene el registro a través de las autoridades competentes.

<sup>2</sup> Fue una reforma aprobada por los tres principales partidos (PAN; PRI y el Partido de la Revolución Democrática, PRD) con el propósito de garantizar mayores condiciones a la competencia política.

cambio en el régimen del Distrito Federal: ya no será el Presidente de la República quien designe al Regente de la Ciudad de México como habitualmente se hacía, a partir de la reforma serán los ciudadanos quienes lo podrán elegir de manera libre, directa, universal y secreta, como todas las demás entidades federativas.

A pesar de sus avances democráticos esta reforma es centralizadora. En una cultura política autoritaria y clientelar es posible encontrar en los diferentes órdenes de gobierno federal, estatal y municipal abusos de autoridad en todos los niveles. En materia electoral, en los estados y en los municipios los gobernadores y los presidentes municipales incurrieron en la compra y coacción del voto, en prácticas clientelares y en manipulación y distorsión de la voluntad popular. La reforma de 1996, estableció la intervención de la federación para evitar estos abusos. De esta manera, se reformó el artículo 116 de la Constitución para establecer en su fracción IV, que las elecciones en los estados se realizarán a través del sufragio universal, libre, secreto y directo; que en los procesos electorales, las autoridades electorales de los estados regirán sus acciones bajo los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que las autoridades electorales y jurisdiccionales en la materia gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; que se estableciera un sistema de medios de impugnación; que, de acuerdo a sus posibilidades presupuestales, se dotara a los partidos de un financiamiento equitativo.

Otro efecto centralizador, fue la promoción o la reforma para que el Poder Judicial de la Federación tuviera prerrogativas para la revisión de la constitucionalidad de las leyes de los estados en materia electoral y, además, sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales. De este modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amplía su participación de lo federal a lo local en materia electoral. Asimismo, el Instituto Federal Electoral jugaba un papel centralizador en lo referente al padrón electoral.

### ***2.3 Retorno a la centralización: la reforma electoral de 2007***

Con la reforma electoral de 2007 se da un retorno a la centralización. En la reforma electoral de 2007, se plantearon tres objetivos fundamentales: 1.

Disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales; 2. El fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; 3. Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación.

Para 2007, urgía una reforma electoral que preservara el marco institucional y legal sustentando la legitimidad de los procesos electorales. Que condujera a la transparencia y la credibilidad de las futuras elecciones, así como a la reducción de los costos electorales.

Dentro de las prioridades de la reforma electoral, se encontraba la regulación de los medios de comunicación. Uno de los principales problemas en relación con los medios se refería a la forma en cómo incidieron sobre los procesos electorales de 2006, en cómo definieron la agenda del debate electoral y sobre todo, cómo antepusieron sus propios intereses en la racionalidad de los mensajes.

Habría que distinguir la publicidad que compraron los partidos políticos y el acceso a los medios de los miembros de los partidos políticos en su calidad de representantes o en su función dentro del proceso político electoral. Hay un avance de acceso a los medios en comparación a veinte años atrás. Los medios han mostrado cierta apertura y se han abierto. Pero al mismo tiempo hay una concentración en materia mediática en radio pero sobre todo en televisión. Son dos las empresas que concentran los contratos. Esta alta concentración mediática se ha constituido en un verdadero peligro para la democracia en México, y también genera una dinámica de compra de espacios de los partidos que era manipulada por las empresas mediáticas en términos mercantiles. La concentración de los medios de comunicación ha generado efectos negativos para la calidad de la democracia representativa y que es imputada a los medios. Como fue el excesivo gasto electoral y la misma concentración de medios. Los políticos llegaron a tener miedo a las represalias de las dos grandes empresas televisivas. Lo que refuerza el poder de los medios sobre los votantes, lo que provoca que los políticos recurran a ellos para promover el voto y sus expectativas de éxito. Lo que se impone es una lógica mercantil, dándose la spotización de la política.

