

El Instituto Nacional Electoral y sus retos

Julia Hernández García*

A partir de la reforma del artículo 41, base IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ de 10 de febrero de 2014,² se estableció otra denominación de la autoridad administrativa electoral encargada de organizar las elecciones, se adicionaron y modificaron sus atribuciones; y como consecuencia, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el 23 de mayo del mismo año,³ en la que se desarrolla su funcionamiento.

Lo anterior, tuvo como antecedentes la elección federal celebrada en 2012 en la que se renovaron a los miembros del Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo, año en el que también se celebraron procesos electorales en catorce entidades federativas y dos procesos extraordinarios,⁴ en los que se eligieron a Gobernadores, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, y sobre cuya organización se cuestionó la intromisión, sobre todo, de quienes ocupaban el Poder Ejecutivo en cada entidad.

Asimismo, el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la titularidad del Poder Ejecutivo, quien con las dirigencias de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática firmaron el Pacto por México,⁵ documento en el cual adoptaron cinco acuerdos, entre ellos, el de gobernabilidad democrática, y esbozaron la propuesta de crear una autoridad electoral nacional y una legislación única que regularía las elecciones federales, estatales y municipales. Sin embargo, después de un amplio debate sobre la pertinencia o no de tal propuesta, se dio paso a lo que ahora se denomina nuevo federalismo electoral mexicano.

Lo anterior, tuvo como resultado que ahora la función estatal de organizar elecciones se encomiende al Instituto Nacional Electoral (INE) en lugar del

* Doctora en Derecho por la Universidad de Xalapa y Secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Además de otras disposiciones que atañen al sistema electoral.

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación.

⁴ Estados de Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán; los procesos extraordinarios fueron en Morelia y Michoacán.

⁵ Firmado el 2 de diciembre de 2012.

Instituto Federal Electoral (IFE) y a los Organismos Públicos Locales (OPLES) en sustitución de los Institutos Electorales Locales.

Así, cabe destacar, entre otras modificaciones, del INE, las siguientes: el procedimiento para integrar a su órgano máximo de dirección, ya que ahora se conforma por un Consejero Presidente y diez consejeros,⁶ la convocatoria es pública y la emite la Cámara de Diputados, para lo cual se integra un Comité Técnico de evaluación por siete miembros, tres de ellos nombrados por el órgano de dirección política de la citada Cámara, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, quienes desahogarán el procedimiento de evaluación, e integrarán la relación correspondiente; a partir de la cual el Pleno de la citada Cámara realizará la votación respectiva; ante la ausencia de votación o de no alcanzarse la requerida se convocará al Pleno para que designe mediante insaculación de la lista; agotadas las dos opciones referidas y de no concretarse la designación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará la insaculación de la lista presentada por el citado Comité.

En la integración del INE, continúan los representantes de los partidos políticos, consejeros del Poder Legislativo y el Secretario Ejecutivo; adicionándose como principio rector de su función el de máxima publicidad.⁷

En cuanto a sus atribuciones, mantiene las otorgadas sobre las elecciones federales, los derechos y prerrogativas de candidatos y partidos políticos, la preparación de la elección, la jornada electoral y sus resultados; y se amplían, respecto a la organización concurrente de elecciones federales y locales, sobre rubros como la capacitación, la geografía electoral, el padrón y listas de electores, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de éstas, lineamientos de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión y producción de materiales electorales, así como la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos.

La facultad de designar y remover a seis consejeros y un consejero presidente como integrantes de los OPLES;⁸ asimismo, se previó que en los procesos

⁶ Los actuales integrantes fueron designados el 4 de abril de 2014.

⁷ Consecuencia de la reforma del artículo 6 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de febrero de 2014, que establece como pública toda la información en posesión de los órganos autónomos (INE) y partidos políticos.

⁸ El 30 de septiembre de 2014, el Consejo General designó a los integrantes de los OPLES en diecisiete entidades federativas en las que se celebrará elección concurrente a la federal en 2015: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, y Yucatán; de forma excepcional a los de Oaxaca en la que se celebran elecciones municipales por usos y costumbre o sistemas normativos internos; y por mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los de Zacatecas, el 18 de diciembre de ese mismo año.

electorales locales las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de éstas serían a cargo de los citados OPLES.⁹

A partir de lo anterior, se establecen atribuciones especiales del INE, pudiendo ser de asunción y atracción; las primeras, implican asumir directamente la realización de todas las funciones que le corresponden a dichos órganos; y las segundas, atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de éstos, cuando la trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación.

La asunción se aprobará, de ser procedente, por el Consejo General del INE, previo desahogo del procedimiento previsto ante la Secretaría Ejecutiva, que deberá iniciarse hasta antes de que empiece el proceso electoral respectivo y a petición fundada y motivada, de al menos cuatro de sus consejeros, o de la mayoría del consejo de los OPLES.

Los supuestos establecidos para la asunción, consisten en acreditar y justificar que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en el Estado de que se trate, y que se infrinjan los principios rectores en la contienda electoral e impidan la realización de la organización pacífica de la elección por el órgano local; o que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos que vulneren indebidamente la imparcialidad de los OPLES en la organización del proceso.

También se prevé el supuesto de que en cualquier momento del proceso electoral local, la mayoría de los consejeros de los OPLES pueden solicitar al Instituto que asuma parcialmente alguna actividad, la cual será resuelta por el Consejo General del INE por mayoría de cuando menos ocho votos, y tendrá efectos sólo durante el proceso de que se trate.

En cuanto a la atracción, se puede realizar en cualquier momento, previa aprobación de la mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del INE; se establecen dos formas para iniciar el procedimiento, ya sea que lo soliciten cuatro Consejeros del INE o la mayoría del Consejo General de los OPLES. En cualquier caso, debe acreditarse que se trata de una cuestión trascendente, que reviste un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local; o que se trata de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, para lo cual, el INE deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que pueda producir para la sociedad y la función electoral local.

En cambio, la delegación de funciones a los OPLES, tendrá carácter excepcional antes de que inicie el proceso electoral local respectivo; el Consejo General del INE

⁹ Sin embargo, ello fue reasumido por el INE mediante acuerdo de 14 de julio de 2014.

deberá valorar de forma positiva las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales, para considerar el cumplimiento eficiente de la función por dichos órganos, luego, aprobarse por el voto de al menos ocho Consejeros; la o las funciones delegadas, podrá reasumirlas el Consejo General del INE, en cualquier momento, con aprobación de la misma mayoría.

Otras atribuciones novedosas, son: el otorgamiento de fe pública para actos de la materia, a través de una oficialía; organizar los procesos internos de dirigencia de los Partidos Políticos que lo soliciten, con cargo a sus prerrogativas¹⁰; únicamente investigar las presuntas violaciones a la normatividad relacionada con el acceso a los medios de comunicación y propaganda, integrar el expediente y remitirlo para su resolución a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹¹; verificar el cumplimiento del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados¹²; en el caso de las iniciativas de leyes formuladas por los ciudadanos, que éstas sean por al menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal.

Cabe señalar, que la reforma citada también incluyó al régimen de partidos políticos¹³ y la regulación de candidaturas independientes, cuyas disposiciones, desde luego, se correlacionan con las atribuciones del Instituto, en específico la de fiscalización, en atención a que se incluyeron como causales de nulidad de elección: excederse en un 5% del monto aprobado de gastos de campaña; la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos; recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Ahora bien, dado que el procedimiento de designación de los actuales integrantes del Consejo General del INE no estuvo exento de cuestionamientos por los perfiles de algunos de ellos, lo cual se repitió en el procedimiento que éstos a su vez realizaron para designar a los Consejeros de los OPLES, lo relevante a valorar, es sin duda, la eficacia de la reforma en cuanto al ejercicio de sus atribuciones en su conjunto, esto es, si alcanza su objetivo de proteger la función electoral en los ámbitos federal y local.

¹⁰ El Partido de la Revolución Democrática fue el primero en convenir la organización de la elección de su dirigencia nacional, misma que se celebró el 7 de septiembre de 2014.

¹¹ Fue instalada el 10 de octubre de 2014.

¹² A la fecha ha verificado las formuladas por el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Regeneración Nacional, relativa a la reforma energética; la del Partido Acción Nacional sobre el salario mínimo; y la del Partido Revolucionario Institucional respecto a la eliminación de 100 diputados y 32 senadores de asignación plurinominal bajo el principio de representación proporcional, las cuales fueron declaradas improcedentes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³ Para tal efecto, se emitió la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014.

Lo anterior, en la aplicación del proceso electoral federal¹⁴ y los diecisiete procesos electorales locales en curso, en las que debe fiscalizar los recursos que ejercen partidos políticos nacionales y locales, verificar el funcionamiento de la casilla única,¹⁵ y la superación de otras problemáticas derivadas, por ejemplo, de la inseguridad que impera, entre otros Estados, en Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, que impactan en la organización de la elección tanto federal como local en las dos primeras entidades, en las que eventualmente, podrían presentarse solicitudes para que el Consejo General del INE ejerza sus facultades de atracción. Asimismo, en la pulcritud del procedimiento de designación de los Consejeros de los OPLES en el resto de las entidades federativas¹⁶, en los que también podrían presentarse solicitudes de asunción de atribuciones.

Será el balance cualitativo de la reforma en comento, la que llevará a reflexionar sobre la eficacia de la transformación realizada a la autoridad administrativa electoral y si ello debe modificarse o no, previo a la siguiente elección presidencial a verificarse en 2018, en la que los ciudadanos elegirán sobre la continuidad del actual partido.

Bibliografía

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

DECRETO por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado el 23 de mayo de 2014.

¹⁴ Inició el 7 de octubre de 2014.

¹⁵ Aprobada el 13 de agosto de 2014 para los diecisiete procesos electorales en curso.

¹⁶ En los que celebran elección en 2016 pero cuyo inicio de proceso electoral será en 2015: Aguascalientes, Baja California, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

DECRETO por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, publicado el 23 de mayo de 2014.

<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201397-14_01/CGex201407-14_ap_6.pdf

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014//Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_6.pdf

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Septiembre/30septiembre/CGex201409-30_ap_4.pdf

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Diciembre/CGor201412-18/CGor201412-18_ap_14.pdf