

LOS ATAQUES AL FEDERALISMO DERIVADOS DE LA FACULTAD ESPECIAL
DE ASUNCIÓN TOTAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
THE ATTACKS TO FEDERALISM DERIVED FROM THE SPECIAL
ASSUMPTION FACULTY OF THE NATIONAL ELECTORAL INSTITUTE

*A mis padres Rocío y Jesús, a mi hermano Longinos y a mi abuela Glafira por su
acompañamiento y apoyo en mis estudios de posgrado.*

Resumen: En el presente artículo, se analizan las formas de estado central y federal, la facultad especial de asunción del Instituto Nacional Electoral derivada de la reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, el primer caso de aplicación ordenado por la máxima autoridad jurisdiccional electoral y se precisan los ataques que el ejercicio de dicha facultad en su tipo total produce al federalismo.

Palabras clave: Instituto Nacional Electoral, asunción, federalismo.

Abstract: In this article, we analyze the forms of central and federal state, the special power of assumption of the National Electoral Institute derived from the constitutional reform in political electoral matter of two thousand fourteen, the first case of application ordered by the highest electoral jurisdictional authority and the attacks that the exercise of this faculty in its total type produces on federalism are needed.

Keywords: National Electoral Institute, assumption, federalism.

1. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia política-electoral de dos mil catorce, extinguió al Instituto Federal Electoral y creó al Instituto Nacional Electoral con la función básica de organizar las elecciones federales. En las entidades federativas se instauraron los organismos públicos locales electorales, para en esencia, organizar las elecciones locales, con éstos la autoridad nacional electoral tiene una relación de coordinación.

Dicho instituto fue dotado de competencia para hacerse cargo de algunas actividades en las elecciones locales como lo son la fiscalización a partidos políticos y la capacitación electoral, también, se le dieron tres facultades especiales que están relacionadas con el traslado de competencias entre las autoridades electorales locales y nacional, a saber: la asunción, la atracción y la delegación.

La facultad especial de asunción consiste en que la autoridad nacional electoral se hace cargo de todas o de alguna actividad electoral de determinado organismo público local electoral durante un proceso electoral local, por actualizarse a juicio del Consejo General del Instituto Nacional Electoral uno de los supuestos jurídicos de procedencia.

Conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México adopta como forma de Estado la Federal, por lo que a lo largo de este trabajo se analizan los ataques al federalismo, derivados de la creación y ejercicio de la facultad especial de asunción total por parte del Instituto Nacional Electoral, ya sea puesta en funcionamiento por decisión de éste o del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como sucedió en la sentencia sobre la nulidad de la elección del Gobernador del Estado de Colima en el proceso electoral local 2014 -2015, con la que a mi juicio surge la “asunción judicializada”.

2. FORMAS DE ESTADO FEDERAL Y CENTRAL.

Las formas de Estado, se refieren a la estructura de la organización política en su totalidad y unidad.¹ La clasificación básica de éstas, toma como base el grado de descentralización o centralización de dicha organización, siendo dos formas básicas; el Estado simple o central y el compuesto o federal.

La forma de Estado federal aduce a un pacto jurídico – político entre las entidades federativas y el Estado (federación); una especie de compromiso alcanzado a partir de la compaginación de la libertad y la autonomía, en el que las entidades federativas que lo componen deben tener el espacio vital necesario para su desenvolvimiento.²

Por su parte, el Estado central también llamado unitario es el estructurado de manera monolítica, de tal modo que no se divide en partes internas políticamente autónomas, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa.³

¹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 1a. ed., México, Porrúa, 1954, p. 428

² Rendón Huerta Barrera, Teresita y Olguín Torres, Antonio, “El federalismo en materia de justicia constitucional local en México: El caso de Guanajuato”, *DE JURE*, Colima, cuarta época, año 16, número 3, noviembre de 2016, p. 48.

³ Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado de Derecho Electoral*, 1a. ed., México, Porrúa, 2010, p.77.

Ignacio Burgoa sostiene la existencia de solo dos formas de Estado y lo explica en los siguientes términos:⁴

...únicamente existen dos formas de Estado: la unitaria, mejor denominada central y la federal. Algunos autores, como *Hauriou*, hablan también de “uniones de Estados”, de carácter personal – cuando “dos monarquías se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca” – y de carácter real, que generalmente proviene de un tratado. Dichas “uniones” no merecen el calificativo de “formas de Estado”, toda vez que no dan nacimiento a un Estado distinto de los que se unen por modo personal, o real, pudiendo subsumirse, según el grado de descentralización, en el tipo “Estado federal” o en el de “Estado unitario”, sin perjuicio de que impliquen confederación, que tampoco es forma estatal.

