

LOS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES ESTATALES

UNA RADIOGRAFÍA
DE SU ARQUITECTURA
INSTITUCIONAL

César ASTUDILLO
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

PRÓLOGO
DAVID GÓMEZ ÁLVAREZ



LOS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES ESTATALES.
UNA RADIOGRAFÍA DE SU ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 557

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos
Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez
Diseño de interiores y formación en computadora: Ricardo Hernández Montes de Oca

César ASTUDILLO
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

**LOS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES
ESTATALES.
UNA RADIOGRAFÍA
DE SU ARQUITECTURA INSTITUCIONAL**

Prólogo: David Gómez Álvarez



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL ESTADO DE JALISCO

México, 2010

Este libro se produjo para la difusión de los valores democráticos, la cultura cívica y la participación ciudadana, su distribución es gratuita, queda prohibida su venta

Primera edición: mayo de 2010

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México
DR © 2010. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
del Estado de Jalisco

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO
DE JALISCO

Florencia # 2370, colonia Italia Providencia,
Guadalajara, Jalisco, México.
C.P. 44600.
Teléfonos: 01 (33) 36414507 y 09.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-8054-06-0

Fortalecer el federalismo significa, por igual, dar fuerza al todo y a las partes que los constituyen, y requieren una orientación definida que impida caer en las incongruencias. Determinante del éxito de una política es tener bien precisa la dirección que se sigue. Sabemos que cuando no se tienen propósitos claros se cae inexorablemente en la confusión. Sabemos también que no es posible neutralizar un exceso con un exceso contrario.

Jesús REYES HEROLES

CONTENIDO

Agradecimientos	XVII
Prólogo	XIX
David GÓMEZ ÁLVAREZ	
Introducción	XXXIII
Metodología	XXXVII
Términos utilizados	XXXIX
CAPÍTULO PRIMERO. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y FUNCIÓN ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	1
I. La función electoral en el contexto de las funciones estatales.	1
1. Significado.	1
2. Sus presupuestos	2
3. La función electoral a través de las reformas electorales.	6
4. La función electoral en el ámbito local	11
5. 2007: El debate en torno a la federalización o la centralización de la organización de los comicios estatales.	14
II. Los principios que sustentan la función electoral	19
1. Los orígenes de los principios rectores de la función electoral	19
2. El sentido de los principios rectores de la función electoral.	22
A. Certeza.	22
B. Legalidad	25
C. Imparcialidad	28
D. Objetividad	33
E. Profesionalismo	34
F. Independencia	35
3. Los principios rectores de la función electoral en las entidades de la República	36
III. La autonomía constitucional y los órganos electorales.	38
1. En torno al concepto de “autonomía”.	38
2. La recepción del principio de autonomía electoral en las Constituciones estatales	40
A. Justificación	40
B. Fuente de reconocimiento	43

CONTENIDO

3. Las instituciones electorales como órganos constitucionales autónomos	44
4. El principio de autonomía y las instituciones electorales	47
A. Autonomía jurídica y política	48
B. Vertientes	54
CAPÍTULO SEGUNDO. LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO INSTITUCIONAL	57
I. Evolución.	57
1. Bosquejo sobre la organización electoral hasta 1990	57
2. La etapa de la especialización	59
3. La etapa de la ciudadanización	60
4. La etapa de la profesionalización	61
5. El equilibrio entre la experiencia y renovación: el escalonamiento	62
II. Tipología	63
1. Con base en su desarrollo institucional.	65
2. Con base en sus atribuciones	66
3. Con base en su descentralización	67
4. Con base en su profesionalización	67
5. Con base en su permanencia	68
III. Órganos centrales.	69
1. Pleno del Consejo General.	70
2. Presidencia.	73
3. Secretaría Ejecutiva	74
4. Junta General Ejecutiva o similares.	75
5. Direcciones Ejecutivas	75
IV. Órganos desconcentrados	76
1. Consejos Distritales	76
2. Consejos Municipales	77
3. Juntas Distritales	78
4. Juntas Municipales.	79
5. Mesas Directivas de Casilla	79
CAPÍTULO TERCERO. LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO OBJETIVO	81
I. Denominación.	81
II. Funcionamiento.	82
1. Consejo General	82
2. Comisiones	86

