



Año 7, Núm. 19 (Julio- diciembre 2014)



**Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870**

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Recibido el 28 de septiembre de 2014. Dictamen favorable el 6 de diciembre de 2014.

ANALISIS SOBRE EL CAMBIO DEL IFE al INE PROS Y CONTRAS

**FRANCISCO RODRIGUEZ VARELA
ANGELICA MARÍA CAMPOY ROBLES
CARLOS ARMANDO TORRES LAGARDA**

RESUMEN

La reforma constitucional en materia política-electoral aprobada por el Congreso de la Unión y publicada el 10 de febrero de 2014, cambia sustancialmente nuestro régimen electoral. Su objetivo principal es homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales tanto federales como locales. Estas Nuevas disposiciones de organización política se han establecido para la operación y el funcionamiento del sistema político mexicano que obliga a replantear planes y estrategias de los partidos para la elección del próximo año.

Para ello se ha creado un nuevo organismo denominado Instituto Nacional Electoral como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sustituye al IFE, y con nuevas estructuras estatales reguladas por la federación intentarán desplazar el poder según sus impulsores que ejercen los poderes locales en los organismos locales electorales.

El trabajo va a ser muy grande ya que se renuevan nueve gobiernos estatales, también numerosos ayuntamientos y diputaciones locales y, además, la disputa por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde 500 diputaciones estarán en juego entre los partidos políticos. Es por ello importante analizar los alcances de la transformación de IFE a INE y reflexionar sobre los pros y contra que se presentan, en los cambios jurídicos que se establecieron en las nuevas atribuciones al órgano electoral Federal.

Palabras clave: Instituto Nacional Electoral, Instituto Federal Electoral, Reforma, Constitucional Político- Electoral, Consejo General



ABSTRACT

The constitutional reform in political-electoral matters adopted by the congress and published on February 10th 2014, substantially changing our electoral system. Its main objective is to harmonize the standards with which both federal and local elections are organized. These new provisions of political organization have been established for the operation and functioning of the political system that forces us to rethink plans and strategies parties for election next year.

For this we have created a new body called the National Election Commission as having legal personality and assets, which replaces the IFE autonomous public body, and new state structures regulated by the federation try to move the power according to its promoters exercised by local authorities in electoral local agencies.

The work will be very large since nine state governments, too many municipalities and local councils and also the dispute by the Chamber of Deputies of the Congress, where 500 councils at stake between political parties are renewed. It is therefore important to analyze the scope of the transformation of IFE to INE and reflect on the pros and cons presented in the legal changes that were established in the new powers to the federal electoral body

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional Electoral es creado con la reforma constitucional (artículo 41) del 10 de febrero de 2014 como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores¹ es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, así como organizar, en coordinación con los organismos

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Año 7, Núm. 19 (Julio- diciembre 2014)



Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal.

Los cambios a nuestro sistema político electoral han sido sustanciales, entre los puntos más importantes está la facultad de intervenir en las elecciones locales por parte del INE, además se aumenta el número de consejeros electorales en el consejo general del instituto nacional y de los órganos estatales, se establece la atracción de comicios cuestionados en los estados, se busca una mejor fiscalización de recursos de precampañas y campaña, democracia partidista y educación cívica, entre otros son los temas en los que la reforma política y electoral cambia las funciones de las autoridades electorales del país

Esperamos que el cambio en la autoridad electoral no sea solo de nombre, ya que la transformación del IFE en INE implica que esta institución tendrá algunas facultades nuevas. Que comentaremos en el presente ensayo.

El Instituto Electoral Nacional, mantendrá la facultad de organización y realización de los comicios federales, pero trabajará de forma conjunta con los institutos electorales locales para las elecciones en estados y municipios.

Los órganos estatales tendrán la obligación de preparar la jornada electoral, imprimir documentos y materiales electorales; hacer los escrutinios y cómputos de la elección; emitir la declaratoria de validez y otorgar las constancias en las elecciones locales.

Los institutos locales también deberán dar los resultados preliminares de la elección; y hacer el cómputo de la elección de gobernador.



<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

En las elecciones locales, el INE tendrá la obligación de impartir la capacitación electoral; determinar la geografía electoral (distritos y secciones electorales); trabajar en el padrón y la lista de electores; determinar la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; dar los lineamientos para los resultados preliminares; así como fiscalizar los ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos locales.