Resulta importante precisar los elementos fundamentales de cada una de las formas de Estado, pues éstas determinan en los hechos la forma de Estado que un país tiene.

Francisco Porrúa Pérez, en el desarrollo de su obra *Teoría del Estado*, precisa las características básicas del Estado federal, las cuales son:⁵

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.
- 2) Una población que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
- 3) Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- 4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno de los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se componen de dos Cámaras: una de diputados y otra de

⁴ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 401.

⁵ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 435.

Senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros. Los Diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de Diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de Senadores sólo varía si aumenta o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.

Algunos de los elementos distintivos de la forma de Estado central, son:

- 1) El orden jurídico se compone exclusivamente de normas centrales válidas para todo su territorio.⁶
- 2) En los Estados centrales existe un solo poder que se ejerce directamente sobre su pueblo y territorio.⁷ Siendo el poder ejecutivo, legislativo y judicial, únicos.
- 3) El territorio de los Estados unitarios no se divide en partes internas autónomas y existe un solo pueblo.

La mayoría de los Estados iberoamericanos han optado por la forma unitaria, toda vez que Argentina, Brasil, México y Venezuela son los casos de excepción.⁸

En el caso de México, si bien en determinados momentos de su historia se ha tomado la forma de Estado central, la predominante ha sido la federal⁹, misma que se recoge en el artículo 40 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el primero de mayo de mil novecientos diecisiete, cuyo texto señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁶ Ballado Berrón, Fausto E., "Formas de estado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo VII, número 25-26, enero-junio 1957, p. 71.

⁷ Rabasa, Emilio O., "Formas de estado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo VIII, número 30, abril-junio 1958, p. 80.

⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.* p. 77.

⁹ Jorge Fernández Ruiz señala: Una vez cancelada la forma federal de Estado por la Constitución centralista de 1836, fue restablecida brevemente en 1847 y de manera definitiva al triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, situación que se consolida en la Constitución de 1857 y, medio siglo después, se ratifica en la Constitución de 1917. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.* p. 77.

3. MODELOS ELECTORALES EN MÉXICO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL POLÍTICO – ELECTORAL DEL DOS MIL CATORCE

Los modelos electorales del México independiente, se pueden agrupar en cuatro periodos: 1824-1946, 1946-1990, 1990-2014, y 2014 a la fecha.¹⁰

Javier Santiago Castillo, ex consejero electoral del Instituto Nacional Electoral, en su obra “Del federalismo al nacionalismo electoral” señala los elementos esenciales, a nivel constitucional, de los tres primeros periodos:¹¹

1824 – 1946

Durante este periodo, la materia electoral que formó parte de la jurisdicción constitucional se refería a los requisitos para ser postulado a un puesto de elección popular y la integración de los poderes del Estado, siendo las autoridades municipales las encargadas de organizar las elecciones federales. Esto último quedó establecido en las leyes electorales de 1911 y 1918.

1946 – 1990

Con la Ley Electoral Federal de 1946 se crea un organismo federal, organizador de las elecciones (Comisión Federal de Vigilancia Electoral) y se abre un nuevo periodo en la vida electoral del país. Dicho órgano era dominado por el Ejecutivo Federal y era cúspide de la pirámide de la estructura electoral que se desdoblaba en 32 comisiones locales electorales y en los comités electorales distritales. Asimismo, esta ley reconoce la existencia de una forma de gobierno federal, por lo que delega a los poder locales la atribución de legislar en material electoral; atribución que no constituía una garantía de autonomía. Este modelo, con diferencias, estuvo vigente

¹⁰ Cabe señalar que, con excepción de la elección presidencial de 2000, que dio lugar a la primera alternancia en la Presidencia de la República, desde 1976 después de cada elección presidencial, se detonaba algún conflicto poselectoral que buscaba solucionarse con reformas electorales. Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, “Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre de 2014, p. 144

¹¹ Santiago Castillo, Javier, “Del Federalismo al nacionalismo electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 105-106.

hasta 1990 cuando nació el Instituto Federal Electoral, derivado de la reforma al artículo 41 constitucional.

