

Mirada Legislativa

Núm. 46, abril de 2014

El Instituto Nacional Electoral y los comicios en las entidades federativas

Resumen.

- El 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* refiere que el Instituto Federal Electoral (IFE) pasa a ser Instituto Nacional Electoral (INE) con las funciones señaladas en los artículos 35, 41, 99 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- La reforma aprobada en el Senado de la República y la Cámara de Diputados faculta al INE a realizar diferentes actividades en los procesos electorales federales y estatales, tales como capacitación; geografía, diseño y determinación de los distritos electorales; padrón y lista de electores; ubicación de las casillas y designación de ciudadanos de mesa directiva; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidato.
- Algunas voces refieren que la reforma política-electoral generó diversos problemas en su interpretación, contradicciones en su cuerpo normativo, además de una serie de dudas sobre el funcionamiento y atribuciones del Instituto Nacional Electoral a nivel federal y en los estados.
- Por otra parte, algunas opiniones refieren que la creación del INE permitirá ser una instancia fiscalizadora en los comicios, homologa un sistema uniforme de coaliciones y fija el número de consejeros estatales electorales en siete.

Mirada Legislativa

Núm. 46, abril de 2014

(...) El Instituto Nacional Electoral y los comicios en las entidades federativas

- La reforma político-electoral señala que el INE asumirá, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.
- El artículo 41, punto II, apartado B de la Carta Magna establece que para fines electorales en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en las estaciones y canales, de radio y televisión con cobertura en la demarcación de que se trate.
- El transitorio segundo señala que el Congreso deberá aprobar las normas previstas en materia político electoral a más tardar el 30 de abril de 2014.
- Entre los aspectos pendientes previstos en las leyes secundarias están: la aprobación de una ley general de partidos políticos nacionales y estatales; la Ley General de Procedimientos Electorales; y una ley general en materia de delitos electorales que establezca los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

El Instituto Nacional Electoral (INE) y los comicios en las entidades federativas

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia política-electoral fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 10 de febrero de 2014.¹ Dicho documento refiere nuevas medidas en la materia, destacando entre otras, los siguientes puntos:

- Creación del Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituirá al Instituto Federal Electoral (IFE).
- Paridad de género en las candidaturas a la Cámara de Diputados y el Senado de la República.
- Reelección para senadores, diputados federales y locales, y alcaldes.
- Aumento de la barrera legal para que un partido político conserve el registro, al pasar de 2% a 3% del porcentaje de votos válidos en los comicios.
- Regulación de la publicidad oficial.
- Nulidad de elecciones,
- Gastos de campaña.
- Cambio de la fecha de toma de posesión del Presidente de la República a partir de 2024. En ese año será el 1 de octubre en vez del 1 de diciembre.
- Creación de la Fiscalía General de la República que sustituirá a la PGR.
- Dotar de autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- Formación de gobiernos de coalición o ratificación del gabinete por parte del Congreso.²

La nueva normatividad implica una serie de cambios en la materia que cambiará el funcionamiento de los institutos estatales electorales, desde actividades como la conformación y selección de sus consejeros hasta la forma de realizar los comicios en la demarcación. En el presente periodo de sesiones el Poder Legislativo tiene como límite el 30 de abril para aprobar las leyes secundarias.

1 Secretaría de Gobernación. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". *Diario Oficial de la Federación*. 10 de febrero de 2014. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (fecha de consulta: 5 de marzo de 2014).

2 *Idem*.

Situación en las entidades federativas.

La reforma constitucional establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) entrará en funciones 120 días después de la puesta en marcha del Decreto, tal como lo refiere el quinto transitorio. En este sentido, los cambios a la normatividad implican entre otros aspectos que el INE asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. Además, se homologará un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio, y el INE como instancia fiscalizadora en los comicios estatales, entre otros. De acuerdo con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) los institutos estatales electorales “son organismos públicos y autónomos que fomentan el desarrollo de la vida democrática y la participación ciudadana, mediante el fortalecimiento de la cultura cívica y política”.³ Siempre en apego al derecho del sufragio como un órgano encargado de la organización de los procesos electorales constitucionales locales.

Uno de los cambios en la estructura de los institutos estatales electorales está plasmado en el artículo 116 de la Carta Magna y refiere a la elección de sus consejeros. Estos funcionarios tendrán una duración de siete años en el cargo, no podrán ser electos en los comicios durante su desempeño y no podrán tener otro empleo, salvo los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Además, los consejeros electorales estatales “deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley”.⁴ La normatividad prevé que ante la vacante de un funcionario de este tipo, será el Consejo General del INE la instancia que hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley.

