

Hacia la construcción de un nuevo federalismo electoral. El gran reto del Instituto Nacional Electoral

*Toward the Construction of a New Electoral Federalism.
The Great Challenge of the National Electoral Institute*

Raúl Montoya Zamora (México)*

Fecha de recepción: 24 de octubre de 2014.

Fecha de aceptación: 2 de julio de 2015.

RESUMEN

En el presente trabajo se pretende dar cuenta de uno de los grandes retos que enfrenta el Instituto Nacional Electoral (INE), relacionado con la construcción de un nuevo federalismo electoral, ante el hecho innegable de que la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 10 de febrero de 2014, y la legal correspondiente, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014, constituyen un grave ataque al federalismo electoral en México.

A pesar de los contenidos de la reforma, el INE se encuentra en una posición importante para construir los cimientos de lo que se puede denominar nuevo federalismo electoral, y, con ello, atenuar la tendencia centralizadora de las reformas electorales en comento.

PALABRAS CLAVE: nuevo federalismo electoral, centralismo electoral, construcción, Instituto Nacional Electoral.

* Profesor-investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. rulesmontoya@hotmail.com.

ABSTRACT

In the present work aims at giving an account of one of the major challenges facing the National Electoral Institute (INE), related to the construction of a new electoral federalism, before the undeniable fact that the constitutional reform in political and electoral areas published in the Official Journal of the Federation (DOF) on 10 february 2014 and the corresponding legal, published in the DOF on 23 may 2014, constitute a serious attack on the electoral federalism in Mexico.

In spite of the contents of the reform, the INE is located in an important position to build the foundations of what can be called new electoral federalism and, in so doing, reduce the tendency of centralising the electoral reforms in said.

KEYWORDS: new electoral federalism, electoral centralism, construction, National Electoral Institute.

A manera de introducción

Uno de los cambios fundamentales de la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de febrero de 2014, fue la creación de un nuevo órgano electoral, facultado para organizar los comicios federales y locales.

Este organismo, denominado Instituto Nacional Electoral (INE), sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE). Este último contribuyó durante más de 20 años a la consolidación de la democracia en México, pues debe recordarse que luego de contar con un sistema de partido hegemónico ultradominante, se pasó a un sistema multipartidista, y en el año 2000 se conoció la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo.

La estructura, funcionamiento, facultades y atribuciones del INE se encuentran de manera fundamental en el artículo 41, fracción V, apartados a y b, de la Carta Magna, y es el órgano encargado de organizar las elecciones para renovar a los titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo federales; en algunos casos, con la subsistencia de los órganos electorales de los estados, también asume algunas de sus atribuciones, incluyendo la posibilidad de organizar las elecciones para renovar a las autoridades locales.¹

Un aspecto importante de este órgano electoral es el relativo a sus atribuciones en el marco de la organización de procesos electorales federales y locales.

Al respecto, el INE es la única autoridad encargada de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales (como sucedió con el IFE).

En la organización de los procesos electorales federales y locales, al INE le compete:

¹ El Instituto Nacional Electoral (INE) también cuenta con atribuciones en materia de participación ciudadana, como la iniciativa ciudadana y la consulta popular (CPEUM, artículo 35, fracciones VII y VIII, 2014).

- 1) Llevar a cabo la capacitación electoral.
- 2) Fijar la geografía electoral, así como diseñar y determinar los distritos electorales y la división del territorio en secciones.
- 3) Hacer el padrón y la lista de electores.
- 4) Determinar la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.²
- 5) Señalar las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados electorales preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- 6) Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
- 7) Resolver las demás atribuciones que determine la ley.

Además, tiene facultades para nombrar y destituir a los titulares de los consejos generales de los organismos públicos locales electorales (OPLE).

Asimismo, en los supuestos que determine la ley y por una mayoría de ocho votos, el INE podrá asumir directamente asuntos que sean competencia de los OPLE, delegarles atribuciones que le son propias o atraer a su conocimiento cualquier asunto que sea competencia de éstos, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Como se aprecia, el INE absorbe funciones sustantivas que tenían los institutos electorales locales, tales como la capacitación electoral, determinación de la geografía electoral, fiscalización de recursos, ubicación de casillas y designación de funcionarios, impresión de documentos y producción de materiales electorales, integración de un servicio profesional electoral de carácter nacional, etcétera.

² Cabe señalar que el artículo 8 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, dispone que, una vez integrado el INE y a partir de que entraran en vigor las normas previstas en el 2 transitorio, las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casilla se entenderían delegadas a los organismos públicos locales; pudiendo el Instituto reasumir esas atribuciones en cualquier tiempo, por mayoría del Consejo General.

Pero, tal vez, lo más cuestionable de la reforma, y que sin duda constituye una interferencia grave contra el federalismo electoral, es la facultad del INE para nombrar y destituir a los integrantes de los consejos generales de los OPLE; anteriormente, dichos nombramientos eran realizados por la legislatura de cada entidad federativa, en ejercicio de su soberanía, conforme a lo señalado por el artículo 40 constitucional, dado que el nombramiento de autoridades locales electorales es un asunto que corresponde al régimen de cada estado.