1990 – 2014

Con la reforma constitucional de 1996 se originó un modelo autonomista de una administración electoral con las siguientes características: a) la constitución de una autoridad electoral de carácter permanente, dotada de autonomía respecto de los poderes públicos, cuyo órgano superior de dirección se encontraba integrado por ciudadanos apartidistas; b) desaparición del procedimiento de “autocalificación de la elección”, para depositarlo en un órgano jurisdiccional plenamente autónomo e independiente, c) la creación de un cuerpo profesional de funcionarios encargados de la organización de los procesos de elección de gobernantes y representantes populares y de las cuestiones jurisdiccionales atinentes a la materia electoral y, d) el perfeccionamiento del federalismo electoral mediante el mandato constitucional de constituir en cada entidad federativa, órganos análogos al Instituto Federal Electoral.¹²

La reforma constitucional de 2014 deriva del acuerdo político denominado “Pacto por México”, el cual en su apartado 5 “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”, numeral 3, refería el tema de partidos políticos y elecciones, precisándose en uno de los puntos:¹³

Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:

(...)

¹² De esta forma se conformó a nivel nacional un sistema electoral integrado por 32 sistemas locales y uno federal, los cuales operaron de forma paralela durante más de tres lustros. González Martínez, Olga, “Casilla única en la Ciudad de México en la elección de 2015. Reflejo del sistema electoral nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2016, p. 51.

¹³ *Cfr. Pacto por México*, p. 20 <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (acceso: 10 de marzo de 2016).

- 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.

Después de diversas discusiones legislativas, la reforma político – electoral se aprobó por el Congreso de la Unión el trece de diciembre de dos mil trece, y el veintidós de febrero de dos mil catorce se emitió la declaratoria de constitucionalidad, al ser aprobada la reforma por el pleno de dieciocho legislaturas locales como parte del constituyente permanente.

Los grandes rubros de la reforma fueron: autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales, régimen de gobierno y de partidos políticos, fiscalización y tope de gastos de campaña, mecanismos de participación ciudadana y modelo de comunicación política.

En lo que refiere a las autoridades administrativas electorales, desaparece el Instituto Federal Electoral y surge el Instituto Nacional Electoral con la función básica de organizar las elecciones federales pero también con diversas facultades en el ámbito local y se transforman los institutos estatales electorales en organismos públicos locales electorales con cambios en sus facultades, integración y nombramientos de su máximo órgano de dirección.

Es así como, a partir de esta reforma, coexisten un instituto nacional, con facultades especiales sobre la integración y nombramiento de los consejos generales de los organismos públicos locales electorales, la asunción, atracción y/o delegación en los procesos electorales locales, la fiscalización a partidos políticos y la organización electoral, e institutos electorales con facultades limitadas, pero que conservan su autonomía e independencia del Instituto Nacional Electoral.¹⁴ Esto último con las denominadas relaciones de coordinación entre la autoridad nacional electoral y las autoridades electorales locales.

4. FACULTADES ESPECIALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Con la citada reforma constitucional y legal de 2014 en materia electoral, entraron en vigor tres facultades especiales del Instituto Nacional Electoral que impactan en las

¹⁴ Santiago Castillo, Javier, *op. cit.* p. 113.

atribuciones de los organismos públicos locales electorales y, en consecuencia en el federalismo electoral, a saber: asunción, atracción y delegación.

La facultad de atracción queda entendida como una atribución del Instituto Nacional Electoral para traer a su conocimiento cualquier asunto que se encuentre dentro de la competencia del organismo público local electoral, cuando su trascendencia lo determine o cuando se tenga intención de sentar un criterio de interpretación para situaciones futuras.¹⁵

La delegación, es una facultad que permite al Instituto Nacional Electoral trasladar la competencia que originariamente le corresponde a él y la deposita en el ámbito de atribuciones de los organismos públicos locales electorales.¹⁶

En lo general, la facultad de asunción, consiste en la atribución por medio de la cual la autoridad nacional electoral podrá tomar directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponda a los organismos públicos locales electorales. En otras palabras, se trata de que el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de todo el proceso electoral de una entidad federativa.¹⁷

En virtud de que estamos en presencia de facultades que trasladan competencias entre las autoridades administrativas electorales, conviene precisar que en la Constitución Federal de manera enunciativa, más no limitativa,¹⁸ determina las funciones que las autoridades locales electorales tienen que desarrollar, las cuales son:

- Determinar el derecho de acceso a las prerrogativas de partidos políticos y candidatos.
- Hacerse cargo de la educación cívica.
- Preparar la jornada electoral.
- Imprimir documentos y producir materiales electorales.

¹⁵Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, *op. cit.* , p 152.

¹⁶Cano Melgoza, Rosa María, “La anulación de la elección de Gobernador en el Estado de Colima y su impacto en el Federalismo Electoral”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega Saúl (coord.), *La injusticia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 171.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 170.

¹⁸ El artículo 41, Base V, Apartado C, numeral 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “*Las que determine la ley*”.

