

# Revista de Administración Pública

## Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo

Gabriela Vargas Gómez\*

### Introducción

Las dinámicas sociales no son espontáneas ni gratuitas, sus resultados tampoco. La evolución de la participación política en México, si bien no ha sido radical, si ha venido desarrollándose a través de diversos ámbitos de la vida social en nuestro país, y ha sido el electoral, uno de los ejes rectores, para encauzar las más sentidas demandas de una sociedad, que aún está lejos de sentirse representada políticamente.

Nuestra historia da cuenta como, cada vez que ha acontecido un hecho que toca las más sentidas fibras del sentir ciudadano, la clase política pone en marcha mecanismos institucionales que busquen dar respuesta, en mayor o menor medida, a los reclamos que le dan origen.

Es ese contexto la referencia en la que debemos buscar explicar el surgimiento de los órganos autónomos en nuestro país. No sólo como resultado de una tendencia mundial iniciada en Europa, cuyas expresiones han llegado a nuestros confines geográficos, sino porque es de sobra conocido que, en Latinoamérica, incluyendo México, la tradicional división de los poderes estatales asentados en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ha tenido una lenta evolución, debido a que nuestro sistema

---

\* Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad del Tepeyac y Maestra en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tiene especializaciones en Gobierno y Administración por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), así como en Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Universidad Henry Dunant, Suiza. Ha desempeñado cargos como Titular de la Unidad de Enlace del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Vocal del Comité de Transparencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), así como asesora de Consejero en el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) 2009-2012. Actualmente es integrante de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores del INE, y articulista invitada del periódico de circulación nacional *El Universal*.

político y constitucional, estuvo históricamente inclinado a favorecer un presidencialismo con atribuciones meta constitucionales.

Hasta principios de los años ochenta, casi todas las reformas constitucionales fueron resultado de iniciativas del Presidente en turno. Hasta finales de esa década, su discusión y votación en el Congreso era meramente formal, pues su aprobación era asegurada por la consistente mayoría absoluta que mantuvo el PRI en la cámara de Diputados y Senadores.<sup>1</sup>

Por ello, las reformas constitucionales de los últimos veinticinco años en nuestro país, no sólo han pretendido equilibrar las competencias de dichos poderes, como resultado de una cada vez mayor fragmentación del poder, sino también han impulsado el surgimiento de órganos y entes necesarios, que, por su naturaleza y especialidad, inhiban la ascendencia de los poderes tradicionales.

El proceso democratizador en México, puso en el centro de debates la importancia de la creación de órganos autónomos necesarios para lograr un entramado institucional legal, que posibilitara restringir y dar equilibrio al ejercicio de diversas atribuciones estatales.

La añorada autonomía, que en sentido amplio debiéramos entender como la libertad o independencia de cualquier entidad o individuo<sup>2</sup>, en realidad no tiene ese carácter cuando nos referimos a los órganos constitucionales autónomos, los cuáles son definidos como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución, que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, y cuya finalidad radica en controlar los poderes tradicionales.

Lo que motiva la creación de estos órganos, a decir de Cárdenas Gracia<sup>3</sup>, es la pretensión de que realicen funciones técnicas de control, cuyas funciones específicas no respondan a consigna política alguna, y cuyo trabajo requiere de independencia, ya sea de los poderes tradicionales, de los partidos políticos o de otros grupos de poder, para ser eficaz, sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano.

<sup>1</sup> Laura Baca Olamendi. "Autoritarismo". *Léxico de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 10.

<sup>2</sup> Martín Alonso. *Enciclopedia del Idioma*. México, Aguilar, 1991, p. 579.

<sup>3</sup> Jaime Cárdenas Gracia. *Una Constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, 1996, p. 244.

Su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.<sup>4</sup>

Susana Thalía Pedroza de la Llave<sup>5</sup> ha identificado varios elementos para considerar si un ente u órgano es considerado autónomo:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica; administrativa y financiera;
- 2) Debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el *Diario Oficial de la Federación*;
- 3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos;
- 4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo;
- 5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera;
- 6) Deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad;
- 7) Debido a su carácter técnico no deben tener influencia proveniente de las fuerzas políticas;
- 8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad;
- 9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia;
- 10) Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas;
- 11) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado;
- 12) Debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública;
- 13) Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia;

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial Núm. 12/2008 "Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características". En línea: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf> (consultado el 25 de abril del 2016), p. 1.

<sup>5</sup> Susana Thalía Pedroza de la Llave. "Los órganos constitucionales autónomos en México". *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. México, UNAM, 2002, pp. 173-194.

- 14) Debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación;
- 15) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada;
- 16) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales;
- 17) Tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario, y
- 18) No debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

## **El Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano autónomo**

### ***Las reformas hacia la autonomía***

Las transformaciones institucionales que datan desde la Ley Federal Electoral de 1946, donde se crea un capítulo denominado “de los organismos electorales”, fueron evolucionando en años posteriores. En 1988 el Ejecutivo delegaba la organización de las elecciones federales en la Comisión Federal Electoral (CFE), pero era el Congreso, al conformarse en Colegio Electoral, el responsable de calificar las mismas. La teoría era respetar la división de poderes y contribuir a la legitimidad del proceso. El Poder Judicial estaba excluido.<sup>6</sup> Después, de las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, donde la legitimidad y legalidad de los resultados electorales fueron fuertemente cuestionados por la sociedad, el ámbito electoral, arena de las mayores confrontaciones de la clase política, se conformó en el espacio necesario para el diálogo y las reformas necesarias, que permitieran superar el ambiente de desconfianza que cuestionaba la legitimidad de las autoridades recién electas.

El primer paso fue la reforma constitucional, aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 1989. Esta reforma crea un organismo nuevo, relativamente independiente, responsable de organizar las elecciones federales, removiendo dicha responsabilidad del control directo de la Secretaría de Gobernación.