FACULTAD DE ATRACCIÓN

El Artículo 41 de la Constitución faculta al INE para asumir la organización de los procesos electorales locales si las autoridades estatales así se lo solicitan. Esta se llevaría a cabo mediante convenio con las autoridades competentes de los estados para la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación Estatal aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes

Dicha facultad de atracción de elecciones locales por parte del Instituto estimulará el conflicto político pre-electoral, como lo señala el exconsejero del IFE Luis Carlos Ugalde, pues los partidos de oposición en los estados buscarán casi siempre que el Instituto atraiga la elección para evitar que el gobernador del partido en el poder intente influir en favor de su candidato.²

La dificultad para definir con precisión cuándo el INE deberá asumir la organización de las elecciones locales será un problema mayor y restará objetividad y certeza a

²Ugalde; Luis Carlos, "Lo bueno y lo malo de la Reforma Política Electoral"
<http://www.luisCarlosUgalde.mx/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral> (28-abril-2014).



los comicios en México. Esto puede provocar que el proceso electoral se comience a viciar antes de su inicio formal.

Para tomar una decisión en esta materia, el Consejo General del INE deberá aprobarlo con una mayoría calificada de, al menos, ocho de sus 11 votos. Por otro lado, la reforma aprobada no establece los supuestos en que esta facultad de atracción podría ocurrir, lo que deberá quedar establecido en la ley reglamentaria correspondiente.

INTEGRACIÓN DEL INE

El Consejo General del INE estará conformado por un consejero presidente y 10 consejeros electorales (dos más que en el IFE). Con la publicación de la reforma político electoral se estableció que la designación de estos será facultad de la cámara de diputados, pero se estableció la intervención de Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que a través de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio; tres serán nombrados por el órgano de dirección política de la cámara de diputados, dos por la CNDH y dos por el IFAI;

Dicho comité recibirá la lista de los aspirantes que concurran a la convocatoria y evaluará el cumplimiento de los requisitos, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejores evaluados en una proporción de cinco personas por cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados y este a su vez al pleno para la elección de los consejeros electorales.

Pero si se vence el plazo fijado en la convocatoria, sin que se hubiere concretado la elección entonces el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará,



en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

En el nuevo instituto tanto el consejero presidente como los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos; los miembros del Consejo General del INE serán electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. Al Consejo General del INE concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario general, de la misma forma en que sucedía en el IFE.

FACULTAD PARA DESIGNAR A LOS CONSEJEROS LOCALES

El nombramiento de los consejeros electorales locales recaía en los congresos estatales. Uno de los objetivos al parecer de la reforma político-electoral es quitarle esos nombramientos, ya que intervenían intereses de los gobernadores en funciones y de otros grupos políticos locales. Por ello el Consejo General del INE tiene la facultad de designar y remover a los consejeros electorales de las entidades. En cada uno de los estados, estos órganos locales estará conformado por un consejero presidente y seis consejeros electorales. Estos consejeros durarán siete años en su cargo.

Dicha facultad presenta dos situaciones problemáticas que el INE tendrá que tomar en cuenta. Primero la poca información por parte del INE para seleccionar a las personas más aptas para tales cargos. Y en segundo lugar las negociaciones políticas que antes se daban en los Estados ahora se presentarán al interior del INE

Por otro lado, los métodos que el INE aplicará para evaluar y elegir a los consejeros electorales estatales se fijarán en la ley reglamentaria y por consiguiente esperaremos los términos de dichas disposiciones



Año 7, Núm. 19 (Julio- diciembre 2014)



Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

LA FISCALIZACIÓN DE RECURSOS POR EL INE

La Reforma constitucional de 2007 estableció una nueva figura en la estructura del IFE que fue la contraloría general que es una especie de órgano autónomo al interior de los propios organismos autónomos. Este cambio se dio para evitar lo que sucedió en el año de 1999 cuando el contralor señaló algunas irregularidades de los consejeros y estos como represalia lo removieron ya que tenían las facultades para ello. La reforma de este año se mantiene el nombramiento del contralor interno por la cámara de diputados, pero desaparece la unidad de fiscalización y la sustituye por la Contraloría General la cual estará dotada de autonomía técnica y de gestión, fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En relación a continuar con la facultad de la cámara de diputados para nombrar al contralor del INE, puede ser interpretado como una medida de presión para menguar la autonomía e imparcialidad del instituto, ya que este puede ser utilizado como una manera de chantaje político por parte de los partidos para obtener beneficios en los procesos electorales.



Otro punto es que al desaparecer la Unidad de Fiscalización ciertas funciones son absorbidas de manera directa por el Consejo General del instituto nacional. Por consiguiente el instituto tendrá más tareas que realizar. Como por ejemplo La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral., así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. Además, el INE tendrá la facultad de fiscalización no sólo a nivel federal, sino también en el ámbito local

Ante tal escenario los exconsejeros del IFE criticaron esta disposición pues aseguran que el nuevo modelo de fiscalización puede prestarse al manejo político, ya que son parte del Consejo General los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, por lo que quienes tomen decisiones sobre el uso de los recursos de los partidos serán a la vez juez y parte del proceso. "Se plantea que un órgano integrado por los propios sujetos a fiscalizar sea el responsable de realizar la fiscalización"³, criticaron los actuales consejeros del IFE en un documento de evaluación.