- Llevar a cabo el escrutinio y los cómputos, siguiendo determinadas condiciones.
- Declarar la validez de las elecciones locales y otorgar las constancias correspondientes.
- Realizar el cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo.
- Emitir resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; así como encargarse de la observación electoral y los conteos rápidos, de acuerdo con los lineamientos correspondientes.
- Encargarse de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana que contemplan las leyes locales.¹⁹

Asimismo, la autoridad nacional electoral en el desarrollo de procesos electorales federales y locales, le corresponde:

- Llevar a cabo la capacitación electoral.
- Realizar la geografía electoral, es decir, el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales.
- Llevar el registro del padrón y la lista de electores.
- Ubicar las casillas y designar a los funcionarios de sus mesas directivas.
- Establecer las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados electorales preliminares; realizar encuestas o sondeos de opinión; llevar a cabo la observación electoral; realizar los conteos rápidos, e imprimir documentos y producir materiales electorales.
- Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.²⁰

5. LA FACULTAD ESPECIAL DE ASUNCIÓN

La facultad señalada tiene su antecedente en la reforma constitucional sobre materia electoral del año dos mil siete, en la que se incorporó la siguiente cláusula que expresó una

¹⁹ *Ibidem*, p 151.

²⁰ Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, *op. cit.* p. 154.

nueva forma de entender el pacto federal desde el punto de vista electoral y que anunciaba el porvenir.²¹

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de los procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.²²

Dicha disposición constitucional nunca se reglamentó y tampoco fue ejercida. Con la reforma constitucional y legal de dos mil catorce en materia electoral a la autoridad administrativa electoral nacional le fue conferida la facultad especial de asunción, la cual puede ser ejercida sobre todas o alguna de las actividades electorales que se realizan en un proceso electoral local, surgiendo con ello dos tipos de dicha atribución: la total y la parcial.

El Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral define los dos tipos mencionados en los siguientes términos:²³

Asunción total. Facultad de Instituto para desarrollar directamente la implementación y operación de la totalidad de las actividades que corresponden a un proceso electoral local, que originalmente corresponde al Organismo Público Local Electoral.

Asunción parcial. Facultad del Instituto para desarrollar directamente la implementación u operación de alguna actividad o cualquier fase del proceso electoral local, cuyo ejercicio corresponda originalmente al Organismo Público Local Electoral.

Esta atribución del instituto nacional no es de uso discrecional, sino que para su ejercicio debe actualizarse determinado supuesto jurídico y seguirse las reglas para el trámite y resolución del procedimiento especial de asunción contenido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.²⁴

²¹ González Muñoz, Sergio Jesús, “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2016, p. 76.

²² *Cfr.* http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/%20abro/lre/LRE_abro.pdf (acceso: 8 de enero de 2017).

²³ Artículo 39 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

²⁴ La atribución especial citada del Instituto Nacional Electoral se encuentra prevista en los artículos 41, Base V, Apartado B, antepenúltimo párrafo y Apartado C, Inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Conforme a lo establecido en el artículo 121, numeral 2, incisos a y b de la ley citada, los presupuestos de procedencia del procedimiento especial señalado son:

- a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el organismo público local competente, y
- b) Que no existan 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 el organismo público local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

El procedimiento de asunción total inicia con una solicitud que puede ser formulada por cuatro o más consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral ante su Secretaría Ejecutiva o por la mayoría de los consejeros electorales del organismo público local correspondiente ante la Secretaría referida o ante la Junta Local Ejecutiva de la entidad federativa de que se trate.²⁵

Dicho procedimiento será sustanciado por el Secretario Ejecutivo de la autoridad nacional electoral, en donde, de ser procedente la solicitud, se cita al organismo público local a una audiencia de pruebas y alegatos, y posterior al cierre de instrucción se elabora el proyecto de resolución, el cual se envía al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que determine ejercer o no la multicitada facultad especial sobre el proceso electoral local correspondiente.²⁶

Mexicanos; 120 al 123 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 38 al 59 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

²⁵ A pesar de que la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen los sujetos legitimados para solicitar el ejercicio de la facultad en estudio, se tienen registros de diversas solicitudes de algunos partidos políticos, las cuales han sido desechadas por improcedentes por carecer de legitimación para ello.

²⁶ El Consejo General debe de resolver si ejerce la facultad especial señalada en su tipo total antes del inicio del proceso electoral local de que se trate y al menos por mayoría de ocho votos de los consejeros electorales.

La Secretaría Ejecutiva, previo al emplazamiento y posterior a la audiencia de pruebas y alegatos puede ordenar diligencias de investigación a fin de recabar probanzas sobre los hechos señalados por los solicitantes o por los emplazados.