La reforma electoral que se aprobó en noviembre de 2007, respecto a los medios de comunicación en específico la televisión se estableció lo siguiente:

El artículo 41 en su fracción tercera establece lo siguiente:

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

*Apartado a. el instituto federal electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

*Apartado b. para fines electorales en las entidades federativas, el instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:<sup>3</sup>*

*Apartado c. en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas<sup>4</sup>.*

*Apartado d. las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que*

---

<sup>3</sup> “a) para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado a de esta base;

b) para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizara de acuerdo a los criterios señalados en el apartado a de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del instituto federal electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuesen insuficientes para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinara lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera” (Cofipe, art. 41 apartado III inciso b)

<sup>4</sup> “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.” Cofipe, art. 41 párrafo III apartado C (Cofipe, 2008)



*podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.*

De este modo, se dio una reforma para que ningún partido político pudiera contratar tiempo en los medios de comunicación; para que quedará explícitamente prohibida la contratación de tiempo para fines electorales por cualquier persona privada o pública; para que, sólo se pudiera hacer uso de los medios en tiempos oficiales, durante las campañas; y fuera el Instituto Federal Electoral<sup>5</sup> el responsable de administrar el acceso los medios. Esta reforma, tiene carácter de obligatoria no solo en los procesos federales, sino que también, para las entidades federativas. Es aquí, donde se afirma, otra vuelta a la centralización en los procesos electorales ya que en los municipio y en las gubernaturas los actores políticos tendrán que acudir a la autoridad federal para solicitar tiempo en los medios de comunicación para la competición electoral.

Otro elemento centralizador que se contempla en la reforma, es la posibilidad de que el IFE organizara los procesos electorales locales<sup>6</sup>. La adición al artículo 116 en su fracción d, que textualmente dice:

*d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.*

Esto abrió la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral organice elecciones locales. Esta iniciativa que tuvo buen consenso entre los partidos políticos, si se lleva a la práctica, acabaría por centralizarse totalmente los procesos electorales en el país.

Finalmente, en la ley reglamentaria, se establecieron criterios para la concurrencia de las elecciones locales y determina los máximos de duración de

---

<sup>5</sup> A partir de la reforma del 23 de mayo de 2014, esta facultad le corresponde al Instituto Nacional Electoral.

<sup>6</sup> A partir de la reforma del 23 de mayo de 2014, esta facultad le corresponde al Instituto Nacional Electoral.

las campañas electorales. Estos elementos establecidos en la reforma nos conducen a la centralización de las elecciones.

### **III. CARACTERIZACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2014**

Para comprender la reforma política de 2014, hay que tomar en consideración la reforma política que le antecedió y los temas que quedaron pendientes.

En la Reforma política 2012 hay que recordar que Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en diciembre de 2009 presentó un decálogo de propuestas en materia política con el objetivo de mejorar la vida democrática del país y favorecer la participación ciudadana. Este decálogo, abarcaba medidas como la reducción al 80% de ambas cámaras, el aumento del 2 al 4% de los votos para la conservación del registro de los partidos políticos, la reelección de autoridades locales y legislativas y las candidaturas independientes. A principios del 2011, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales presentaron la propuesta de dictamen correspondiente que fue discutido y aprobado por la Cámara de Senadores y turnado a la Cámara de Diputados que realizó nuevas modificaciones para finalmente el 18 de abril de 2012 aprobarlo<sup>7</sup>.

La reforma política<sup>8</sup> por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política, quedó en los siguientes términos:

Del Decálogo del ex Presidente Felipe Calderón, los puntos aprobados en la Reforma Política fueron: 1. Agregar la figura de "iniciativa ciudadana", para que las personas puedan proponer iniciativas de ley sobre temas de su interés que no se encuentren en la agenda legislativa. Y además, la sexta consideración de la

---

<sup>7</sup> El 8 de agosto el Presidente de la República firmó el decreto y el 9 de agosto de 2012 las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>8</sup> Esta reforma se basó en el dictamen que presentaron para aprobación las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y que fue aprobado por la cámara de Senadores el 27 de abril de 2011 con 94 votos a favor, 5 votos en contra y 8 abstenciones por el cual se reforma la Constitución Mexicana en materia de Reforma Política. El 13 de diciembre de 2011 y una vez revisada y modificada, fue aprobada con 95 votos a favor y enviada al pleno de la Cámara de Diputados para su respectivo análisis y aprobación. El 18 de abril de 2012, fue aprobado por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política, quedando aprobada con 279 votos a favor, 19 en contra y tres abstenciones.