El funcionamiento de los institutos estatales electorales es uno de los temas que están presentes en el debate de las leyes secundarias de la reforma político- electoral. En este sentido la modificación del artículo 41 expresa que el INE “asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”.⁵

³ Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación. *Institutos estatales electorales*. Disponible en: www.trife.gob.mx/informacion-electoral/institutos-estatales-electorales (fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).

⁴ Secretaría de Gobernación. “Decreto... op. Cit.

⁵ Cámara de Diputados. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm (fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).

Mirada Legislativa

Núm. 46

Además, en ese mismo numeral, punto V apartado C expresa que “en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución”.⁶ Es decir, las instancias locales podrán desarrollar actividades como impartir educación cívica, preparar la jornada electoral, facilitar el ejercicio de derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, imprimir y producir documentos y materiales electorales, realizar escrutinios y cómputos, emitir la declaración de validez y otorgar constancias en las elecciones locales, entre otros.

Una vez aprobada la reforma constitucional en materia político-electoral quedaron pendientes cambios en la legislación secundaria, entre ellos la emisión de una ley general de autoridades y procedimientos electorales o reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Estas modificaciones tienen relación con las actividades de las instancias estatales y como límite para que el Congreso las realice es el final del segundo periodo del segundo año de sesiones (30 de abril de 2014); conforme a lo estipulado en el transitorio segundo del Decreto.

Voces sobre el cambio

Diferentes voces han expresado que la reforma político electoral aprobada en diciembre de 2013 por ambas Cámaras ha generado problemas en su interpretación, por lo que existen dudas en el funcionamiento y atribuciones del Instituto Nacional Electoral a nivel federal y en los estados. Por su parte, el exconsejero Presidente del IFE Leonardo Valdés Zurita expresó acerca de los institutos estatales electorales que los gobiernos de los entidades federativas no deben controlar mediante el presupuesto las actividades de las instancias encargadas de organizar los comicios, además de que “la ley secundaria tiene que normar con claridad las relaciones entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y éstos”.⁸ Un dato que añade el anterior funcionario es que si bien el INE será el ente que nombre a los consejeros electorales estatales, el presupuesto para la operación será asignado en los congresos de los estados.

Algunas opiniones refieren que la reforma político-electoral merma el funcionamiento de las instituciones encargadas de realizar los comicios en los estados, debido a que “la creación de un Instituto Nacional Electoral (INE) al final resultó una “solución híbrida” que no desaparece

6 *Idem*

7 Expres. “Se realizó Panel de Expertos “Implicaciones de la Reforma Político-Electoral”. 4 de marzo de 2014. Disponible en: www.elexpres.com/noticias/news-display.php?story_id=56040 (fecha de de consulta: 14 de marzo de 2014).

8 *El Economista*. “Leyes secundarias avalarán reforma política”. Entrevista a Leonardo Valdés Zurita, exconsejero Presidente del IFE. 10 de marzo de 2014. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/03/10/leyes-secundarias-avalaran-reforma-politica> (fecha de de consulta: 14 de marzo de 2014).

a los órganos electorales locales, pero sí se reducen sus atribuciones”.⁹ Uno de los rubros que dejarán de realizar de realizar los órganos estatales es el tema de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, que por ley la realizará el INE conforme a lo señalado en el artículo 41 inciso V apartado B.

En contraparte, algunas opiniones refieren que la reforma político-electoral homologa el número de consejeros estatales electorales de todas las demarcaciones en siete. Además las instituciones locales serán las encargadas de realizar los comicios en coordinación del INE. Sin embargo, existe riesgo de generar problemas en las designaciones, tal como la falta de información sobre los interesados a ocupar alguna vacante por parte de la instancia nacional, o que el “INE designe a los funcionarios más aptos e imparciales”.¹⁰ Otro posible problema que puede ocurrir es que “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”.¹¹ Este escenario puede ocasionar dudas entre los ciudadanos y afectar el desarrollo de las contiendas.

Uno de los retos en las leyes secundarias es el tiempo, María Amparo Casar señala que cuando inicie el período electoral del de 2015, el Consejo General del INE “deberá haber nombrado a los consejeros de al menos 17 órganos locales, los congresos locales deberán haber adecuado sus legislaciones, los consejeros locales deberán haber expedido su reglamentación interna y deberá estar lista la firma de convenios entre el INE y las autoridades locales”.¹² Así, las funciones de los institutos estatales electorales serán analizadas en los debates de las leyes secundarias.

Situación Legislativa

Posterior a la aprobación de la reforma político-electoral, en el Senado de la República se presentó una iniciativa en materia de funciones de los institutos estatales electorales (Grafico 1).

⁹ *El Informador*. “Reforma política deja los institutos estatales al mínimo”. 5 de diciembre de 2013. Disponible en: www.informador.com.mx/mexico/2013/500914/6/reforma-politica-deja-los-institutos-estatales-al-minimo.htm (fecha de de consulta: 14 de marzo de 2014).