CONTENIDO

III. Consejo General	88
1. Denominación.	88
2. Composición	88
3. Quórum	90
4. Derecho de voto	92
5. Voto de calidad	93
6. Convocatorias a sesiones	93
7. Tipos de sesiones	94
8. Tipos de actos	94
9. Tipos de votaciones	94
IV. Comisiones	94
1. Comisiones existentes	94
2. Denominación y tipos	95
3. Integración	98
4. Número de integrantes.	99
5. Competencias y funcionamiento	99
6. Modalidad de la presidencia.	100
V. Principios de organización y funcionamiento	100
1. Los principios rectores como principios de organización y funcionamiento.	101
2. El principio de colegialidad	103
3. El principio de publicidad	106
A. Publicidad de los documentos electorales	107
B. Publicidad de las deliberaciones y toma de decisiones	107
4. El principio de recurribilidad de actuaciones.	108
CAPÍTULO CUARTO. LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO SUBJETIVO	111
I. El estatuto constitucional de los consejeros electorales.	112
1. La noción de estatuto.	112
2. Sus elementos	115
II. Tipología de los consejeros electorales.	119
1. La relevancia de los consejeros electorales	119
2. El perfil de los consejeros	121
3. La denominación de los consejeros.	126
4. El ejercicio del encargo	129
III. Número de consejeros	131

CONTENIDO

IV. Requisitos de elegibilidad	133
1. El significado de los requisitos de elegibilidad.	133
A. Determinan la vinculación entre los rasgos de los consejeros, la naturaleza de la función electoral y de la institución que la ejerce.	134
B. Dan una idea de los niveles de independencia, imparcialidad y objetividad que puede alcanzar la institución electoral	136
C. Representan una variable para advertir los niveles de legitimidad de la institución	137
D. Permiten indagar qué tan plural se proyecta el pleno de consejeros	139
2. Los requisitos de elegibilidad	140
A. Cualidades de carácter personal.	142
a. Nacionalidad.	142
b. Ciudadanía	143
c. Residencia.	143
d. Edad	144
e. Capacidad	145
f. Antecedentes penales	146
g. Reputación	146
B. Cualidades de carácter técnico.	147
a. Título profesional	147
b. Escolaridad	148
c. Conocimientos especializados	149
d. Experiencia	150
e. Incompatibilidades	151
V. Sistema de nombramiento	151
1. La trascendencia del sistema de nombramiento.	153
A. Quién los elige	154
B. Cómo se eligen.	154
2. Sus etapas	155
3. Órganos que nombran a los consejeros.	159
A. Proposición de candidatos	160
a. Sujetos	160
b. Modalidades para su identificación	161
B. Nominación	163
a. Sujetos	163
b. Modalidades	164
C. Órganos que designan	165

CONTENIDO

4. Mecanismos para advertir la idoneidad de los candidatos	168
5. Comisiones dictaminadoras	172
6. Plazo o término para realizar la designación	176
7. Mayoría calificada	178
8. Votación	182
9. Modalidades excepcionales para alcanzar la designación	183
10. Criterios que condicionan la decisión de los congresos	184
11. Las formalidades de los nombramientos	188
A. Requisitos de forma	189
a. La competencia	189
b. La existencia de reglas claras	190
c. El testimonio escrito	191
d. Notificación	191
e. Publicación	192
B. Requisitos de fondo	192
a. La fundamentación	193
b. La motivación	193
VI. Acceso formal al cargo. Protesta constitucional	194
VII. Duración en el encargo	195
VIII. Renovación del mandato	200
1. Tipos de renovación	200
A. Reelección	200
B. Ratificación	201
C. Prórroga	206
2. Fórmulas de renovación	208
IX. Garantía económica	210
X. Incompatibilidades	212
1. Prefuncionales	213
2. Funcionales	216
3. Postfuncionales	217
XI. Inviolabilidad de voto y opinión	218
XII. Responsabilidades	221
XIII. Fuero	226
XIV. Inamovilidad	227
XV. Causas de cese	229