PARTICIPAR EN LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES PARTIDISTAS

Con la reforma, otra de las funciones que tendrá el Consejo General del INE es la facultad de que, si los partidos políticos así lo solicitan, pueda organizar las elecciones de los dirigentes partidista. Tal función se realizará con cargo a las

³ <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/06/que-nuevas-atribuciones-tendra-el-ine-que-no-tenia-el-ife> (28-abril-2014)



prerrogativas de los partidos. Sin embargo, no se establece si tal facultad será aplicable solo a nivel federal o también local. Tal situación se estableció para buscar que el órgano electoral sea el garante de elecciones transparentes e imparciales y contribuir a democratizar internamente a los partidos políticos. Aunque también se puede tomar esta medida como una intromisión en la vida interna ya que limita la libertad de decisión para la elección de sus dirigentes partidistas.

EDUCACIÓN CÍVICA

La reforma aprobada transfiere las labores de educación cívica de manera exclusiva a los institutos locales. Por lo tanto, serán los institutos electorales de los estados los que tendrán el deber de promover la educación cívica para fortalecer y promover la participación electoral de la ciudadanía en los procesos electorales. A través de acciones la invitación a la participación política o a emitir el voto. En la actualidad dicha función recae de manera complementaria en los ámbitos federal y estatal. Sin embargo, con la reforma serán sólo los institutos de los estados quienes lleven a cabo esa actividad. En cambio, el trabajo de capacitación electoral se pasó de los órganos estatales al INE, que será el encargado de capacitar a funcionarios electorales para procesos federales y locales.

Una situación que define la reforma es la separación de la función de capacitación electoral con otras que se llevan a cabo en los procesos, como la preparación de la jornada o la impresión de materiales electorales, hecho que se ha criticado pues puede provocar un problema en la instrumentación del propio proceso. “Por ejemplo, la elaboración de todos los manuales de capacitación e incluso de los instructivos que utilizan los funcionarios de casilla el día de la jornada, están ligados al diseño



de los documentos y materiales electorales",⁴ criticó el IFE en su documento de observaciones.

La contradicción radica en que toda la capacitación electoral estará a cargo de las autoridades nacionales, mientras que la impresión de materiales para las elecciones locales será facultad de los institutos estatales.

COMENTARIOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL CAMBIO DE IFE a INE

Entre una de las innovaciones de la reforma comentada es el cambio del nombre del árbitro electoral, para algunos solo fue eso el nuevo nombre ya que no hay nada sustancial, pero para otros puede ser una transformación significativa en donde se clarifican algunas reglas en la participación de dicho órgano en los procesos electorales. A continuación analizaremos algún punto a favor y en contra de este cambio.

PUNTOS A FAVOR

1) El nombramiento de los consejeros del INE seguirá siendo por la cámara de diputados, pero lo novedoso es que nace un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, tres serán nombrados por el órgano de dirección política de la cámara de diputados, dos por la CNDH y dos por el IFAI, incluso se abre la posibilidad de que la suprema corte de justicia de la nación intervenga cuando la cámara no nombre a los consejeros en el plazo que se estableció para dicha designación. Por lo tanto se espera una mayor certidumbre en la selección de los candidatos a ocupar una vacante en el consejo general y con

⁴ <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/06/que-nuevas-atribuciones-tendra-el-ine-que-no-tenia-el-ife> (02-mayo-2014)



ello evitaremos los problemas que se presentaron anteriormente con la tardanza para nombrarlos en el extinto IFE.

2) Entre las nuevas facultades del nuevo INE, está la de intervenir en las elecciones locales, ya se establece la posibilidad atracción de comicios cuestionados en los estados, y con ello evitar la intromisión de los poderes estatales para enturbiar las elecciones a favor de sus candidatos buscando con ello elecciones más transparentes e imparciales.