gaceta parlamentaria indica que: “la legisladora aprobó bajar el requisito del porcentaje de ciudadanos necesario para ejercer el derecho de iniciativa al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores”; 2. Incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular; 3. Uno de los grandes triunfos de la Reforma Política fue la modificación del artículo 35 fracción segunda de la Constitución, permitiendo con esto la posibilidad de que cualquier ciudadano sin necesidad de pertenecer a un partido político pueda ser votado para un cargo de elección popular; 4. Facultar al Poder Ejecutivo, para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes que deberán votarse antes de que concluya el periodo. En caso contrario, éstas se considerarían aprobadas. La primera iniciativa preferente que presentó el ex Presidente Calderón, fue la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, los puntos que no se aprobaron fueron: 1. Permitir la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años; 2. Permitir la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límites de 12 años; 3. Reducir el número de integrantes del Congreso. En la Cámara de Senadores, se eliminarían los 32 escaños electos de una lista nacional para un total de 96 senadores. La Cámara de Diputados se reduciría de 500 a 400 legisladores, 240 por mayoría relativa y 160 por representación proporcional. 4. Aumentar el mínimo de votos, para que un partido político conserve su registro. El porcentaje necesario pasaría de 2% a 4%; 5. Implementar la segunda vuelta electoral, para la elección de presidente de la República. Se elegirá como presidente a quien obtenga más de la mitad de los votos emitidos, en caso contrario pasarían a segunda vuelta los dos que hayan obtenido el mayor número de votos. Ésta se realizaría en la misma fecha de la elección legislativa; 6. Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia; 6. Establecer la facultad del Ejecutivo, para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Establece la figura de la "reconstrucción presupuestal".

En la reforma de 2013 se incluyen de nuevo algunas de las iniciativas que fueron rechazadas en 2012 como es la reelección de los legisladores.

#### *Reforma constitucional en materia política-electoral 2014*

Los cambios que introduce la reforma, se pueden agrupar en seis grandes ejes temáticos: Régimen de gobierno, autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, comunicación política, instrumentos de participación ciudadana.

En el régimen de gobierno, destaca la figura de gobierno de coalición, por el que podrá optar el Presidente en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado (art. 89, fracción XVII). Otro cambio importante es la introducción de la reelección legislativa. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (art. 59). Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También, deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF por hasta cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (art. 115, fracción I). La reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018.

En cuanto a las autoridades electorales, hay una modificación sustantiva en la estructura y las facultades de organización electoral. En la reforma se desaparece el IFE y se crea en su lugar el Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE será la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local. También hay una modificación de las facultades del INE, respecto de los procedimientos sancionadores en lo que tiene que ver con el acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE 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 (art. 41, base III, apartado D).

Con cambios en sus facultades, integración y nombramiento se mantienen los institutos electorales locales. A partir de la reforma, todos los consejos generales de los institutos locales se integrarán por seis consejeros y un Consejero Presidente. Su designación y remoción correrá a cargo del Consejo General del INE, (41, base V, apartado C) Este consejo, realizarán los escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores, así mismo, serán responsables de realizar los procedimientos de consultas populares en el ámbito local.

Se mantiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con sus facultades, aunque se amplía ya que podrá conocer e imponer sanciones que tienen que ver por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación a petición del INE (art. 41, base III, apartado D y art. 99, base IX).

El régimen de partidos, se eleva el umbral a 3% de la votación válida en las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I). La reforma de 2014 ordena la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. Se introducen las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f).

Con la reforma 2014 se garantiza la paridad de género, es decir, con la integración de las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I).

En lo que se refiere a la **fiscalización**, el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará realizando de manera simultánea a las campañas electorales. El art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

En el tema de comunicación política, se establece una nueva causal de nulidad en casos que se relacionen con la compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI).

Finalmente, en el tema de la consulta popular se establecen, con la reforma, ciertas reglas básicas. La consulta popular podrá ser convocada por el Presidente de la República, por el 33% de los senadores o de la Cámara de Diputados o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Será el INE el encargado de la organización de las consultas y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Asimismo, se establecen los temas que no son considerados para una consulta popular.

Con la reforma política- electoral de 2014, se ha dado un giro a la re-centralización de los procesos electorales, un reflejo más del sistema político mexicano que está tomando visos centralizadores en todos los sentidos.