CONTENIDO

XVI. La garantía de la regularidad procedimental	231
1. El control en manos de los congresos estatales	232
2. El control de las normas a cargo de la Suprema Corte	233
3. El control de actos y normas por la Sala Superior	236
XVII. Derechos y obligaciones de los consejeros	241
 FUENTES DE CONSULTA	 245
I. Bibliográficas	245
II. Legislativas	257
1. Constituciones	257
2. Códigos y leyes electorales.	258
3. Reglamentos	259
III. Jurisprudenciales.	261
1. Jurisprudencia y tesis relevantes.	261
2. Acciones de inconstitucionalidad	263
3. Resoluciones de la Sala Superior	266
4. Otros	270
IV. Internet	270

ANEXO. CUADROS COMPARATIVOS

Capítulo primero

I. Naturaleza de la función	275
II. Facultad de convenir con el IFE	277
III. Principios de la función electoral	280
IV. Autonomía. Fuentes que la reconocen y garantizan	282
V. Naturaleza de la institución electoral.	284
VI. Vertientes de la autonomía	286

Capítulo segundo

VII. Órganos centrales (I)	289
VII. Órganos centrales (II).	291
VIII. Órganos desconcentrados	293
IX. Órganos desconcentrados. Consejos distritales	295
X. Órganos desconcentrados. Consejos municipales.	298

CONTENIDO

Capítulo tercero

XI. Órganos electorales. Denominación	301
XII. Órganos electorales. Funcionamiento	303
XIII. Pleno del Consejo General	305
XIV. Pleno. Sesiones	308
XV. Atribuciones del Pleno (I)	311
XV. Atribuciones del Pleno (II)	313
XV. Atribuciones del Pleno (III). Órgano de fiscalización	315
XVI. Comisiones del Consejo General	318
XVII. Principios de organización y funcionamiento	321

Capítulo cuarto

XVIII. Estatuto constitucional de los consejeros (I)	323
XVIII. Estatuto constitucional de los consejeros (II)	326
XIX. Tipos de consejeros	329
XX. Suplencia de consejeros	331
XXI. Número de consejeros	332
XXII. Requisitos de elegibilidad. Cualidades de carácter personal	333
XXIII. Requisitos de elegibilidad. Cualidades de carácter técnico	336
XXIV. Sistema de nombramiento. Órganos que proponen candidatos	339
XXV. Formas de identificación de los candidatos	341
XXVI. Sistema de nominación. Órganos que nominan	343
XXVII. Modalidad de presentación de las candidaturas	345
XXVIII. Sistema de nombramiento. Órganos que designan	348
XXIX. Particularidades del proceso de selección	349
XXX. Comisiones que dictaminan los requisitos de elegibilidad	352
XXXI. Procedimiento de designación. Plazos y términos	355
XXXII. Votación	358
XXXIII. Modalidades para alcanzar la nominación	360
XXXIV. Condicionamientos a la potestad de designar	362
XXXV. Consejeros electorales. Criterio de género	363
XXXVI. Acceso formal al cargo. Protesta constitucional	364
XXXVII. Duración del encargo	366
XXXVIII. Renovación del mandato	367
XXXIX. Fórmulas de renovación de los consejeros	369

CONTENIDO

XL. Garantía económica (I)	370
XL. Garantía económica (II).	372
XLI. Régimen de incompatibilidades	375
XLII. Inviolabilidad de voto y opinión	377
XLIII. Responsabilidades de los consejeros	378
XLIV. Fuero.	380
XLV. Inamovilidad de los consejeros.	382
XLVI. Causas de cese	383
XLVII. Derechos y obligaciones de los consejeros	387

Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, se terminó de imprimir en mayo de 2010 en los talleres de ImpreJal, Nicolás Romero 518, Col. Villaseñor, C.P. 44290, Guadalajara, Jal., México. Se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* de 9, 10 y 11.5 puntos. Tiraje de 2,000 ejemplares.