Al parecer, la reforma se encuentra a un solo paso de centralizar por completo la organización de las elecciones en México, con la consiguiente desaparición de los 32 subsistemas electorales locales; dado que, incluso, en el propio artículo 41, apartado d, de la Carta Magna se prevé el establecimiento de un Servicio Profesional Electoral nacional, el cual comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de las autoridades administrativas electorales locales de las entidades federativas. El Instituto será el encargado de regular la organización y el funcionamiento de este servicio por medio de la emisión del estatuto correspondiente.

Ante esto, no se comparte la idea de centralizar las elecciones en México, dado que ello afecta considerablemente al sistema federal, al declarar incompetentes o menores de edad³ a las entidades federativas para dictar sus propias reglas del juego electoral, así como para organizar los comicios.

Se destaca, además, que las autoridades electorales de los estados han hecho mucho más que sólo instalar casillas y capacitar funcionarios electorales, pues han contribuido a que, en la gran mayoría de las entidades federativas, existan legislaturas plurales y haya alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo y en los ayuntamientos.

³ El término aplicado a una entidad federativa se entiende como una situación en la que a los estados se les considera incapaces de tomar determinaciones para organizar sus elecciones.

También, muchos subsistemas electorales estatales —como los de Oaxaca y Chiapas— incorporan las reglas de usos y costumbres de las comunidades indígenas para la elección de sus autoridades, y esto parece ser una situación ignorada por el Constituyente.

No obstante el carácter centralizador de la reforma de mérito, se considera que el INE se encuentra en una posición importante para rescatar algo del federalismo electoral perdido. Un factor esencial para lograrlo deriva del buen uso que haga esta institución de las facultades de asunción, atracción y delegación.

Se reconoce, asimismo, que en esta tarea de grandes expectativas el INE tiene como aliado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que ha dado muestras de su vocación federalista emitiendo criterios de vanguardia, mediante los cuales ha distribuido adecuadamente las competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales locales y federales.

Para el desarrollo de este trabajo, se abordarán, brevemente, algunas notas acerca del federalismo y se analizará lo que significa la práctica de este concepto en el plano electoral. Posteriormente, se tratarán las facultades de asunción, atracción y delegación, y se explicará cómo su uso, equilibrado por el INE, incidiría en la construcción de lo que se ha llamado nuevo federalismo electoral.

Breves notas acerca del federalismo

Etimológicamente, la palabra *federalismo* se deriva del latín *foedūs, foedēris*, que significa *contrato, tratado o pacto*. En palabras de Herminio Sánchez de la Barquera (2011, 8), desde la Edad Media ya se usaban las palabras *foedus* y *confoederatio* en el sentido de alianza, liga o asociación.

Por su parte, Stephen Leacock (1924, 207) define Federación como la unión entre dos o más naciones independientes. También apunta que en la evolución de los estados modernos se puede apreciar que el principio federativo ha tenido un papel preponderante, dado que ha provisto

la cohesión necesaria para ligar a las comunidades que componen a los Estados Unidos de América, lo mismo que las desiguales monarquías y ciudades libres unidas en el imperio germánico; México, Brasil y Suiza son repúblicas federales. Hasta donde se ha podido prever, parece que cualquier intento por crear un Estado universal debe dirigirse por las líneas del sistema federal (Leacock 1924, 205).

El Estado federal se caracteriza por un grado de descentralización jurídico-política intermedio entre un Estado central y una confederación de estados. El sistema federal es creado por la Constitución, dando origen a dos clases de órdenes jurídicos parciales: el de la Federación, cuyo ámbito de validez es todo el territorio denominado Estado, y el de las entidades federativas, que tiene legitimidad en zonas geográficas concretas del territorio estatal (IIJ-UNAM 2002, 50).

En un Estado federal se distribuye el poder entre un Estado central y sus diferentes partes federadas, intentando evitar su concentración en una sola. Por tanto, las atribuciones otorgadas a la Federación y a los estados federados deben distribuirse de tal manera que ninguno de éstos detente una especie de supremacía de competencias.

Así, de acuerdo con Manuel García Pelayo (2000, 216-7), la naturaleza del Estado federal implica una necesidad de hacer posible la organización racional del poder político, de acuerdo con una relación de paridad entre las partes, y no sólo de relaciones de supra y subordinación. Esta organización racional tiene por objeto garantizar la máxima autonomía de las partes que integran el Estado federal, ya que con ello se responde a un mejor funcionamiento de la organización; existe un reconocimiento y respeto a las entidades federadas, que constituye una vía para la realización de la libertad.

Se coincide con José Miguel Salcido (2013, 333) en el sentido de que no existe un solo concepto de federalismo o, en sus propias palabras, de federalismo puro, en razón de que se puede hablar de tantos federalismos como estados federales. Lo que sí se puede apreciar son ciertos grados

de adjudicación o colocación del poder; conforme a esto, se pueden observar estados que cuentan con mayor o menor centralización o descentralización. De tal modo, un Estado que adjudica todo el poder al ámbito central —esto es, que cede toda su soberanía a la Federación— deja de existir en cuanto Estado o modelo federal y da lugar a un Estado unitario.