El legislador de 1990, atendiendo a los lineamientos establecidos en el nuevo texto del artículo 41 constitucional, en el sentido de que la función estatal de organizar las elecciones, debía hacerse a través de un organismo público, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, autoridad en la materia y con personalidad jurídica y patrimonio propio, por una parte, y considerando, por otra, que el órgano superior de dirección de dicho organismo debía integrarse por consejeros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, consejeros magistrados y representantes

---

<sup>6</sup> John Ackerman. *Organismos autónomos: El caso de México*. México, UNAM, 2007, p. 52.

de partidos políticos nacionales, determinó que tal organismo adoptara la forma del Instituto, y lo dotó de fines precisos, vinculados a principios en función de los cuales debía orientar sus actividades.

Para garantizar los principios de su actuación: certeza, legalidad, profesionalismo, imparcialidad y objetividad, debía conformarse un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral, cuya actividad fuese especializada y no estuviese sujeta a vaivenes políticos que pudieran paralizar al Instituto y, en consecuencia, cualquier elección. Se denotan así, las razones que ilustran porque el entonces IFE fue de origen siempre, un candidato potencial a transformarse en órgano autónomo.<sup>7</sup>

La integración del Consejo General del IFE durante esa reforma, se encontraba aún lejos de otorgarle autonomía en los hechos, ya que se integró con el Secretario de Gobernación en calidad de representante del Poder Ejecutivo, representantes del Legislativo, y representantes de los partidos políticos. Sin embargo, se incorporó la participación de seis Consejeros Magistrados, que, si bien eran propuestos por el Presidente de la República, se pretende introducir, por primera vez, la figura del experto independiente e imparcial, ajeno a influencias partidistas<sup>8</sup>. La elección de personas con prestigio y experiencia en la materia, es uno de los precedentes para impulsar al IFE hacia su autonomía.

## La Reforma de 1994

En un contexto de crisis económica y política, caracterizada por el levantamiento zapatista, y el asesinato del entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, la sociedad en general percibía un entorno de desestabilización que le generaba incertidumbre, la propia clase gobernante estaba preocupada por las circunstancias que evidenciaban que no existía normalidad democrática en el país.

Esos ingredientes coadyuvaban a que se promoviera rápidamente una reforma electoral que impidiera la descomposición de la formalidad política en la antesala de las elecciones de 1994, a la que el PRI, PAN y algunas fracciones del PRD se sumaron. La reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 1994 y las reformas legales el 18 de mayo de 1994.

Quizá por esa zozobra social, el llamado “voto por la paz” con el que se invitaba a la población a acudir a las urnas, en vez de sumarse a

<sup>7</sup> Ignacio Ramos, José Herrera. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*. México, Raíz Universitaria, 1991.

<sup>8</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008.

manifestaciones de otra índole, tuvo éxito. La clase política acordó, posponer las reformas para después de las elecciones de 1994, en aras de mantener la paz social.

Los temas de dicha reforma se concentraron en la inequidad de las condiciones de la competencia (financiamiento público y acceso a radio y televisión, principalmente) y la persistencia de fórmulas electorales que propiciaban la subrepresentación en el Congreso. Una vez instalado el nuevo gobierno se inició la elaboración de una agenda de discusión con el propósito de arribar a una “reforma electoral definitiva” y dar paso a la normalidad democrática.<sup>9</sup>

La reforma que surgió de este proceso mantuvo al secretario de Gobernación en el Consejo. Sin embargo, estableció formalmente la figura de “consejero ciudadano”, otorgando a la Cámara de Diputados el derecho de nombrar de forma independiente a seis de los once consejeros. En esta reforma se otorgó, también, un papel oficial a los observadores nacionales e internacionales en el proceso electoral, y creó la Fiscalía Especializada para Atención de Delitos Electorales (FEPADE).<sup>10</sup>

## La reforma de 1996

La reforma de 1996 no estuvo exenta de conflictos. Continuaban los efectos de la crisis económica de 1994-1995, así como, el conflicto en Chiapas. Sin embargo, en esta reforma sale el Secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo, y finalmente quedó el IFE bajo el control exclusivo de los consejeros ciudadanos, lo que marcó, en los hechos, la consolidación del proceso de ciudadanización de dicho organismo. En síntesis, esta reforma:

- a) Reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente para los consejeros ciudadanos. Con ello, se removió el derecho de voto, que, hasta ese momento, habían ejercido los representantes del Ejecutivo, la legislatura y los partidos políticos, reconociéndoles únicamente el de voz;
- b) En el nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la

<sup>9</sup> Instituto Federal Electoral. “Estudio sobre abstencionismo en México”. En línea: [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn\\_investigacion/estudio\\_sobre\\_abstencionismo.htm#eval](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/estudio_sobre_abstencionismo.htm#eval) (consultado el 25 de abril del 2016).

<sup>10</sup> Ackerman, *op. cit.*

- Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”;
- c) Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva;
  - d) Se crearon las Comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE, y
  - e) Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por: El Consejero Presidente del Instituto y ocho consejeros electorales más (todos ellos con derecho a voz y voto).<sup>11</sup>

A decir de Leonardo Valdés, con la transformación de los Consejeros Magistrados a Consejeros Ciudadanos en 1994 y después a Consejeros Electorales en 1996, el Consejo General del IFE fue consolidando paulatinamente un proceso de ciudadanización que concluyó con la salida del Secretario de Gobernación de la Presidencia de dicho Consejo en ese año, y que permitió al IFE ir ganando la confianza ciudadana.