#### **IV. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

El Instituto Nacional electoral (INE), es: *un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos*<sup>9</sup>, sus fines<sup>10</sup> establecidos, que deberá cumplirlos irrestrictamente

---

<sup>9</sup> Véase el artículo veintinueve de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales.

<sup>10</sup> Los fines del (INE) son: el contribuir al desarrollo de la vida democrática; Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; Integrar el Registro Federal de Electores; Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el

pegados a la ley, es decir, dando cabal cumplimiento al principio de legalidad, además, con estricto apego a sus principios electorales, los cuales son: el de certeza, de legalidad, de independencia, de imparcialidad, de máxima publicidad y objetividad.

El (INE) viene a dar respuesta a las inquietudes de las diferentes fuerzas políticas en los Estados Unidos Mexicanos, en relación al actuar del entonces Instituto Federal Electoral, el INE, nace a partir de la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo del año 2014, dicha ley, *tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.*<sup>11</sup>

#### **4.1 Consejo General del Instituto Nacional Electoral**

El Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, con la reforma se modifica el número de consejeros electorales que lo integran, anteriormente eran ocho, actualmente son diez consejeros, además del Consejero Presidente. Asimismo, se modifica el tiempo de duración del Consejero Presidente, igualándolo al de los consejeros electorales, por un periodo de nueve años (antes de la reforma eran 6 años), sin derecho a reelección (anteriormente el Consejero Presidente podía ser reelecto hasta por un periodo consecutivo).

En cuando al proceso de designación de los miembros del consejo, anteriormente, se proponían por los grupos parlamentarios de la Cámara de

---

cumplimiento de sus obligaciones; Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones; Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

<sup>11</sup> Véase el artículo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales. Los organismos públicos locales, son los Institutos Electorales de los Estados, también llamados Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, que a partir de la reforma del 23 de mayo de 2014, serán llamados Organismos Públicos Locales.

Diputados, ahora se crea un comité técnico de evaluación<sup>12</sup> que se encargará de formar las listas, previa convocatoria pública (emitida por la Cámara de Diputados) a la que concurren los interesados, se propondrán cinco personas por cada cargo a ocupar, el comité remitirá la lista al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados. Este órgano mediante la construcción de acuerdos propondrá al Consejero Presidente y consejeros electorales, y enviará al pleno de la Cámara de Diputados la oferta. Cuando el órgano no envíe la propuesta, o no se alcance la votación requerida en la Cámara de Diputados<sup>13</sup>, este convocará a una sesión en la que mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación, seleccionará a los miembros. Cuando ninguno de los supuestos anteriores se cumpla, entonces el Pleno de la Suprema Corte en sesión pública designará a los miembros por insaculación de la lista realizada por el comité de evaluación.

Para el caso de faltas absolutas por parte del Consejero Presidente y los consejeros electorales, con la reforma se establecen tiempos de los que carecía anteriormente, cuando sucediere durante los primeros seis años se elegirá un sustituto para concluir el periodo, y cuando fuere en los últimos tres años, se elegirá a un consejero para nuevo periodo.

#### **4.2 Órgano superior de dirección en los organismos electorales de las entidades federativas**

La Constitución declara que las autoridades electorales y las jurisdiccionales estatales, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Se considera, que independientemente de que el (INE) cuente con atribuciones en materia electoral local, se conservan los principios que dieron vida al pacto federal y se respeta la soberanía de los estados.

El órgano superior de dirección de los organismos electorales en las entidades federativas, será designado por el Instituto Nacional Electoral, y en su caso podrá remover a los integrantes del mismo. Se conformará por un consejero presidente y

---

<sup>12</sup> El Comité Técnico de Evaluación se integra por siete personas, tres nombrados por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6º constitucional.

<sup>13</sup> Dos terceras partes de los miembros presentes.



seis consejeros electorales (con derecho a voz y voto), el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos (derecho a voz). Los consejeros deberán de ser originarios de la entidad federativa correspondiente o tener una residencia efectiva de cinco años, duraran en su encargo siete años sin derecho a reelección.

Cuando sobrevenga una vacante de consejero electoral local, el Consejo General del INE hará la designación respectiva, bajo los criterios de que si la falta sucediera en los primeros cuatro años, se elegirá un sustituto para concluir el periodo; si la falta ocurriera en los últimos tres años, se elegirá un consejero para un nuevo periodo, sin embargo, se considera que las reformas, tiende hacia una nueva centralización del poder.