¹⁰ Integralia consultores. “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral”. *Animal Político*. 29 de enero de 2014. Disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/#axzz2vy22ThHs (fecha de de consulta: 14 de marzo de 2014).

¹¹ *Ídem*.

¹² María Amparo Casar. “¿Y que necesidad?”. *Excélsior*. 5 de marzo de 2014. Disponible en: www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2014/03/05/946981 (fecha de de consulta: 14 de marzo de 2014).

Mirada Legislativa

Núm.46

Gráfico 1. Iniciativas presentadas en la LXII Legislatura acerca de las funciones de los institutos estatales electorales.

Denominación	Objetivo	Presentada por	Status
Que adiciona y reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de salvaguarda a los sistemas normativos internos.	La iniciativa tiene por objeto establecer elementos encaminados a reconocer y garantizar el sistema normativo interno de elección de los pueblos, municipios y comunidades indígenas. Entre lo propuesto, destaca:... 3) precisar que en las elecciones de aquellos municipios o comunidades que se rijan bajo el sistema normativo interno, el INE garantizará que los institutos electorales locales salvaguarden los principios rectores y la autodeterminación de los pueblos;... Para tal fin modifica los artículos 1 Bis, 2, 104 Bis, 105, 110, 110 Bis, 111 y 209 Bis del COFIPE.	Sen. Angel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de origen. Presentada el 13 de marzo de 2014.

Secretaría de Gobernación. *Sistema de Información Legislativa*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaBasica> (fecha de consulta: 18 de marzo de 2014).

Mirada Legislativa

Núm.46

Comentarios finales

Previo a la aprobación de la reforma político-electoral el Pacto por México plasmó una propuesta de crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales. Debido a esta idea, algunas voces consideraron la extinción de los institutos estatales electorales. Sin embargo, el Decreto los consideró como organizadores de elecciones, aunque con la cooperación del Instituto Nacional Electoral que, a su vez asume algunas funciones locales, entre ellas, la designación de consejeros.

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 1 Deuda en estados y municipios de México

ML 2 Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero

ML 3 La policía comunitaria en México

ML 4 La reforma energética en México

ML 5 El mercado de las telecomunicaciones en México

ML 6 Panorama de la Juventud mexicana

ML 7 La cruzada contra el hambre en México

ML 8 Acciones locales y regionales para el control de armas perspectiva global

ML 9 Panorama de la niñez en México y el mundo

ML 10 Préstamos de la banca comercial: prioridad legislativa y de gobierno

ML 11 Situación, rezago y déficit de la vivienda en México

ML 12 Panorama del turismo internacional

ML 13 Panorama del turismo en México

ML 14 Fortalecimiento a la CONDUSEF

ML 15 Beneficios, ventajas y riesgos comerciales de la incorporación de México al acuerdo TTP

ML 16 Serie especial Elecciones Electorales Región 1

ML 17 Serie especial Elecciones Electorales Región 2

ML 18 Serie especial Elecciones Electorales Región 3

ML 19 Panorama de la discapacidad en México y el mundo

ML 20 Banca de desarrollo en México

ML 21 Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación

ML 22 A 60 años del dercho femenino al voto: del sufragio a las cuotas de género

ML 23 Consumo de drogas en México y el mundo

ML 24 Panorama de la población indígena en México

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro,Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 25 El debate sobre el servicio profesional docente

ML 26 Día del Adulto Mayor

ML 27 Infraestructura y movilidad en México

ML 28 Eficacia del gasto público y transparencia

ML 29 El consumo de refrescos en la población mexicana y su impacto en la salud y economía de los hogares

ML 30 Gasto Federalizado en Educación

ML 31 Simplificación hacendaria

ML 32 Del avance legislativo a la participación real de las mujeres en los tres poderes de la Unión (parte II)

ML 33 Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal

ML 34 Los migrantes indocumentados en su paso por México

ML 35 Envejecimiento de la población y seguridad social en México: un panorama general

ML 36 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 37 La figura del arraigo en México

ML 38 Reforma política del Distrito Federal

ML 39 Elecciones en México en 2014

ML 40 El trabajo de las Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura (primer período del segundo año legislativo)

ML 41 El Acuerdo Para la Estabilidad Tributaria y la Reforma Hacendaria

ML 42 Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población

ML 43 Cambios legislativos en el sector telecomunicaciones

ML 44 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 45 La pena de muerte en el mundo

ML 46 El Instituto Nacional Electoral y los comicios en las entidades federativas

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro,Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Instituto Belisario Domínguez

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Motoya

Directora General de Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles
Mascott Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. Alfredo Rafael Gracia Favela

Lic. Alejandro Hernández Garrido

Mirada 
Legislativa

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.