Durante el período que va de 1996 al 2003, el IFE dio muestras de fortaleza de “desarrollo institucional” con respecto a tres variables, según Ackerman.<sup>12</sup> Primero, cumplió de forma eficaz con su mandato básico: organizar elecciones libres y justas. También, dio pasos importantes hacia el cumplimiento de su mandato más amplio. Fiscalizó el comportamiento financiero de los partidos políticos y llevó a cabo un proceso masivo de educación cívica.

También, destacó en términos de “autonomía empoderada”. Primero, desde 1996 sentó sus bases como un organismo completamente autónomo. En la elección de su dirección se eliminó la intervención del Poder Ejecutivo, se determinó que su presupuesto fuese asignado directamente por el Congreso, y la Constitución mandata su plena autonomía de gestión. Segundo, se ampliaron sus facultades para fiscalizar los gastos de campaña de los partidos, así como recibir información, incluso de particulares. Tercero, la estructura del organismo se fortaleció en dos sentidos: Crear y hacer crecer un amplio y sólido servicio profesional de carrera, y promover la participación ciudadana institucionalizada en muchos ámbitos.

---

<sup>11</sup> Instituto Federal Electoral. “Historia del Instituto Federal Electoral”. En línea: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b-32d5b7787e6910d08600a0/> (consultado el 12 de abril del 2016).

<sup>12</sup> Ackerman, *op. cit.*

## Elecciones Presidenciales 2006

Tuvieron que pasar casi diez años para que el diseño institucional del IFE fuese sometido a una dura prueba. Unas elecciones presidenciales con un alto grado de competitividad entre los candidatos del PAN, Felipe Calderón, y la Coalición por el bien de Todos que encabezaba Andrés Manuel López Obrador; unas campañas caracterizadas por la denigración entre los principales contendientes, financiamiento no reportado a la autoridad electoral, inequidad en la cobertura mediática, y un errado manejo de información de los resultados electorales, puso en la mesa del debate político la imparcialidad, atribuciones, y eficacia de la integración y operación de la estructura del entonces IFE.

La guerra de encuestas, las tendencias electorales con sesgos, y los vacíos informativos no sólo del IFE, sino también del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y la propia Fiscalía para los Delitos Electorales (FEPADE), contribuyeron a un clima de incertidumbre, que propició que la sociedad civil se manifestara y exigiera transparencia de los resultados consignados en las boletas electorales. La presión política y social buscó nuevamente negociarse a través de nuevas reglas electorales, y la reforma 2007-2008 es el registro más importante de ello.

## La reforma 2007-2008

La reforma del 2007 endureció los requisitos para ser Consejero Electoral. Quienes encabezaran dichos cargos debían garantizar imparcialidad. Se limitaron las candidaturas a dichos cargos, incluso a gobernadores y secretarios de Estado, de no cubrir el requisito de haberse separado con cuatro años de antelación a la fecha de su nombramiento.

Se otorgaron nuevas atribuciones tanto al Consejo General como a su Consejero Presidente, como aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades, proponer al Consejo General el nombramiento del Titular de la Unidad de Fiscalización de los partidos políticos, y difundir los resultados de la jornada electoral, previa aprobación del Consejo, en respuesta a la crisis de la elección del 2006, para dar certeza y transparencia a los resultados electorales el día de la jornada electoral.<sup>13</sup>

Con la reforma del 2007 se duplican las comisiones de Consejeros existentes desde 1990, y se prevé la creación de comisiones temporales, lo que las transforma en los hechos, como un medio de ejecución del Consejo General. Para evitar se configuraran previas mayorías en el

<sup>13</sup> Leonardo Valdés Zurita. "Instituto Federal Electoral". *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008, pp. 347-359.



Consejo General y mantener su carácter colegiado, se limitó a tres el número de consejeros en su integración.

Destaca de estas comisiones, que su conformación depende de la voluntad de los propios Consejeros, pues ellos mismos solicitan su incorporación a las Comisiones que son de su interés. Sin embargo, sus decisiones no son determinantes, pues éstas se reservan para el máximo órgano de dirección, en cuanto debe decidir de forma colegiada, método que debe observar todo órgano autónomo.

Con anterioridad sólo los consejeros constituían las comisiones. Con la reforma, el Código en su artículo 16, párrafo 4, prevé la participación de Consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos en todas las comisiones permanentes, con excepción de la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

Esta modificación implicó un grave retroceso a la autonomía normativa del IFE, ya que, como se refirió con antelación, en las sesiones públicas de las Comisiones, se discuten previamente los asuntos que conocerá el Consejo, y los partidos, a través de sus representaciones, si bien no tiene voto, si tienen voz, facultad que utilizan frecuentemente para posicionar temas que, más que enriquecer en los temas especializados que se ponen a su consideración, en su gran mayoría, tienen un sesgo político que pretende influir en la decisión de los consejeros, y la opinión pública.

Destaca que en esta reforma se crea, por primera vez, una Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, como un órgano técnico del Consejo General, a cargo de la no menor tarea de fiscalizar las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas, sin ver limitada su actuación por el secreto bancario, fiscal y fiduciario. Se le reconoce adicionalmente, que sus dictámenes y resoluciones, además de no discutirse en Comisión alguna, se sometan directamente a la aprobación del Consejo General.

Es importante señalar que, el hecho de no pasar previamente por el análisis de alguna comisión de los Consejeros, fortalecía la independencia de dicha unidad, pues no era objeto de revisión o interpretación alguna de su trabajo, previo conocimiento del Consejo General. Esta disposición colocaba a todos los consejeros en igualdad de circunstancias para conocer los proyectos de dictamen, evitando cualquier tipo de filtración que diera lugar a buscar acuerdos con los partidos objeto de sanción, previa su discusión por el Consejo en pleno.<sup>14</sup> Por la trascendencia de sus atribuciones, se estableció como requisito al cargo de titular de dicha Unidad de Fiscalización, los propios de todo director ejecutivo, más

<sup>14</sup> Cárdenas, *op. cit.*, pág. 246. En esta obra se menciona la paridad de rango como criterio para identificar a un órgano autónomo que refiere García Pelayo.

probada experiencia en tareas de fiscalización, además de obtener el voto cuando menos de dos terceras partes del Consejo General. Con ello se da un paso agigantado en materia de rendición de cuentas del financiamiento público y privado otorgado a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y campañas electorales.