3) El órgano electoral a través del consejo general podrá fiscalizar directamente los recursos de los partidos y las campañas, los alcances se establecerán en las leyes secundarias, una situación importante para darle viabilidad a tales atribuciones es que no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales

4) Una de las nuevas atribuciones del instituto es la posibilidad de intervenir en los procesos internos de los partidos para la elección de sus dirigentes y con ello evitar o resolver algún conflicto en las elecciones internas, buscando que prevalezca la democracia partidista,

5) El procedimiento especial sancionador ya no será competencia de resolverlo ya que será ahora el tribunal electoral el que lo resuelva, esto es muy importante por la demasía de trabajo que tiene el órgano electoral, y otra situación que se evitará son los problemas y desgastes que tenía el consejo general y los consejos distritales al resolver dicho procedimiento. Además por otro lado existía poca claridad en las reglas de competencia de los órganos locales, con la modificación la participación del INE solo se limitará a un rol de investigación, dejando la resolución al tribunal electoral.



PUNTOS EN CONTRA

1) Un punto controversial con la reforma es en relación a la facultad del consejo general del instituto, para intervenir y designar a los consejeros electorales que integraran los órganos locales electoral tal situación podría generar ciertos problemas. En primer lugar sería una decisión centralista ya que la decisión se concentraría en el órgano electoral federal y además podría presentarse presiones políticas por los poderes de los estados para influir en la designación de los consejeros estatales, y esto afectaría al instituto.

2) La nueva forma de fiscalización puede prestarse al manejo político, ya que son parte del Consejo General los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, por lo que quienes tomen decisiones sobre el uso de los recursos de los partidos serán a la vez juez y parte del proceso. Por lo tanto no es objetivo auto fiscalizarse así mismo.

3) Otra situación preocupante es la atribución de organizar elecciones estatales cuando se presenten los supuestos que señale la legislación aplicable, tal situación podrá presentar problemas electorales ya que los partidos opositores a los gobiernos de los estados buscarán la atracción de las elecciones por el INE para contrarrestar la posible intromisión de los gobernadores en las elecciones esto generará conflictos pre y pos electorales en donde el instituto saturará su capacidad operativa causando con ello problemas en su desempeño. Por lo tanto se podrían tener elecciones con falta de objetividad y certeza.

4) Al mantenerse la designación del contralor por parte de la cámara de diputados puede ser interpretado como una medida de presión para menguar la autonomía e imparcialidad del instituto, ya que este puede ser utilizado como una manera de



chantaje político por parte de los partidos para obtener beneficios en los procesos electorales.

CONCLUSIONES

Entre las nuevas facultades del INE, las más controvertidas han sido las de nombrar a los consejeros de los órganos estatales y la posibilidad de organizar las elecciones locales a través de los supuestos que establece la legislación, ante tal situación, parece más bien una política centralista que no sólo tiene que ver con organismos electorales, ya que esta medida le restaría atribuciones a los estados, ya que si se busca evitar que los gobernadores y congresos locales intervengan en la designación de los consejeros se sustituiría por la intervención de autoridades federales, es decir, solo cambiaría el escenario, lo cual no cambiaría la situación y por lo tanto, se mantendría la falta de objetividad y certeza de los procesos.

Además de las atribuciones antes mencionadas también se le da al INE la de remover a consejeros de los organismos públicos locales, esto puede estimular presiones constantes sobre el Instituto para que destituya a consejeros selectivamente y nombre a otros. Y el problema se agrava por la dificultad de definir criterios claros de remoción, lo que provocará graves problemas al instituto.

Una situación delicada es la nueva forma de fiscalización, ya que puede prestarse al manejo político, porque cabe recordar que el Consejo General no solo lo integran los consejeros electorales sino también los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, porque serán ellos quienes tomen decisiones sobre el uso de los recursos de los partidos, por lo tanto serán a la vez juez y parte del proceso.



Año 7, Núm. 19 (Julio- diciembre 2014)



Revista de Investigación
Académica sin Frontera
ISSN: 2007-8870

<http://revistainvestigacionacademicasinfrontera.com>

Por otro lado al mantener la designación del contralor por parte de la cámara de diputados puede ser interpretado como una medida de presión para afectar la autonomía e imparcialidad del instituto, ya que este recurso puede ser utilizado como una manera de chantaje político por parte de los partidos para obtener beneficios en los procesos electorales.

Un aspecto relevante de la reforma es haberle exentado al INE la atribución de conocer los procedimientos especiales sancionadores, ya que será ahora el tribunal electoral del poder judicial de la federación que conozca y resuelva estos procedimientos, tal situación le quita al instituto una gran responsabilidad y carga de trabajo, y además se evitará los problemas y desgastes que tenía el consejo general y los consejos distritales al resolver dicho procedimiento con los candidatos y partidos políticos. El INE se limitará a realizar funciones de investigación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ugalde; Luis Carlos, “Lo bueno y lo malo de la Reforma Política Electoral”
<http://www.luiscarlosugalde.mx/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral>

<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/06/que-nuevas-atribuciones-tendra-el-ine-que-no-tenia-el-ife>