En caso de que se determine ejercer la mencionada atribución, se celebra un convenio general de coordinación entre las autoridades electorales nacional y local, correspondiente, así como sus respectivos anexos técnicos y financieros.

Por su parte, el procedimiento para el ejercicio de la atribución señalada en su tipo parcial inicia de la misma forma que el procedimiento descrito y también es sustanciado por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, con la particularidad que la solicitud puede presentarse en cualquier momento del proceso electoral local, por lo que previo a dar vista al organismo público local electoral correspondiente, se debe contar con la opinión técnica de las áreas ejecutivas o técnicas de la autoridad nacional sobre la viabilidad y posibilidad material y humana de ejercer la función solicitada. Una vez agotado el plazo para recibir manifestaciones de la autoridad administrativa electoral local se cierra la instrucción y se procede en los mismos términos que en procedimiento previamente referido.

Arcelia Guerrero Castro, quien fue consejera ciudadana del otrora Instituto Electoral Veracruzano, en su obra “La Facultad de Asunción del Instituto Nacional Electoral Mexicano” señala los supuestos sobre los que es posible pedir el ejercicio parcial de la citada facultad, siendo éstos:²⁷

1. Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;
2. Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;
3. Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;

²⁷ Guerrero Castro, Arcelia, “La Facultad de Asunción del Instituto Nacional Electoral Mexicano”, *XXV Congreso Nacional y V Internacional De Estudios Electorales: Integridad y Equidad Electoral en América Latina*, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C., 2014, pp. 17 – 18, <https://somee.org.mx/congresos-antteriores.php?a=dia&c=3> (acceso: 14 de febrero de 2017).

4. Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectuó el propio organismo.
 5. Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;
 6. Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto Nacional Electoral;
 7. Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto Nacional Electoral en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;
 8. Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto Nacional Electoral;
 9. Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral;
 10. Organizar, desarrollar y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;
 11. Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral.
6. LA FACULTAD DE ASUNCIÓN TOTAL “JUDICIALIZADA”: EL CASO DE LA NULIDAD DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR DEL ESTADO DE COLIMA.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-678-2015 y su acumulado Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-1272/2015, declaró la nulidad de la elección de Gobernador del Estado Colima, realizada el siete de junio de dos mil quince.²⁸ El Sistema de Consultas de Sentencias Relevantes (SISREL)²⁹ de dicho órgano jurisdiccional, sobre la resolución referida, señala:³⁰

Se declaró la nulidad de la elección de gobernador de Colima; revocó el otorgamiento de la constancia de mayoría a José Ignacio Peralta Sánchez postulado por la coalición conformada por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

Lo anterior, en virtud de que para la Sala Superior, quedó acreditada la violación a los principios rectores en la contienda electoral de equidad y neutralidad; así como la indebida intervención de funcionarios del gobierno estatal, lo que se tradujo en una violación directa al artículo 134 de la Constitución Política. Con base en ello, ordenó al Congreso local y autoridades estatales, la emisión de una nueva convocatoria para la organización y celebración de los comicios extraordinarios respectivos.

Fue a partir de un análisis integral de las pruebas, de carácter técnico y documental, supervinientes ofrecidas por el Partido Acción Nacional, mediante las cuales, quedó acreditado que existieron intervenciones a favor del candidato de la coalición ganadora por parte de los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Colima y de la Procuraduría General de Justicia de la mencionada entidad.

²⁸ Se resolvió por mayoría de votos; cuatro votos a favor de los entonces magistrados electorales Manuel González Oropeza, María del Carmen Alanís Figueroa, Salvador Olimpo Nava Gomar y Constancio Carrasco Daza, y dos en contra de los exmagistrados electorales Pedro Esteban Penagos López y Flavio Galván Rivera, quienes además formularon voto particular.

²⁹ Conforme a lo señalado en el inciso bb, del Glosario, del Manual de Procedimientos de la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el SISREL es el sitio electrónico por internet, en el cual se pueden consultar los resúmenes, de manera tematizada, de las sentencias relevantes emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Nulidad de la Elección del Gobernador del Estado de Colima”, Sistema de Consultas de Sentencias Relevantes (SISREL), <http://www.te.gob.mx/sisrel/pages/externo/pConsultageneral.aspx> (acceso: 6 de marzo de 2017).

En primer término, al titular de la Secretaría de Desarrollo Social, se le demostró que direccionó programas sociales en favor del candidato de la coalición ganadora, de acuerdo a su comparecencia ante el Congreso local, en la que admitió el uso indebido del programa "Damnificados", en donde fueron destinados los recursos a áreas y beneficios no afectados, lo que se tradujo en violación al principio de equidad en la contienda y el blindaje electoral que deben guardar los programas sociales.