De la misma importancia fue la atribución que se le otorgó desde entonces al IFE, en la administración de los tiempos en radio y televisión de los partidos, además, de posibilitarle ejecutar la suspensión inmediata de sus mensajes en dichos espacios, así como, el retiro de cualquier otra propaganda. La autoridad administrativa electoral, se convirtió así, por imperativo legal, en vigilante para actuar con oportunidad y eficiencia, y evitar con ello mensajes de propaganda negativa o que atentaran contra el principio de equidad.

Esta atribución cuasi-jurisdiccional, reforzó de manera implícita un estatus jurídico-especial a los Consejeros que, parafraseando a Thalia Pedroza, les resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad, como son los partidos políticos, pero también los propios medios de comunicación, e incluso la Secretaría de Gobernación en lo concerniente a sus atribuciones vinculadas a los medios de comunicación.

Esta reforma transforma al IFE en un organismo regulador, con facultades de vigilancia y control, pero también de sanción. Cómo señaló el entonces consejero electoral, Rodrigo Morales, sus nuevas atribuciones lo transformaron de una autoridad administrativa, "... a una casi omnipresente que regula todo lo que tiene que ver con los comicios; ya que no solamente los sujetos sancionables son los partidos, sino cualquier otro actor cuyas acciones se relacionen con las elecciones".<sup>15</sup>

## **Las elecciones del 2012 y la reforma constitucional del 2014**

Las elecciones presidenciales del 2012, si bien no fueron objetadas en sus resultados, si lo fueron en los gastos de campaña y exposición mediática de quienes ganaron la contienda, como fue el caso de la Alianza Compromiso por México.

El margen de votos con el que ganó el PRI hizo inobjetable jurídicamente su triunfo. Sin embargo, la composición de la Cámara para el periodo 2012-2015<sup>16</sup> (Diputados PRI 214; PAN 113; PRD 99; PVEM 27; MC 12; PT 11;

<sup>15</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral. Número Especial. "Proceso de reforma constitucional electoral 2007". Nueva Época, Año 1, México: TEPJF, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2008, p. 368.

<sup>16</sup> Cámara de Diputados. LXII Legislatura. "Listado de Diputados por Grupo Parlamentario". En línea: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/listado\\_diputados\\_gpnph.php?tipot=TOTAL](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/listado_diputados_gpnph.php?tipot=TOTAL) (consultado el 25 abril del 2016).

NA 10; MORENA 12, S/P 2)<sup>17</sup>, obligó al Ejecutivo a impulsar una alianza de facto que le garantizara no sólo gobernabilidad, sino la posibilidad de promover iniciativas, como la energética, que le permitieran desarrollar su proyecto de nación. Surge entonces el llamado *Pacto por México*, encabezado principalmente por el PRI, el PAN y el PRD, pacto que fue cuestionado por los partidos minoritarios, que se sintieron excluidos del mismo, al no ser partícipes de la agenda política de temas nacionales que ahí se definirían.

Una condición para que PAN y PRD acompañaran los objetivos del Pacto, fue llevar a cabo una reforma constitucional, que pretendió en sus orígenes menoscabar la influencia de los gobiernos locales en sus procesos electorales respectivos, transformando para ello el Instituto Federal Electoral, en el actual Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, sustituyendo al anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la ahora vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

Con esta reforma se dota al nuevo INE de facultades para fortalecer su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

En cuanto a la integración del Consejo General, se modifica por un Consejero Presidente y diez consejeros electorales; electos de manera escalonada por la Cámara de Diputados para un periodo de nueve años sin reelección. En cuanto a la elección de los Consejeros destaca la introducción de un Comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de la Constitución.

Este comité tiene como objetivo garantizar que los candidatos cubran perfiles especializados, y los requisitos constitucionales que garanticen su idoneidad para el cargo, proceso que genera un listado de los mejor evaluados, para luego remitirlo al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, quien continúa con el trámite.

El nuevo procedimiento prevé, que de no alcanzarse en los plazos legales, la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, se convoque al Pleno de la Cámara a una sesión en la que se realice la elección mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación. De no llevarse a cabo este

---

<sup>17</sup> Si bien Morena no contendió en esa elección, logra tener su registro e integra su grupo parlamentario durante esa legislatura, sin gozar de prerrogativa alguna.

proceso en los plazos previstos, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien realice, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación.<sup>18</sup>

Este procedimiento introduce modalidades para garantizar que quienes detenten dichos cargos, cumplan con el perfil requerido. Por otro lado, la potencial intervención de la Suprema Corte, inhibe la práctica recurrente de la Cámara de posponer indefinidamente las designaciones de los Consejeros, en aras de acuerdos políticos. También fortalece la rendición de cuentas, al incluir al Poder Judicial como instancia última para dar cumplimiento a la ley. Limitar la actuación del Poder Legislativo, en aras de garantizar la conformación del nuevo Instituto Nacional Electoral, sienta un precedente normativo relevante, para evitar colapsar o entorpecer las labores del nuevo instituto, por la falta de quorum, circunstancias ya conocidas por el IFE.

En la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) se le reconoce al Instituto la facultad para atraer asuntos de la competencia electoral local, por su trascendencia o para sentar criterio de interpretación. Se establecen para ello las facultades de asunción y atracción; se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, conocidos como OPLES.

En materia de Distritación, se establece que la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último Censo General de Población y los criterios generales determinados por el Consejo General. Si bien el IFE ya lo realizaba a nivel federal, se extiende su competencia para hacer lo propio en materia local. El Consejo General ordenará a la Junta los estudios conducentes y aprobará los criterios generales.

En relación al Voto en el extranjero, se posibilita que los ciudadanos que residan en el extranjero o que el día de la jornada electoral se encuentren temporalmente fuera del país, puedan ejercer su derecho al voto para la elección presidencial, Gobernador de las entidades federativas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Adicionalmente se incorpora la credencialización en el exterior, para promover el ejercicio de este derecho.

---

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación*: 10/02/2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

## RETOS ACTUALES

### La integración del Consejo General

Esta reforma tiene grandes avances en la integración del Consejo General. Sin embargo, la realidad demuestra que si bien es importante que cada partido político cuente con un representante para manifestar lo que a su derecho convenga y expresar públicamente sus posiciones, resulta excesivo contar con un segundo representante en la figura de consejero del Poder Legislativo, en particular por el carácter cada vez más técnico de los asuntos que ahí se dirimen, por lo que debiera valorarse la utilidad de su permanencia.

Si a ello sumamos la reciente figura de los candidatos independientes, que eventualmente les correspondería tener representación en dicho órgano, nos encontramos ante un dilema no sólo espacial de la herradura de la democracia, sino de diálogo. Una autoridad con el número de atribuciones que actualmente tiene el INE, que adicionalmente tiene que someter a discusión los asuntos de su materia en el seno del Consejo, y éste a su vez puede crecer todavía más en su composición, puede hacer poco funcional el trabajo del Instituto.

### La conformación de los OPLES

La facultad de nombrar a los consejeros electorales locales que conformarían los llamados Organismos Públicos Locales, (OPLES) de las entidades que llevarían a cabo sus procesos electorales en 2015 inicialmente, fue una de las más importantes atribuciones que se le otorgaron al INE.

Para los efectos se creó la Comisión de Vinculación del INE, responsable de conducir dicho proceso con objetividad, en razón de las propias tendencias partidistas de los Consejeros que la integraban. Fue de conocimiento público la inconformidad de algunos consejeros de no ser parte de tan decisiva Comisión, por la trascendencia de ser parte de la selección de aquéllos perfiles que se apegaran a los criterios de imparcialidad y profesionalismo, que debe caracterizar a quienes tienen a su cargo los procesos electorales en su entidad, salvando las presiones que las autoridades locales aún suelen ejercer en estos comicios.

Esta integración, si bien salvo los cuestionamientos públicos, puso en la mesa de discusión la necesidad de establecer un método objetivo para seleccionar los Consejeros que integren las Comisiones, cualquiera que ésta sea. De modo tal, que no existan candidatos prefigurados a las mismas por las temáticas, y respondan, de ser posible, a métodos aleatorios como la insaculación, que incluso podría incorporar el género en sus variables,

permitiendo con ello garantizar diversidad en la composición de dichas comisiones, dando mayor certeza de su actuación.<sup>19</sup>

Si bien es cierto, el INE debe contar con autonomía orgánica o potestad normativa o reglamentaria, y tener la capacidad de auto organizarse, como es el caso de que los Consejeros decidan a que Comisión quieren pertenecer, no debe obviarse la transparencia que debe acompañar la toma de decisiones de un ente de esta naturaleza, ya que la mayor fortaleza de los mismos es su credibilidad. La falta de criterios objetivos puede hacer vulnerable su actuación ante la opinión pública.

### **La asunción de las elecciones locales**

La asunción de la competencia de una elección local señala la ley, solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente si existen factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que llevará a cabo una elección y, en consecuencia, el Organismo Público Local competente se vea rebasado. También, es procedente si no existen condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por Organismo Público Local. Por el alcance de esta atribución, la misma sólo puede iniciarse a petición fundada y motivada ante el Instituto, ante al menos cuatro de sus consejeros o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local.

El INE ejerció estas nuevas atribuciones, en la elección estatal de Colima del 2015, donde se cuestionó la imparcialidad del Instituto Electoral local, al señalar el triunfo de un candidato que no había obtenido la mayoría de los votos de forma apresurada y poco certera. Para evitar un conflicto electoral de mayor envergadura, se realizó la elección extraordinaria, pero en esta segunda ocasión a cargo del INE, la cual transcurrió en normalidad, sentando un buen precedente en su actuación.

### **Distritación**

Al sumarse al INE la atribución para llevar a cabo las distritaciones locales, además, de las federales que ya venía realizando, se amplía la posibilidad de introducir un método científico a un tema altamente político, materia de los mayores conflictos entre los partidos. A modo de ejemplo, la distritación federal que debió llevarse a cabo en 2014 por el Registro Federal de Electores, no prosperó cuando el PRD y el PAN no la aprobaron en su fase final, por haber surgido de un modelo generado por un grupo técnico del entonces IFE, y no incorporar el mismo, la flexibilidad que a su juicio era necesaria, criterios que no tenían lugar en el modelo técnico propuesto por la autoridad.

<sup>19</sup> Gabriela Vargas Gómez. "Consejeros electorales locales y transparencia". En línea: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/06/70628.php> (consultado el 25 abril del 2016).

Los nuevos criterios generales que incorpora el modelo vigente en la actualidad, recomendados por la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), y aprobados por el propio Consejo General del INE en 2015, han generado diversos cuestionamientos en su implementación. En particular el llamado criterio ocho: Factores socioeconómicos y accidentes geográficos, que puede ser tan flexible en la valoración de variables, como la autoridad lo permita, el único requisito es el consenso de todas las fuerzas políticas, para que el Comité técnico responsable del INE, valore con una perspectiva más flexible la aplicación del modelo referido.