Por otra parte, Ignacio Burgoa destaca algunas particularidades del modelo federal:

- 1) Autonomía democrática de las entidades federadas, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
- 2) Autonomía constitucional, traducida en la potestad de las entidades para organizarse política y jurídicamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional.
- 3) Participación de las entidades federadas en la expresión de la voluntad nacional, tanto por la integración del cuerpo legislativo federal como por la reformabilidad de la Constitución general (Burgoa 1994, 412).

En opinión del mismo autor (Burgoa 1994, 414-5), dichas características concurren en el régimen jurídico-político en que se organizó el país en el imperio de las constituciones de 1857 y 1917, en las que las entidades miembro de la República mexicana gozaban de autonomía democrática, autonomía constitucional y legislativa, y autonomía ejecutiva y judicial.

En la Constitución actual, el artículo 40 consagra expresamente la existencia de un sistema federal, estableciendo los distintos ámbitos de competencia entre la Federación, estados y municipios.

Es en la ley fundamental en la que se crea el sistema federal, reconociendo la existencia de dos órdenes subordinados a ésta: la Federación y las entidades federativas, a las que les señala su competencia y límites. Entre estos órdenes no existe subordinación, sino coordinación, por lo cual, una legislación federal no prevalece, en principio, por encima de una local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente. Estos dos órdenes

se encuentran subordinados a la Constitución, y la Federación cuenta con la competencia que expresamente le señala ésta; mientras que las entidades federativas gozan de una especie de competencia residual, conforme lo señala el artículo 124 constitucional (IIJ-UNAM 2002, 46).

¿Qué significa la práctica del federalismo en el plano electoral?

Ignacio Burgoa (1994, 412), al destacar algunas particularidades del modelo federal, señala que las entidades federadas deben tener autonomía democrática para designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.

Sin embargo, ¿cómo debe entenderse esa potestad de designación? Desde luego que como un acuerdo con la muy particular forma de organización jurídica y política de cada entidad, pero siempre acatando los principios de la Constitución federal.

Es decir, en el esquema federal, cada entidad es autónoma para decidir, entre otras cosas: la forma de organizar los poderes públicos, su funcionamiento, sus facultades y atribuciones, y su forma de elección, situación que implica desde la configuración de las leyes electorales hasta la configuración de las autoridades encargadas de llevar a cabo el proceso electoral, pero siempre de acuerdo con lo estipulado en la norma fundamental.

Consecuente con lo anterior, la práctica del federalismo, en el plano electoral, significa la potestad de cada entidad federativa de hacer su propio marco jurídico en la materia y, conforme a éste, configurar y designar a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, así como desarrollar el proceso electivo correspondiente tendente a renovar los poderes públicos locales. Todo lo anterior, desde luego, sin contravenir lo que, en relación con ello, dispone la Constitución federal.

Al respecto, conviene apuntar que el modelo electoral, consolidado a partir de la década de 1990, expresaba claramente la manera de distribuir

las facultades entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales federales, y sus homólogas en las entidades federativas, lo que permitió el desarrollo de las instituciones electorales de cada estado, respetando, desde luego, los principios establecidos en el artículo 116 de la Constitución federal.

Así, con el esquema anterior y durante casi dos décadas, la competencia electoral se dio en el ámbito federal y local, con reglas sencillas e instituciones que respondían a cada entorno competencial; es decir, no existía mayor problema en determinar cuándo era atribución federal o local. Esto posibilitó la coexistencia de 33 sistemas electorales: uno de carácter federal y 32 locales.

Antes de la reforma constitucional de 2007, el entonces IFE intervenía en los procesos electorales locales, estaba presente en la elaboración del padrón electoral, lista nominal de electores y la credencial de elector. Era por medio de acuerdos, surgidos de la buena voluntad, como el IFE participaba en los procesos electorales locales con intensas campañas de credencialización y actualización del padrón electoral y el listado nominal de electores. Se podría decir que el federalismo electoral de esa época era muy sencillo de interpretar.

Con la reforma constitucional de 2007 se aumentó el grado de intervención del IFE en los procesos electorales locales, principalmente, debido a que era la única autoridad en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

De igual manera, la legislación electoral vigente en ese tiempo contemplaba esquemas de participación y colaboración muy importantes entre las autoridades electorales federales y locales, lo que bien se puede considerar como el justo medio entre los dos extremos del debate: centralización contra federalización.

Así, por ejemplo, ya se citaba que el acceso a las prerrogativas de radio y televisión en un proceso electoral local para los partidos políticos y coaliciones participantes y para el cumplimiento de los fines de las autoridades

electorales locales se daba por conducto del IFE, que era la única autoridad responsable de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, 2012).

Las autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos sólo podían superar la limitación impuesta por los secretos bancario, fiduciario y fiscal por conducto de la Unidad de Fiscalización del IFE (CPEUM, artículo 41, base V, 2012).

Existía la posibilidad de que el IFE, mediante convenio celebrado con las autoridades administrativas electorales locales, se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales (CPEUM, artículo 41, base V, 2012).

Era competencia del Instituto conocer de los procedimientos sancionadores cuando la conducta cometida infringiera las normas relativas a la propaganda en radio y televisión —contratación de tiempos, propaganda denigrante y que calumnia— (CPEUM, artículo 41, base III, 2012).

También era atribución del IFE conocer de los procedimientos sancionadores cuando la conducta denunciada se encontraba relacionada con la violación de las normas que prohibían a los servidores públicos de la Federación, estados y municipios utilizar la propaganda institucional con fines de promoción personal; así como cuando se difundía propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendieran las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial (CPEUM, artículo 41, base III, y artículo 134, párrafos 7 y 8, 2012).

Asimismo, todas las entidades federativas utilizaban el padrón electoral, la credencial de elector y la lista nominal de electores elaborada por el IFE.

En sede jurisdiccional, el TEPJF tenía —y tiene— la última palabra al conocer y resolver los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) que se promovían en contra de actos definitivos y firmes de las autoridades electorales locales encargadas de organizar y calificar las elecciones o resolver las controversias de éstas, siempre y cuando dichos actos y resoluciones fueran determinantes para el desarrollo del proceso electoral

respectivo o el resultado final de las elecciones (CPEUM, artículo 99, fracción IV, 2012).

De igual manera, el TEPJF tenía —y cuenta con— la última palabra en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos (CPEUM, artículo 99, fracción V, 2012).

Ahora, con la reforma de 2014, la Constitución federal y las leyes generales secundarias confieren más atribuciones al INE en el marco de la organización de un proceso electoral local y, consecuentemente, se disminuyeron considerablemente las atribuciones de las autoridades electorales de los estados.

Afortunadamente, la reforma no logró concretar la idea de centralizar por completo la función electoral, con la consiguiente desaparición de los 32 subsistemas electorales locales y el nacimiento de un único instituto nacional electoral que organizara los comicios federales y locales; en vez de esa propuesta, contraria al federalismo, quedó un modelo que mengua las atribuciones de las entidades federativas en materia electoral.

Como se expresó en el primer apartado de este trabajo, esta reforma se considera altamente centralizadora, dado que atribuciones sustantivas desarrolladas con normalidad por las autoridades electorales de los estados se sustraen de su esfera competencial para ser traspasadas al INE. Por lo que, con esta alta dosis de centralización, resulta dudoso hablar de un federalismo electoral.

Pero, en opinión de Rosa María Cano (2015, 394), la reforma de 2014 salvó al federalismo electoral de su colapso total, pues si bien se centralizaron muchas atribuciones, no todos los aspectos pueden señalarse de esa manera, ya que el nuevo modelo electoral abrió la posibilidad de que la Federación delegue facultades a las entidades federativas. Por lo que se debe ver, en esta reforma, un nuevo modelo federal con cierta mengua en las facultades locales, sin duda, pero que puede llevar a una sana colaboración y distribución en el reparto de actividades electorales.

Para Lorenzo Córdova (2015, 315), a pesar del carácter centralizador de la reforma, se estima que esta redistribución de competencias puede interpretarse con una vocación centralizadora, o bien con una vocación colaborativa; lo que puede llevar a centralizar por completo la función electoral o a propiciar una especie de nuevo federalismo de carácter colaborativo.

Así que, según este mismo autor (Córdova 2015, 315), debido a la mezcla de atribuciones entre el INE y los OPLE, la práctica del federalismo electoral podría tener una faceta centralista en la que, en ese afán centralizador, el Instituto asumiera la organización total de las elecciones en las entidades federativas o la mayoría de las atribuciones de los OPLE. En dicho escenario, las autoridades electorales locales se convertirían en simples cascarones, sin ningún tipo de atribuciones en la práctica.

O bien, de acuerdo con el uso equilibrado de las facultades especiales —asunción, atracción y delegación—, el INE está en condiciones de generar mayores espacios de colaboración con los OPLE, delegando algunas atribuciones que éstos ya ejercían de buena manera antes de la reforma político-electoral de 2014.

A continuación se verá en qué consisten las mencionadas facultades especiales y cómo incidirían en la construcción de un nuevo federalismo electoral de carácter cooperativo.

*Facultades de asunción, atracción y delegación
y su incidencia en la construcción de un nuevo
federalismo electoral cooperativo*

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) reglamenta las facultades de delegación, atracción y asunción con las que cuenta el INE.

Se analizará, brevemente, en qué consisten dichas facultades para ver, posteriormente, cuál sería su impacto en la construcción de un nuevo federalismo electoral.

Al respecto, el artículo 120, párrafo 2, de la LGIPE señala que se entiende por asunción la atribución del INE de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral de los OPLE.

En tanto que el párrafo 3 de este mismo artículo dispone que se entiende por atracción la atribución del INE de hacer de su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLE, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación.

De lo anterior, una primera diferencia entre las facultades de asunción y atracción estriba en que la primera es para asumir de modo directo todas las atribuciones de los OPLE; mientras que por medio de la segunda el INE puede atraer cualquier asunto de la competencia de los OPLE cuando se trate de un tema trascendente, o para sentar un criterio de interpretación, es decir, mediante la facultad de atracción el INE no asumiría de modo directo todas las atribuciones de los OPLE, sino sólo aquellos asuntos que se estimen trascendentes o en los que se considere necesario sentar un criterio de interpretación.

Precisamente, el artículo 123 de la LGIPE establece también la posibilidad de una asunción parcial, que operaría a petición fundada de la mayoría de los integrantes del consejo general de los OPLE, y por resolución mayoritaria de ocho votos de los integrantes del Consejo General del INE. En tales casos, la solicitud podrá presentarse en cualquier momento del proceso electoral de que se trate y sólo tendrá efectos durante éste.

La facultad de asunción se rige por un procedimiento especial previsto en los artículos 122 y 123 de la LGIPE, que corresponde sustanciar a la Secretaría Ejecutiva del INE. Este proceso se inicia mediante la presentación de una solicitud fundada y motivada ante el INE, aprobada cuando menos por cuatro integrantes de su consejo general o por la mayoría de los integrantes del consejo general del OPLE correspondiente. Dicha solicitud de asunción total tiene que presentarse antes de que dé inicio el proceso electoral local, por lo que una vez empezado éste no podrá entablarse el procedimiento de asunción total (LGIPE, artículo 122, párrafos 3 y 14, 2014).

De acuerdo con lo previsto en el párrafo 2 de la LGIPE del artículo 122, entre las causas que pueden dar pauta a la solicitud se encuentran:

- 1) 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, afecten los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impidan, por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el OPLE competente.
- 2) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecte, indebidamente, la organización del proceso electoral competente, al no poder realizar este organismo todas las etapas del proceso electoral con imparcialidad.

Como se puede advertir, la facultad de asunción se tiene que ejercer sólo en aquellos casos graves en los que no existan condiciones para llevar a cabo los procesos electorales con pleno respeto a los principios constitucionales propios de unas elecciones democráticas, ya sea porque se acrediten diversos factores que afecten la paz social o por la injerencia o intromisión de los poderes públicos que afecte la organización del proceso electoral.

La facultad de asunción, así como sucede en el ámbito del derecho penal con el principio de intervención mínima —a modo de analogía—, debería ser la última ratio, esto es, la medida final que debe tomar el INE, siempre y cuando se acredite con elementos objetivos y racionales que no puede llevarse a cabo la organización del proceso electoral por el OPLE competente, debido a la falta de condiciones mínimas que garanticen los principios constitucionales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad, independencia y equidad.

Se destaca que, en este procedimiento, la Secretaría Ejecutiva del INE tiene que realizar una investigación para corroborar las causas que dieron origen a la solicitud de asunción, para lo cual se tomarán en cuenta, además de las pruebas que obren en el procedimiento, las opiniones de todos los partidos políticos participantes en el proceso, de los poderes del Estado y otros actores políticos que puedan incidir en éste. Igualmente, 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 (LGIPE, artículo 122, párrafos 11 y 12, 2014).

Es facultad exclusiva del Consejo General del INE resolver, al menos por una mayoría de ocho votos, el proyecto de resolución rendido por la Secretaría Ejecutiva antes de que se inicie el proceso local correspondiente, valorando los elementos denunciados y que afecten a alguno o a varios de los principios constitucionales electorales que dieron motivo a la solicitud de la asunción. Esta resolución podrá ser impugnada ante la Sala Superior del TEPJF (LGIPE, artículo 122, párrafos 10 y 13, 2014).

Un punto a favor del proceso electoral federal 2014-2015 fue que no se solicitó al INE que ejerciera la facultad de asunción.

En cuanto a la facultad de atracción, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 124, párrafo 1, de la LGIPE, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los consejeros electorales del INE o por la mayoría del consejo general del OPLE competente. El Consejo General del INE ejercerá dicha facultad siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.

Conforme al párrafo 2 del mismo artículo, la petición deberá contener los elementos señalados para la solicitud de asunción, pero con la salvedad de que podrá presentarse en cualquier momento.

A su vez, el párrafo 3 define que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permite que éste revista 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.

Por su parte, el párrafo 4 de la LGIPE dispone que para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el INE deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir para la sociedad en general y para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de éstos.

Finalmente, el párrafo 5 del mencionado artículo prevé que las decisiones correspondientes a esta facultad serán emitidas por el Consejo General del INE, con apoyo en el trabajo de sus comisiones y en el consejo general del OPLE competente. Estas decisiones, al igual que las emitidas en los procedimientos de asunción, podrán ser impugnadas ante el TEPJF.

Ahora bien, por cuanto hace a la facultad de delegación, el artículo 125 de la LGIPE es enfático en señalar que tendrá el carácter de excepcional; lo que en principio puede llevar a concluir que, a pesar de los requisitos y condiciones previstos en la ley, las capacidades de asunción y atracción pueden ser ejercidas casi de modo sistemático por el INE, mientras que la facultad de delegación puede ser, como dispone la ley, la excepción.

Empero, con el fin de construir un nuevo federalismo electoral cooperativo, se considera que el INE puede interpretar adecuadamente dichos preceptos, haciendo de las facultades de asunción y atracción la excepción, y de la facultad de delegación la regla general, de acuerdo con lo que se razonará más adelante.

Continuando con el tema de la facultad de delegación, el artículo 125, párrafo 1, de la LGIPE dispone que la Secretaría Ejecutiva someterá al Consejo General los acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad. Para el ejercicio de ésta, el acuerdo del Consejo General deberá valorar positivamente las capacidades profesionales,

técnicas, humanas y materiales del OPLE para cumplir con eficiencia la función (LGIPE, artículo 125, párrafo 2, 2014).

La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho consejeros electorales. Finalizado el proceso electoral, cesarán los efectos de la delegación. El Instituto podrá reasumir la función delegada antes de que termine el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos (LGIPE, artículo 125, párrafo 3, 2014).

Los OPLE ejercerán las facultades delegadas, sujetándose a lo previsto en la LGIPE, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General del INE (LGIPE, artículo 125, párrafo 4, 2014).

De igual manera, las decisiones que adopte el Consejo General del INE respecto de la delegación de facultades podrán ser impugnadas ante el TEPJF.

Durante el proceso electoral 2014-2015, el INE no realizó delegación alguna a los OPLE, y esto tendría que haberlo hecho antes del inicio del proceso electoral.

Incluso, el INE no solamente no delegó atribución alguna a los OPLE competentes, sino que reasumió las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casilla, que se entendían delegadas a los organismos públicos locales, por virtud de lo dispuesto en el artículo 8 transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral (DOF 2014), con la finalidad de instrumentar la casilla única (INE 2014a y 2014b).

Hecho que se califica poco afortunado porque se considera que se podía haber realizado un acuerdo en el que se privilegiaran la coordinación y colaboración entre el INE y los OPLE competentes, dándoles participación en las funciones de capacitación, ubicación de las casillas y designación de los funcionarios, y no sólo para efectos de financiar equitativamente los costos correspondientes que tendrá el INE en el ejercicio de estas atribuciones.

Afortunadamente, el INE tampoco ejerció la facultad de asunción. Empero, reasumió las funciones de capacitación electoral e instalación e integración de las mesas directivas de casilla.

Ahora, resta apreciar la actuación del INE en el marco de los procesos electorales a celebrarse en el futuro para ver el rumbo que tomará este nuevo federalismo electoral.

De lo antes expuesto, se puede establecer, a manera de conclusión, que el federalismo electoral —ya de por sí menoscabado con la reforma— depende en gran medida de cómo ejerza el INE dichas facultades de asunción, atracción y delegación.

Así, si en la experiencia de los siguientes procesos comiciales se advierte que la asunción —total o parcial— y atracción son la regla general, y la delegación, como lo dispone la ley, es excepcional, se habrá comprobado que el federalismo electoral quedó totalmente aniquilado y se dará paso hacia la centralización del sistema electoral en México.

Si, por el contrario, se advierte que las facultades de asunción y atracción se ejercen en menor medida o no son ejercidas por el INE, y existe la confianza de delegarles algunas atribuciones a los OPLE, se podrá decir que, a pesar de estar concentradas muchas actividades importantes en el INE, existe una tendencia favorable a preservar el sistema federal electoral, mediante una adecuada coordinación y colaboración entre autoridades centrales y estatales, con lo que se dará paso hacia la construcción de un nuevo federalismo electoral.

Hay que recordar que, en palabras de Xavier Díez (2008, 71), un sistema que opera en la base de la cooperación —en el que si bien cada cual cumple con sus atribuciones y responsabilidades y al mismo tiempo funciona con la lógica de coincidencia de metas y contribución coordinada de empeños y recursos— de forma natural evoca pronósticos halagadores para su eficaz desempeño.

Consecuentemente, el INE y —en caso de la impugnación de sus determinaciones— el TEPJF se encuentran en una posición privilegiada, que

les permitirá rescatar algo del federalismo electoral perdido con la reforma analizada, siempre y cuando depositen su confianza en los OPLE, y les deleguen aquellas atribuciones que supieron ejercer de buena manera en el pasado; evitando también, en la medida de lo posible, no hacer uso de las facultades de asunción y atracción; esto es, el INE debe hacer de estas facultades, como se indicó, la excepción y no la regla.

Y esto es algo que el INE debe tomar en cuenta seriamente, ya que en sus atribuciones tiene encomendada la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y sus candidatos.

Es un enorme reto para el INE asumir la fiscalización de las finanzas de todos los partidos políticos —nacionales y locales—, así como de todas las precampañas y campañas federales y locales, y de todos los candidatos, incluyendo los independientes —tiene que fiscalizar más de 70,000 campañas, frente a las 6,000 que vigilaba el extinto IFE—; pues se debe recordar que el IFE tardaba algo más de un año en aprobar el dictamen consolidado de los gastos de campaña de la elección presidencial.

Ahora, esto lo tendrá que realizar de manera paralela al curso de cada campaña —en aproximadamente 63 días, contando el tiempo de la impugnación correspondiente—, y de manera eficiente, ya que conforme al artículo 41, base VI, de la CPEUM es causa de nulidad de elección el rebase de topes de gastos de campaña en 5% del monto total autorizado. Esto implica que el INE deberá resolver con toda oportunidad los procedimientos de fiscalización de las campañas, pues sus determinaciones son susceptibles de ser impugnadas ante el TEPJF, y de esas decisiones dependerá si un órgano jurisdiccional federal o local anula una elección.

Esta sobrecarga de trabajo encomendada al INE puede ser superada si adopta un espíritu de cooperación y colaboración con los OPLE, de tal manera que, haciendo un uso correcto de la facultad de delegación, pueda desahogar de manera eficiente el trabajo que implica el ejercicio de las nuevas atribuciones en el marco de la organización de los procesos electorales locales.

Si, por el contrario, el INE se cierra a la posibilidad de cooperación y colaboración con los OPLE, corre el riesgo de cometer errores sustanciales en la ejecución de sus atribuciones, derivados de la sobrecarga de trabajo, y de que desvirtúe por completo la existencia de los institutos electorales estatales, si los dejara como señala Córdova (2015, 315), como cascarones, desprovistos de atribuciones en la práctica.

Por tanto, el gran reto del INE es apostar a la construcción de un nuevo federalismo electoral, en el cual se fomenten la cooperación, colaboración y coordinación con los OPLE, con la finalidad de rescatar un poco del federalismo electoral perdido y, además, con el propósito de garantizar una mejor organización de los procesos electorales federales y locales.

En esta tarea, el TEPJF tiene que colaborar al sentar criterios de interpretación y aplicación favorables con el federalismo electoral.

Al respecto, cabe señalar que el órgano jurisdiccional especializado en la materia ha sido garante del federalismo judicial, al emitir criterios que potencian el papel de los órganos jurisdiccionales de los estados.

Un ejemplo de esto lo constituye la jurisprudencia 15/2014, en la cual se refiere que el federalismo judicial se garantiza por medio del rencauzamiento de asuntos a la autoridad local competente, incluso cuando no esté prevista una vía o medio de objeción específico para impugnar el acto reclamado.

En tal criterio, la Sala Superior del TEPJF razonó que el federalismo judicial se actualiza por medio de un sistema integral de medios de impugnación tendente a que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En esa tesitura, estableció que si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determina que las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben garantizar la existencia de medios de impugnación en la materia, es posible desprender que la falta de previsión de un recurso específico o de reglas atinentes a su trámite y sustanciación para impugnar ciertos actos y resoluciones electorales

restringiría la intervención de los tribunales electorales locales, siendo contraria al espíritu del federalismo judicial y no funcional para el sistema constitucional y legal de justicia electoral integral.

Consecuentemente, la Sala Superior reconoció que el funcionamiento óptimo del sistema de medios de impugnación en la materia electoral demanda la existencia de una vía local ordinaria, funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral; por lo que, privilegiando la interpretación que condujo a tal conclusión, sostuvo que en el sistema federal mexicano, ante la falta de un medio de impugnación local, lo procedente es rencauzar el asunto a la autoridad jurisdiccional de la respectiva entidad federativa o del Distrito Federal, a efecto de que implemente una vía o medio idóneo.

De esta manera, la Sala Superior privilegió la participación de la jurisdicción electoral local en el conocimiento y resolución de controversias electorales antes de acudir a esa instancia federal; de lo que resulta una disposición acorde con el fortalecimiento del federalismo judicial, dado que favorece el reconocimiento, participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

El criterio anterior se encuentra vinculado con el contenido en la jurisprudencia 14/2014, que impone la obligación para las autoridades jurisdiccionales locales de implementar un medio de impugnación idóneo, ante su falta de previsión en la normativa local.

El criterio de cuenta fue sustentado considerando la obligación de salvaguardar y maximizar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva; así como la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, incluyendo las jurisdiccionales, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Derivado de esto, se concluyó que los órganos jurisdiccionales, en la esfera de sus atribuciones, deben proveer lo necesario a fin de hacer realidad,

en dichos términos y conforme a tales principios, el derecho de acceso a la impartición de justicia y a un recurso efectivo. Consecuentemente, en los casos en los que la normativa electoral local no prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal o del Distrito Federal competente deberá implementar un medio sencillo y acorde con el caso, en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso, a fin de conocer y resolver el asunto; en su defecto, si fuera planteado ante alguna de las Salas del TEPJF, ésta debía ordenar su rencauzamiento a la instancia jurisdiccional local que corresponda, a efectos de que proceda en los términos indicados.

En esa misma línea se inscribe el criterio contenido en la jurisprudencia 5/2011, en la cual se le otorga competencia a los tribunales electorales de las entidades federativas para conocer y resolver asuntos relacionados con la integración de los órganos locales de partidos políticos nacionales.

Es con ese tipo de interpretaciones como puede consolidarse un nuevo federalismo judicial electoral de carácter cooperativo y colaborativo, dando paso a criterios que privilegien la existencia de la jurisdicción electoral local, y que, de modo principal, favorezca, con la protección más amplia, el derecho fundamental de las personas al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Se insiste en que se puede lograr esto si el TEPJF reconoce, como lo ha hecho en la jurisprudencia mencionada, el papel de los órganos jurisdiccionales electorales de los estados en la consolidación de un sistema integral de justicia electoral, garante de los principios de constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de la autoridad electoral, y, sobre todo, el papel de estos tribunales en la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

Finalmente, se deja como reflexión, a fin de contribuir a la construcción de este nuevo federalismo electoral, la propuesta de que en el nombramiento de los integrantes del consejo general de los OPLE, el INE sólo se encargue de llevar a cabo el proceso de selección de los mejores; devolviendo la facultad de designación o nombramiento a las legislaturas estatales.

Con dicho procedimiento se garantiza que sólo los mejores integren el órgano superior de dirección de los OPLE, así como la imparcialidad de sus integrantes, y, a la par, se recupera la facultad soberana de cada entidad federativa para designar a sus propias autoridades electorales.

Se espera que no pase mucho tiempo para que esta propuesta se vuelva una realidad y que la reforma analizada sólo sea de transición, pero no con la finalidad de centralizar por completo la función electoral, sino con el objetivo de construir un nuevo federalismo electoral de carácter cooperativo entre las autoridades locales y las entidades federativas.

Conclusiones

Primera. Con motivo de la reforma político-electoral analizada, al INE se le confirieron funciones sustantivas de los institutos electorales locales, tales como la capacitación electoral, determinación de la geografía electoral, fiscalización de recursos, ubicación de casillas y designación de funcionarios, impresión de documentos y producción de materiales electorales, integración de un servicio profesional electoral de carácter nacional, designación y remoción de los integrantes de los consejos generales de los OPLE, etcétera.

Segunda. Una interferencia grave en contra del federalismo electoral es la facultad del INE para nombrar y destituir a los integrantes del consejo general de los OPLE; anteriormente, dichos nombramientos eran realizados por la legislatura de cada entidad federativa, en ejercicio de su soberanía, conforme a lo señalado en el artículo 40 constitucional, dado que el nombramiento de autoridades locales electorales es un asunto correspondiente al régimen de cada estado.

Tercera. A pesar del carácter centralizador de la reforma de mérito, se considera que el INE se encuentra en una posición importante para rescatar algo del federalismo electoral perdido. Un factor esencial para lograrlo deriva del buen uso que haga esta institución de las facultades de asunción, atracción y delegación.

Cuarta. Si en la experiencia de los siguientes procesos comiciales se advierte que la asunción —total o parcial— y atracción son la regla general, y la delegación, como lo dispone la ley, es excepcional, se habrá comprobado que el federalismo electoral quedó totalmente aniquilado y se habrá dado paso hacia la centralización del sistema electoral en México.

Quinta. Si, por el contrario, se aprecia que las facultades de asunción y atracción se ejercen en menor medida o no son ejercidas por el INE, y existe la confianza en delegarles algunas atribuciones a los OPLE, se podrá decir que, a pesar de estar concentradas muchas actividades importantes en el INE, existe una tendencia favorable a preservar el sistema federal electoral, mediante una adecuada coordinación y colaboración entre autoridades centrales y estatales, y se habrá dado paso a la construcción de un nuevo federalismo electoral.

Sexta. Uno de los grandes retos que tiene el INE es apostar a la construcción de un nuevo federalismo electoral, en el cual se fomente la cooperación, colaboración y coordinación con los OPLE, con la finalidad de rescatar un poco del federalismo electoral perdido y, además, con el propósito de garantizar una mejor organización de los procesos electorales federales y locales.

Séptima. En esta tarea, el TEPJF tiene que colaborar al sentar criterios de interpretación y aplicación favorables con el federalismo electoral, tal y como lo ha realizado al aprobar jurisprudencia que potencia el papel de los órganos jurisdiccionales de los estados en la consolidación del sistema integral de justicia electoral y la protección de los derechos humanos.

Fuentes consultadas

- Burgoa, Ignacio. 1994. *Derecho constitucional mexicano*. 9ª ed. México: Porrúa.
- Cano Melgoza, Rosa María. 2015. El impacto de la reforma electoral de 2014 en la estructura del sistema federal mexicano. En Castañeda, Díaz y Montoya 2015, 383-403.
- Castañeda Rivas, María Leoba, Víctor Manuel Díaz Vázquez y Raúl Montoya Zamora, coords. 2015. *Monitor democrático 2015. Sobre el nuevo federalismo electoral*. México: UNAM.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2015. Hacia un federalismo colaborativo en materia electoral. En Castañeda, Díaz y Montoya 2015, 313-9.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.
- 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf (consultada el 16 de marzo de 2015).
- Díez de Urdivia, Xavier. 2008. *El sistema federal mexicano*. México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 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. 10 de febrero.
- García Pelayo, Manuel. 2000. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial.
- IJ-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. *Enciclopedia jurídica mexicana*. México: Porrúa.
- INE 2014a. Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG100/2014, por el cual se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales por disposiciones transitorias en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la LGIPE. Disponible

- en 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 (consultada el 24 de octubre de 2014).
- 2014b. Acuerdo INE/CG114/2014, por el que se aprueba el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015. Disponible en 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 (consultada el 24 de octubre de 2014).
- Jurisprudencia 5/2011. INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=5/2011&tpoBusqueda=S&sWord=5/2011> (consultada el 23 de octubre de 2014).
- 14/2014. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2014&tpoBusqueda=S&sWord=> (consultada el 23 de octubre de 2014).
- 15/2014. FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=15/2014&tpoBusqueda=S&sWord=> (consultada el 23 de octubre de 2014).
- Leacock, Stephen. 1924. *Elementos de ciencia política*. 4ª ed. México: Victoria.

- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_100914.pdf (consultada el 15 de abril de 2015).
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf (consultada el 18 de abril de 2015).
- Salcido Romero, José Miguel. 2013. El Instituto Nacional de Elecciones: una visión desde el federalismo mexicano. En *Instituciones electorales a debate*, coord. César Astudillo, 251-7. México: Tirant lo Blanch.
- Sánchez de la Barquera, Herminio. 2011. *La federación de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* México: UNAM.