En segundo término, por cuanto hace al titular de la Procuraduría General de Justicia del citado estado, en relación a la detención de tres brigadistas que realizaban labores de convencimiento a favor del instituto político Acción Nacional; por pronunciarse respecto a la existencia de un delito, con lo que se apartó del principio de presunción de inocencia, al carecer de facultades constitucionales y legales para determinar si se configuraba o no la comisión de un delito al ser una atribución exclusiva de la autoridad jurisdiccional competente.

La Sala Superior determinó que la razones para anular la elección actualizaban el supuesto jurídico establecido en el artículo 121, párrafo 2, inciso b, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual prevé la asunción total de la elección por parte del Instituto Nacional Electoral ante la no existencia de 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 el organismo público local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por la autoridad administrativa electoral local, de forma imparcial.³¹

Por lo anterior, en el punto resolutivo séptimo de la resolución citada, se estableció:³²

³¹ No comparto la determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de tener por acreditado el supuesto jurídico referido para ordenar al Instituto Nacional Electoral ejercer la facultad en estudio, pues en ninguna parte de la sentencia se prueba actuación parcial por parte de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de Colima.

³² Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-678-2015 y su acumulado Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-1272/2015. 22 de octubre de 2015, <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm> (acceso: 10 de enero de 2017).

SÉPTIMO. - En atención a las razones por las que se determinó anular la elección de Gobernador en el Estado de Colima y al actualizarse los supuestos previstos en el artículo 121, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instruye al Instituto Nacional Electoral que proceda a organizar la elección extraordinaria.

En consecuencia, el Instituto Nacional Electoral deberá solicitar a las autoridades estatales correspondientes los recursos financieros para efecto de la organización de la elección extraordinaria de mérito.

La facultad especial de asunción del Instituto Nacional Electoral como se señaló, se ejerce bajo el procedimiento que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Elecciones, sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en dicha resolución, que la autoridad nacional electoral ejerciera la citada facultad, sin seguir el procedimiento correspondiente, requiriéndose en los hechos, sólo tener por acreditado alguno de los supuestos jurídicos de procedencia y el voto de la mayoría de los magistrados electorales.

Por lo anterior, se afirma que existe un procedimiento adicional para el ejercicio de la referida atribución especial, el cual se da por resolución del órgano jurisdiccional federal en materia electoral y a la que se puede denominar “asunción judicializada”.

La medida adoptada en la sentencia tiene repercusiones en el federalismo electoral vigente en cuatro aspectos: i) se deja al margen de la decisión del Instituto Nacional Electoral, ii) se despoja de su competencia originaria al órgano local, iii) la jurisdicción para dirimir los conflictos derivados de la elección extraordinaria se federaliza y iv) la legislación aplicable es tanto de orden federal como local.³³ Asimismo, se le niega a la autoridad administrativa electoral local su derecho de audiencia previsto en el procedimiento respectivo.

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL FEDERALISMO ELECTORAL.

³³ Cano Melgoza, Rosa María, *op.cit.* p. 176.

Flavio Galván Rivera, ex magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su obra “Federalismo Electoral Mexicano. Institutos y tribunales locales y federales”, al hablar sobre el poder electoral, señala un objetivo claro del federalismo electoral:³⁴

... en una República federal, representativa y democrática, debe existir, subsistir y ser fortalecidas, las instituciones federales y locales, cada una en el ámbito de su respectiva competencia; por tanto, en la materia electoral, deben existir y funcionar conforme a Derecho, los tribunales electorales, federal y locales, así como los institutos electorales, federal y locales, investidos de autonomía en sus decisiones y de independencia en su estructura orgánica y funcionamiento institucional.

Dicho objetivo con la reforma constitucional en materia electoral de 1996 se consolidaba, pues era claro el perfeccionamiento del federalismo electoral con la constitución en cada entidad federativa de órganos análogos al Instituto Federal Electoral con todas las características ya señaladas.

Sin embargo con la reforma político – electoral de 2014 a la Constitución Federal, el federalismo electoral sufre un gran retroceso al afectar el ámbito de competencia de las autoridades administrativas electorales locales con la creación de una autoridad nacional electoral que centraliza diversas funciones electorales, como lo son la fiscalización a partidos políticos, aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes, la capacitación electoral, entre otras, además de que se le dota de tres facultades especiales que tienen que ver con el traslado de competencias, mismas que le dieron el carácter de nacional y lo colocan en los hechos por encima de las autoridades administrativas locales electorales, ya que ello los obliga a cumplir con las directrices que le marca el Instituto Nacional Electoral en las diversas etapas del proceso electoral local.

Un argumento que se presentó en las mesas de trabajo, comisiones y plenos del Congreso de la Unión al discutir la reforma político – electoral citada, fue el denominado “ataque al federalismo electoral” al pretender desaparecer a los institutos electorales locales

³⁴ Galván Rivera, Flavio, *Federalismo Electoral Mexicano. Institutos y tribunales locales y federales*, 1a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 49 – 50.

o restarles algunas facultades y transferirlas a la autoridad nacional, lo cual para Arturo Sánchez Gutiérrez y Horacio Vives Segl es insostenible.³⁵

... “ataque al federalismo electoral” que implica “una regresión a la centralización”
— argumento que no se sostiene, al ser justamente las legislaturas locales que participando del constituyente permanente avalaron la reforma constitucional —...

La reforma constitucional citada fue aprobada por el Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 2013 y conforme a lo establecido en la Carta Magna fue aprobada por dieciocho legislaturas locales,³⁶ lo cual originó que el 22 de enero del dos mil catorce se emitiera la “Declaratoria del Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política – electoral”, concluyendo el proceso legislativo con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Si bien, en el proceso legislativo citado participan los Senadores de la República como representantes de las Entidades Federativas y las legislaturas locales como representantes del elemento población de la Entidad correspondiente, la decisión constitucional que proyecta pulsiones centralistas hace lo sean por su naturaleza, por su contenido y no por su denominación.³⁷

El implementar medidas legislativas tendientes a concentrar en el orden federal, decisiones que por naturaleza son competencia de las entidades federativas, no conlleva un mejor funcionamiento del sistema electoral mexicano, y sí implica una afectación a la competencia de los estados y, en consecuencia al sistema federal mexicano.³⁸

8. CONCLUSIONES

Es necesario precisar que la forma de Estado federal adquiere variantes en los diversos países que le adoptan, lo cual es producto de un momento histórico determinado, pero existen

³⁵ Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, *op. cit.* , p 149.

³⁶ Congresos de los Estados que dieron voto aprobatorio a la reforma constitucional: Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

³⁷ González Muñoz, Sergio Jesús, *op.cit.* p. 75.

³⁸ González Oropeza, Manuel y Del Rosario Rodríguez, Marcos, “Federalismo y elecciones en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 7-8, 2018.p. 51.

características básicas que establecen en el fondo la forma de Estado que se asume, y si bien diversas disposiciones son incorporadas al texto constitucional no implica que todas ellas tengan pulsiones federalistas.

Es por ello, que afirmo que la reforma constitucional de 2014 fue aprobada de manera legítima, pues siguió el proceso legislativo correcto, dando la intervención a las entidades federativas de acuerdo a lo previsto en la norma fundamental, pero sin duda, lo que en parte de ella se contiene representa un ataque al federalismo, siendo uno de los puntos a destacar la facultad especial de asunción total del Instituto Nacional Electoral, por las siguientes consideraciones:

1. Conforme al acuerdo político denominado “Pacto por México” se buscó la centralización de las funciones electorales en una autoridad nacional pero el resultado final es un modelo de coordinación entre dos tipos de autoridades administrativas electorales: una nacional y una local por cada entidad federativa, dotada la primera de facultades que conforme al modelo federal le corresponden a las segundas y éstas con una escasa autonomía. Es evidente que se generó un nuevo modelo electoral con grandes transformaciones al federalismo con alto contenido centralista.
2. El ejercicio de la atribución citada despoja al organismo público local electoral de su competencia originaria para la organización del proceso electoral local, lo que reduce a nada su autonomía e independencia al suprimir a la autoridad electoral local.
3. La facultad especial analizada enviste a la autoridad nacional electoral de jerarquía superior sobre las autoridades administrativas electorales locales, ya que su máximo órgano de gobierno puede decidir intervenir en los procesos electorales locales ejerciendo funciones originarias de la autoridad local, si bien bajo ciertos supuestos y con audiencia del organismo público local correspondiente o a petición de éste, la jerarquía superior se manifiesta.

Lo anterior, implica que constitucionalmente se ha reconocido implícitamente a la autoridad nacional electoral con superioridad técnica y política que reemplaza a las ineficientes e imparciales autoridades locales electorales y que daña su prestigio como árbitros, lo que es básico para la gobernanza electoral.

4. Al encargarse totalmente una elección local, el Instituto Nacional Electoral deja de aplicar partes de la legislación local y aplica en algunos supuestos la general, a saber: las leyes generales electorales como legislación adjetiva y las leyes comiciales locales como legislación sustantiva.³⁹ Dejando con ello al margen las decisiones de la legislatura local al crear en su libertad configurativa las normas adjetivas electorales de la Entidad Federativa.
5. El ejercicio de la atribución mencionada deja sin competencia a la autoridad jurisdiccional local electoral, trasladándose ésta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁴⁰ pues al ser el Instituto Nacional Electoral quien se hace cargo de toda o parte de la elección local, sus actos no pueden ser revisados por el tribunal electoral local, ya que el artículo 116, fracción IV, inciso c, numeral 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.
6. En la “asunción judicializada”, se elimina la competencia del Instituto Nacional Electoral de decidir sobre el ejercicio de dicha facultad, ya que se le ordena

³⁹ Para encargarse de la elección extraordinaria de Gobernador del Estado de Colima, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG902/2015, el cual fue modificado en su punto tercero de acuerdo por la sentencia SUP-RAP-565/2015, para el efecto de considerar que la legislación sustantiva aplicable para la organización de la elección sería el Código Electoral del Estado de Colima y no la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se había resuelto.

⁴⁰ En el caso de la nulidad de la elección del Gobernador del Estado de Colima, ocasión en la que se presentó una demanda de nulidad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral del Estado de Colima sobre quien sería la autoridad jurisdiccional electoral que resolvería los procedimientos sancionadores electorales y las impugnaciones derivadas de la elección extraordinaria, lo que llevó al Magistrado Presidente de dicho órgano jurisdiccional a presentar un escrito de aclaración de sentencia que resultó improcedente.

hacerlo y niega a las entidades federativas su derecho de audiencia, lo que rompe con el sistema de competencias de las autoridades administrativas electorales en México y viola el procedimiento establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral y en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, eliminado completamente a la autoridad local electoral.

En conclusión, la multicitada facultad ataca el desarrollo del federalismo electoral ya que como se observa, tiende a centralizar la organización de las elecciones locales en la autoridad administrativa nacional electoral, en la autoridad jurisdiccional electoral federal y en la legislación general, despojando de su competencia originaria a las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales locales y dejando inaplicable parte de la legislación electoral local.

Lo anterior, sin duda elimina el espacio vital necesario en materia electoral de cualquier Entidad Federativa como parte de un Estado Federal, en donde sus instituciones deben estar investidas de autonomía en sus decisiones, independencia en su funcionamiento y respetándose en todo momento la distribución de competencias entre autoridades de los diversos niveles de gobierno.

9. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo INE/CG902/2015, 30 de octubre de 2015, http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-30/CGex201510-30_ap_1.pdf

Ballado Berrón, Fausto E., “Formas de estado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo VII, número 25-26, enero-junio 1957.

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1a. ed., México, Porrúa, 1984.

Cano Melgoza, Rosa María, “La anulación de la elección de Gobernador en el Estado de Colima y su impacto en el Federalismo Electoral”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega Saúl (coord.), *La injusticia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Compendio Legislación Nacional Electoral, 1ª. ed., México, INE –FEPAD-UNAM-TEPJF, 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2008.

Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado de Derecho Electoral*, 1a. ed., México, Porrúa, 2010.

Galván Rivera, Flavio, *Federalismo Electoral Mexicano. Institutos y tribunales locales y federales*, 1a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

González Martínez, Olga, “Casilla única en la Ciudad de México en la elección de 2015. Reflejo del sistema electoral nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2016.

González Muñoz, Sergio Jesús, “El nuevo modelo competencial entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales. Un federalismo en flujo”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2016.

González Oropeza, Manuel y Del Rosario Rodríguez, Marcos, “Federalismo y elecciones en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 7-8, 2018.

Guerrero Castro, Arcelia, “La Facultad de Asunción del Instituto Nacional Electoral Mexicano”, *XXV Congreso Nacional y V Internacional De Estudios Electorales: Integridad y Equidad Electoral en América Latina*, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C., 2014, pp. 17 – 18, <https://somee.org.mx/congresos-antecedentes.php?a=dia&c=3> (acceso: 14 de febrero de 2017).

Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-678-2015 y su acumulado Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-1272/2015, <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm>.

Pacto por México, p. 20 <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del estado*, 1a. ed., México, Porrúa, 1954, p. 428

Rabasa, Emilio O., “Formas de estado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo VIII, número 30, abril-junio 1958.

Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, México, 2016.

Rendón Huerta Barrera, Teresita y Olguín Torres, Antonio, “El federalismo en materia de justicia constitucional local en México: El caso de Guanajuato”, *DE JURE*, Colima, cuarta época, año 16, número 3, noviembre de 2016.

Santiago Castillo, Javier, “Del Federalismo al nacionalismo electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 105-106.