Con ese consenso partidista se aprobaron distritaciones locales poco metódicas como la de Veracruz, Sinaloa y Oaxaca en 2015, en donde el criterio político tuvo gran influencia en la aplicación de los criterios técnicos. Llama la atención que la Junta Ejecutiva aprobará incorporar un criterio que, en el extremo de su interpretación, se aleje del modelo eminentemente técnico.

Si ya la ley ha reconocido esta atribución al INE, bastaría aplicar el modelo creado para esos efectos y obtener la mejor distritación científica posible, sin mediar en la misma sesgos políticos que pueden favorecer el intercambio de favores entre los propios actores políticos con la autoridad electoral, incluso las locales, en aras de promover distritaciones por consenso que favorezcan a los gobiernos en turno o grupos de poder, cuya influencia buscó reducir la reforma en comento.

### **Voto de los mexicanos residentes en el extranjero**

El nuevo proceso de credencialización permanente en embajadas y consulados, y elaborar la lista nominal de electores para el voto en el extranjero aplicable en elecciones de Presidente, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Gobernadores de las entidades federativas, implica un trabajo logístico y de recursos de gran alcance.

Dado que el ejercicio del voto en el extranjero se realizará bajo las modalidades de voto personal en los consulados, embajadas y centros de votación autorizados; o por medio del servicio postal, el trabajo conjunto de los partidos con el Registro Federal de Electores y la Secretaría de Relaciones Exteriores, será fundamental para garantizar la credibilidad y confianza en dichos procesos. No sólo desde su operación, sino de nuestros connacionales en el exterior para solicitar ser incorporados al Padrón Electoral, y en su momento, tramitar su credencial de elector que les permita votar fuera del territorio nacional, por medio postal o por internet.

Si valoramos que ello ya será posible a nivel federal en las elecciones presidenciales del 2018, vemos que el INE tiene un gran reto en el corto

plazo, en el que debe existir el compromiso de todos los involucrados, para garantizar la transparencia de todos los procedimientos que, si bien, está garantizada en nuestro ámbito territorial, debe seguir igual ruta en el exterior.<sup>20</sup>

## Conclusiones

Un organismo como el IFE, ahora INE, no puede estar al margen de la valoración y percepción social de su actuación (ver Anexo). Principalmente porque su actual fortaleza radica en la confianza ciudadana que ha logrado cimentar a través de los años y de lo que hemos dado cuenta.

Su nacimiento, transformación y carácter autónomo actual ha sido resultado de acuerdos políticos, que, sin el aval de la sociedad, no hubieran creado una institución que ha dado cuenta de la transformación democrática del México contemporáneo, y cuya existencia brinda confianza a los mexicanos y mexicanas.

El actual INE es resultado también de nuestras propias exigencias como sociedad y de nuestra participación política. Fortalecer su autonomía y supervisar su actuación es responsabilidad de todos. Ningún organismo autónomo tuvo una historia fácil, por lo menos en nuestro país. La historia del INE ha sido compleja, pero sin duda, ha creado una sólida institución, que nos garantiza un hecho invaluable: la pacífica transición del poder a través del voto.

## Bibliografía

- Ackerman, John. *Organismos autónomos: El caso de México*. México, UNAM, 2007.
- Alonso, Martín. *Enciclopedia del Idioma*. México, Aguilar, 1991.
- Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México, UNAM-IEPC Jalisco, 2010.
- Baca, Laura. "Autoritarismo". *Léxico de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral. Número Especial. "Proceso de reforma constitucional electoral 2007". Nueva Época, Año 1, México: TEPJF, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2008.
- Cámara de Diputados, LXII Legislatura. "Listado de Diputados por Grupo Parlamentario". En línea: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/)

<sup>20</sup> Senado de la República. LXII Legislatura. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales". En línea: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/DICT\\_130514\\_1.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/DICT_130514_1.pdf) (consultado el 25 de abril del 2016).



- listado\_diputados\_gnpn.php?tipot=TOTAL (consultado el 25 abril del 2016).
- Cárdenas, Jaime. *Una Constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, 1996.
- Instituto Federal Electoral. "Estudio sobre abstencionismo en México". En línea: [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn\\_investigacion/estudio\\_sobre\\_abstencionismo.htm#eval](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/estudio_sobre_abstencionismo.htm#eval) (consultado el 25 de abril del 2016).
- Instituto Federal Electoral. "Historia del Instituto Federal Electoral". En línea: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> (consultado el 25 de abril del 2016).
- Parametría. "Confianza en instituciones". En línea: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4782](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782) (consultado el 25 abril del 2016).
- Parametría. "INE". En línea: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4782](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782) (consultado el 25 abril del 2016).
- Pedroza, Susana. "Los órganos constitucionales autónomos en México". *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. México, UNAM, 2002.
- Ramos, Ignacio y Herrera, José. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*. México, Raíz Universitaria, 1991.
- Senado de la República, LXII Legislatura. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales". En línea: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/DICT\\_130514\\_1.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/DICT_130514_1.pdf) (consultado el 25 de abril del 2016).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial Núm. 12/2008 "Órganos Constitucionales Autónomos. Sus características". En línea: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf> (consultado el 25 de abril del 2016).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008.
- Valdés, Leonardo. "Instituto Federal Electoral". *Estudios sobre la reforma electoral 2007: Hacia un nuevo modelo*. México, TEPJF, 2008.
- Vargas, Gabriela. "Consejeros electorales locales y transparencia". En línea: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/06/70628.php> (consultado el 25 abril del 2016).

## ANEXO

### La percepción del IFE-INE en la opinión pública

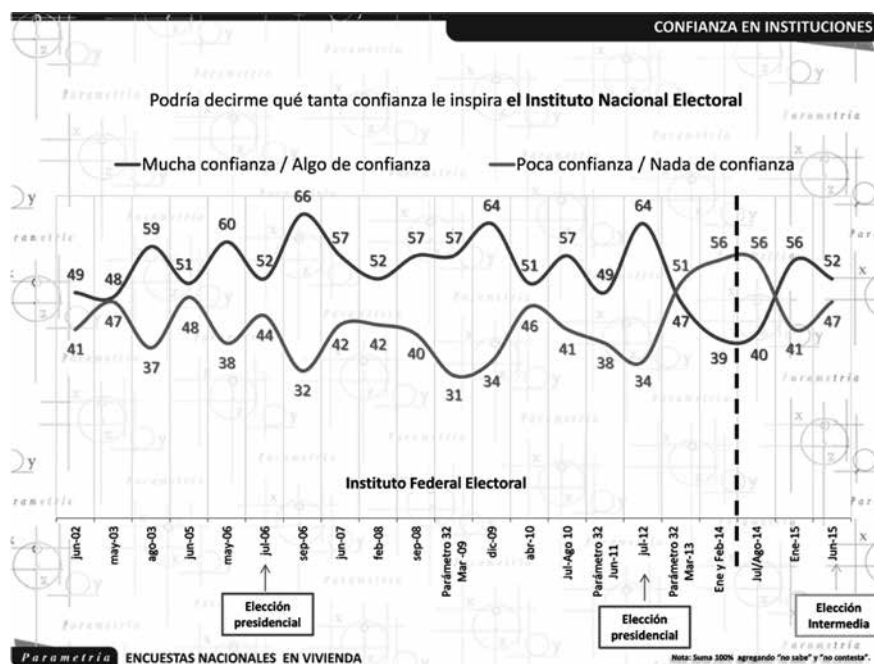
La serie histórica integrada por encuestas en vivienda, realizadas por Parametría (Gráfica 1), la cual inició en el año 2002 observa cómo el IFE era una de las instituciones que generaba más confianza en los mexicanos, cumplía con su razón de ser. El porcentaje de personas que dijo confiar en el órgano electoral encargado entre otras cosas de organizar y realizar las elecciones para Presidente, osciló del 2002 al 2012 entre 48% y 66%. En este periodo de tiempo siempre fueron más las personas que dijeron tener “mucho” o “algo” de confianza en esta institución que aquellos que mencionaron tener “poco” o “nada”.

Sin embargo, observamos un cambio importante en el año 2013 y el primer semestre del 2014, en estas fechas, por primera vez más de la mitad de la población dijo desconfiar del Instituto Federal Electoral (51% y 56% respectivamente), en las encuestas realizadas en esos años fueron más los ciudadanos que mencionaron no confiar en el IFE que aquellos que dijeron sí hacerlo, algo que nunca antes se había presentado.

El desgaste en el tiempo, los constantes ataques por parte de los partidos políticos, decisiones polémicas que fueron tomadas en los procesos electorales —por ejemplo, en la elección del 2006— así como un cierto desencanto de los ciudadanos con el sistema democrático pueden ser algunas de las causas de este deterioro en la confianza del órgano electoral federal, quien a partir de marzo del 2013 muestra pérdida de confianza.

No obstante, un evento positivo es que en enero del 2015 y julio del mismo año, ya con los cambios realizados al ahora INE, se observa un repunte en la confianza que los mexicanos tienen en esta institución. En la más reciente medición realizada en junio del 2015, el 52% de los mexicanos dijeron tener mucho o algo de confianza en el órgano electoral nacional mientras que 47% informó lo contrario.

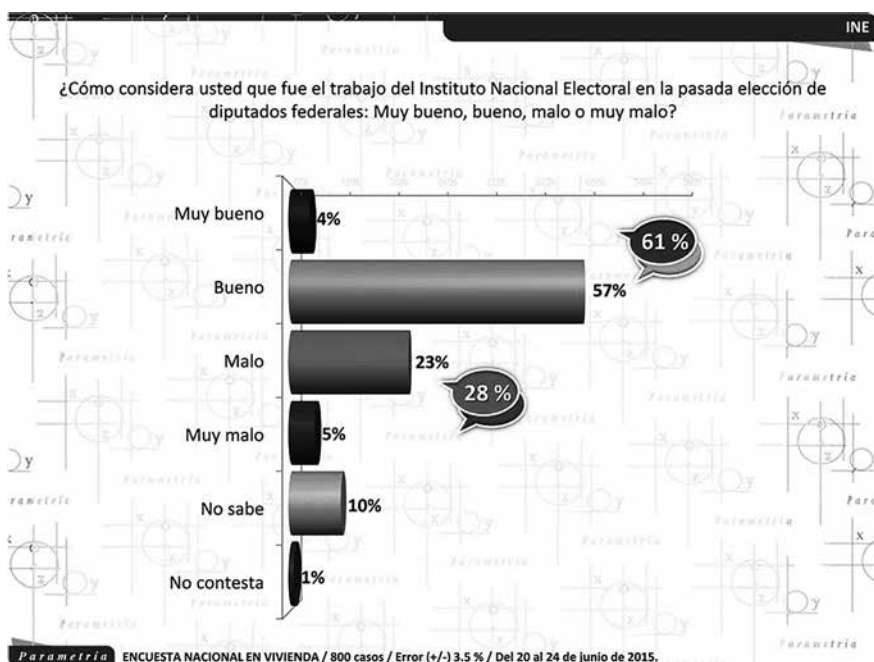
## Gráfica 1



*Fuente:* Parametría. "Confianza en instituciones". En línea: [http://www.parametría.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4782](http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782) (consultado el 25 abril del 2016).

Las elecciones del 2015 de acuerdo a una encuesta realizada por Parametría (Gráfica 2), fue un buen inicio para esta institución. Seis de cada diez calificó el trabajo realizado por este órgano como "muy bueno" o "bueno" mientras que tres de cada diez lo evaluó como "malo" o "muy malo". Es decir, son más aquellos que aprueban el trabajo realizado que quienes lo reprueban.

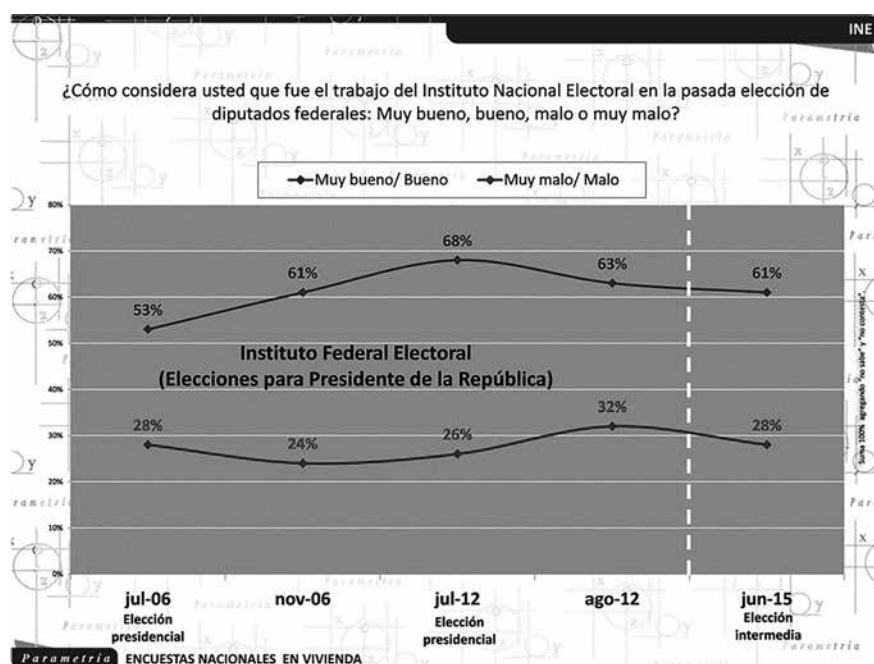
**Gráfica 2**



**Fuente:** Parametría. "INE". En línea: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4782](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782) (consultado el 25 abril del 2016).

Al revisar este dato en el tiempo (Gráfica 3) observamos cómo del año 2012 al 2015 disminuyeron las personas que calificaron el trabajo del INE como malo o muy malo, pasó de 32% a 28%. Empero el porcentaje más bajo de calificaciones negativas se presentó en noviembre del 2006 con sólo 24%. Por el contrario, el porcentaje más alto de evaluaciones positivas lo encontramos en julio del 2012 cuando siete de cada diez mexicanos consideraron que la labor del entonces IFE había sido buena o muy buena.

**Gráfica 3**

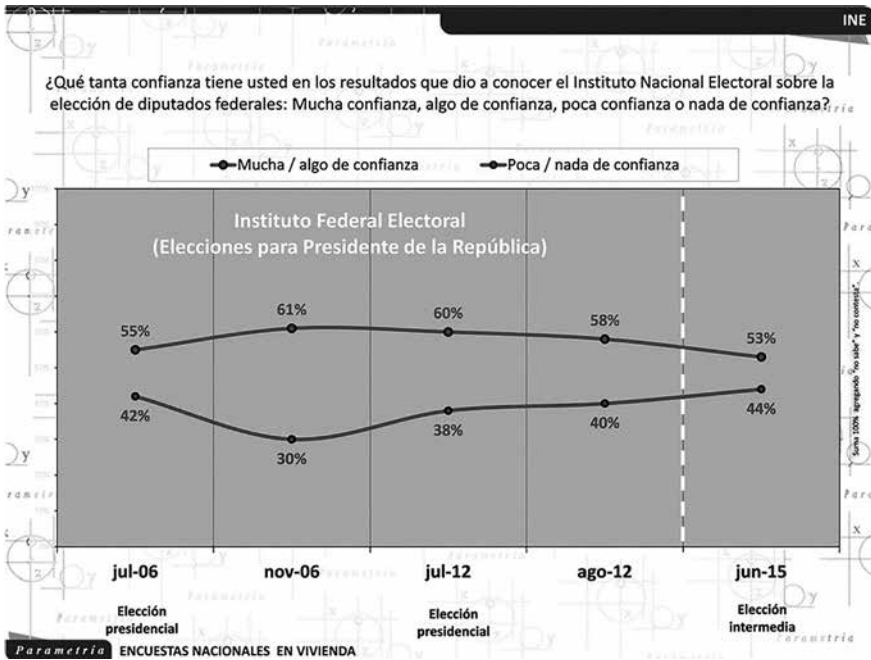


Fuente: Parametría. "INE". En línea: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4782](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782) (consultado el 25 abril del 2016).

Un dato preocupante es que a partir del año 2006 (Gráfica 4), se observa una tendencia a la baja en los mexicanos que indican tener confianza en los resultados que da a conocer el órgano electoral nacional. Mientras que en noviembre del 2006 el 61% dijo confiar en los datos otorgados por el entonces IFE sobre la elección presidencial, en la más reciente encuesta, el porcentaje de personas que confió en que los resultados de las elecciones donde se eligieron diputados federales fueron ciertos descendió a 53%.

Si bien, aún son más quienes confían en los datos dados a conocer por este organismo sobre cómo quedó finalmente la contienda electoral 2015, se observa que hay cada vez menos mexicanos que así lo consideran, un dato que debe ser analizado cuidadosamente.

**Gráfica 4**



*Fuente:* Parametría. “INE”. En línea: [http://www.parametría.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4782](http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4782) (consultado el 25 abril del 2016).