## **V. HACIA UNA NUEVA CENTRALIZACIÓN DEL PODER**

Hacia una nueva centralización del poder, es una consideración predictiva que se deduce de las atribuciones concedidas al (INE), estas atribuciones se dividen en tres apartados generales: las primeras, son aplicables a los procesos electorales federales y locales, es decir, que son acciones que el (INE) realizará tanto en el ámbito federal como el local; las segundas, son las concedidas para los procesos electorales federales, de forma exclusiva; las terceras, son consideradas aquellas en las que se invade la esfera de los estados, o invade la soberanía<sup>14</sup> interior de los estados como: 1. La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales; 2. Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales; 3. Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; 4. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la

---

<sup>14</sup> La soberanía interior de Baja California, consiste en su potestad independiente de crear su propia Constitución, de realizar sus adiciones y reformas, y esencialmente de crear las leyes secundarias que permitan la aplicación de los principios constitucionales locales, realizando una actividad suprema en todo lo que no corresponde a la federación, sino solo al ámbito local de la entidad federativa. Sánchez Sánchez, Alejandro, *DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL. REFERENTE. EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA*, Editorial Universitaria, México, 2012, p., 30.

competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación<sup>15</sup>.

De las cinco atribuciones concedidas al (INE), descritas en el párrafo anterior, se deduce que el (INE) puede elegir o remover al Consejero Presidente y a los consejeros del Consejo General de los organismos públicos locales, puede asumir directamente las funciones electorales de los estados, puede delegarles funciones, pero puede reasumirlas en cualquier tiempo, puede ejercer facultad de atracción de cualquier asunto que corresponda a los organismos públicos locales, de lo anterior, se concluye que tiene en su poder los elementos sustantivos más importantes de la función electoral de las entidades estatales, por lo tanto, esto se considera un avance hacia la centralización del poder y un inicio, aunque incipiente, de desconocimiento de la soberanía interior de los estados que conforman los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesaria la siguiente reflexión que se cita: el fin del derecho es realizar la justicia y la seguridad jurídica, el fin del derecho electoral, es realizar la justicia y la seguridad jurídica como valores generales del derecho aplicables a todas y cada una de sus ramas. La realización de la justicia y seguridad jurídica en materia electoral, genera la realización de estos valores en todas las áreas de la organización política. La regulación de las relaciones del ser humano y su entorno natural se enmarcan en estos fines trascendentes, no podríamos concebir al derecho electoral al margen de éstos valores, ninguna regulación jurídica puede ser anárquica o desvinculada de la axiología y la experiencia de los tiempos.<sup>16</sup>

Las autoridades electorales en México: ¿O son federalizadas o son centralizadas?

Formalmente son federalizadas, sin embargo, la tendencia señala que el camino es hacia la centralización, fenómeno político social del cual se debe profundizar en su análisis, en virtud de que si México, considera a la democracia como una forma de vida y de gobierno, las autoridades electorales necesariamente deben ser

---

<sup>15</sup> Véase artículo treinta y dos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>16</sup> Ponce de León Armenta, Luis, DERECHO POLÍTICO ELECTORAL, Editorial Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2010, P.12.

democráticas y en las democracias disponen la mayoría, al respecto la doctrina considera que:

Los partidarios de la prevalencia de la democracia en las cuestiones que conciernen a la vida social, están conformes en dejar la decisión de los conflictos individuales a la opinión de un individuo (juez) o de un tribunal de varios miembros especialmente conocedores y prudentes, pero las resoluciones sobre lo que es bueno para la sociedad en general es algo que únicamente puede dejarse a la decisión de esa sociedad entera. No existe una ley eterna, la única ley es la que expresa la voluntad de la mayoría, que es la única que puede establecerlas reglas. Nadie mejor que los miembros de una sociedad, saben lo que les conviene a todos y, por eso, son ellos los que deben establecer las reglas generales a través del único sistema posible para tomar decisiones en un grupo social, por mayoría.<sup>17</sup>

## VI. CONCLUSIÓN

Antes de la ley electoral de 1946, la construcción y el manejo del padrón electoral fue una facultad del poder local municipal, por ejemplo, la ley electoral de 1918-1917 establecía que los Consejos de Listas Electorales se conformaran a propuestas de los Ayuntamientos del Estado. Pero a partir de la *Ley Federal Electoral de 1946*, se da la primera centralización al crearse la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral, que estaba conformado por tres funcionarios federales: los directores generales de estadística, población y correos, cuyas funciones eran la distribución y elaboración del padrón, sin embargo, en los estados y en los municipios los gobernadores y los presidentes municipales incurrían en la compra y coacción del voto, en prácticas clientelares y en manipulación y distorsión de la voluntad popular, la reforma de 1996, estableció la intervención de la federación para evitar estos abusos.

Los cambios que introduce la reforma de 23 de mayo de 2014, son: Régimen de gobierno, autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de

---

<sup>17</sup> Valdés S. Clemente, "La aceptación y el rechazo de la resolución Marbury vs. Madison en el mundo", en Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (comp), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Centro de Investigación e información Jurídica, 2012, pp. 32-33.

tope de gastos de campaña, comunicación política, instrumentos de participación ciudadana. En el régimen de gobierno, destaca la figura de gobierno de coalición, por el que podrá optar el Presidente en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado. Otro cambio importante, es la introducción de la reelección legislativa. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También, deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por hasta cuatro periodos consecutivos, estos cambios se aplicarán a los diputados y senadores electos en 2018.

En cuanto a las autoridades electorales, hay una modificación sustantiva en la estructura y las facultades de organización electoral. En la reforma se desaparece el IFE y se crea en su lugar el Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE será la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local.

El Instituto Nacional electoral (INE), es: *un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios*, viene a dar respuesta a las inquietudes de las diferentes fuerzas políticas en los Estados Unidos Mexicanos, en relación al actuar del entonces Instituto Federal Electoral, el INE, nace legalmente, a partir de la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo del año 2014.

El Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, con la reforma se modifica el número de consejeros electorales que lo integran, anteriormente eran ocho, actualmente son diez consejeros, además del Consejero Presidente, la Constitución declara que las autoridades electorales y las jurisdiccionales estatales, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus

decisiones, en los estados, el órgano superior de dirección de los organismos electorales en las entidades federativas, será designado por el Instituto Nacional Electoral, y en su caso podrá remover a los integrantes del mismo.

Hacia una nueva centralización del poder, es una consideración predictiva que se deduce de las atribuciones concedidas al (INE), este, puede elegir o remover al Consejero Presidente y a los consejeros del Consejo General de los organismos públicos locales, puede asumir directamente las funciones electorales de los estados, puede delegarles funciones, pero puede reasumirlas en cualquier tiempo, puede ejercer facultad de atracción de cualquier asunto que corresponda a los organismos públicos locales, de lo anterior, se concluye que tiene en su poder los elementos sustantivos más importantes de la función electoral de las entidades estatales, por lo tanto, esto se considera un avance hacia la centralización del poder y un inicio, aunque incipiente, de desconocimiento de la soberanía interior de los estados.

## VII. FUENTES CONSULTADAS

INE, 2014 “La reforma político electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”, México, [copecolqroo.org.mx/index/pdf/La-reforma-politico-electoral-2014.pdf](http://copecolqroo.org.mx/index/pdf/La-reforma-politico-electoral-2014.pdf) recuperado el 5 de octubre de 2014.

ORTIZ GALLARDO, Rodolfo Leonardo, et al. (2014), “Ensayo sobre la política electoral” Centro de investigaciones jurídicas y estudio de postgrado” Sistemas políticos y económicos, Dr. Palacios Moreno, Mario Demetrio, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) recuperado el 5 de octubre de 2014.

PAOLI BOLIO, Francisco, J. “Legislación electoral y proceso político, 1917-1978”, México [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf) recuperado el 5 de octubre de 2014.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *DERECHO POLÍTICO ELECTORAL*, Editorial Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2010, p., 12.

PÉREZ, GERMAN, (2012) De la descentralización al centralismo en los procesos electorales, en Concepción, L; Hernández H.; y Gómez, *Partidos Políticos y elecciones*, Instituto de Participación Ciudadana y UABC.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Alejandro, *DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL. REFERENTE. EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA*, Editorial Universitaria, México, 2012, p., 30.

VALDÉS S. CLEMENTE, “La aceptación y el rechazo de la resolución Marbury vs. Madison en el mundo”, en ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (comp), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Centro de Investigación e información Jurídica, 2012, pp. 32-33.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales