

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *La función pública.* II. *Los órganos electorales.*
III. *La designación de los miembros del órgano estatal electoral.*

Entre las acepciones que la Real Academia Española asigna en el *Diccionario de la lengua española* a la palabra institución figuran las de organismo que desempeña una función de interés público; cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado; y los órganos constitucionales del poder soberano de una nación.

El tema de mi intervención en este VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados versa sobre las instituciones electorales de las entidades federativas, o sea, sobre los organismos constitucionales a cuyo cargo queda, en gran medida, el ejercicio de la función estatal electoral, como la denomina el artículo 41 de la Constitución mexicana y la mayoría de las leyes electorales de nuestras entidades federativas. Hablamos, pues, de los institutos electorales de los estados y del Distrito Federal.

I. LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función estatal, diría don Perogrullo, es la función del Estado; es decir, la función pública que, a todas luces, es una actividad que conlleva el ejercicio de la potestad, del imperio, de la autoridad, vamos, de la

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

soberanía del Estado, sin cuyo ejercicio, éste tiende a desaparecer; entonces, es una actividad indelegable.

Desde antes de Platón y de Aristóteles se detectó en Grecia la función pública y se advirtió que admitía diversas modalidades; la de hacer la ley, la de interpretarla en casos de controversia, y la de hacerla cumplir, por eso se les conoce como funciones públicas primarias a la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa.

Para la cabal comprensión de la función pública se requiere precisar previamente los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancos de éstas lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

Podemos explicar al poder estatal o público como la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aun contra la voluntad concurrente de sus destinatarios —toda la población estatal—, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala Andrés Serra Rojas “es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos”.¹

Establecida la noción del poder estatal, deben identificarse sus funciones, conocidas como funciones públicas —las que por cierto son múltiples—, y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, diversos. Según Carré de Malberg:

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del

¹ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 116.

poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.²

Así pues, hablamos de función pública para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su carácter indelegable—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

Como bien hace notar Manuel María Díez, “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.³

Al lado de las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día, entre ellas figuran la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, la de regulación monetaria, la electoral y la registral, entre otras que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

Es dable entender por función estatal o pública, la atribuida al Estado —Federación, estados y municipios— cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía. La función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material. En opinión de R. Carre de Malberg, las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.⁴

En el esquema federal, la función pública la ejerce el Estado en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

² Carre de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

³ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

⁴ Véase Carre de Malberg, R., *op. cit.*, nota 2, p. 249.

1. *La función legislativa*

La potestad y el imperio del Estado se evidencian en el ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

La función legislativa, como cualquier otra del Estado, lo puede ser en sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga: “La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo”.⁵

En este sentido formal, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la “autoridad formal de la ley” conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene en su inciso f el artículo 72 constitucional, al disponer: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

La función materialmente legislativa será, en cambio, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.

⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.

La función legislativa lo será en el doble sentido formal y material, siempre que sea producto de la actividad del Poder Legislativo y se traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal y coercitivo.

2. *La función jurisdiccional*

Dentro de la numeración primaria de las funciones del Estado aparece la jurisdiccional, la cual también admite la distinción de función formalmente jurisdiccional, que en el ámbito federal viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito; en tanto que la función materialmente jurisdiccional tiene por objeto *iuris dictio*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva; porque como dijera Georg Jellinek: “La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos”.⁶

En su sentido material, la función jurisdiccional es ejercida no sólo por los órganos depositarios del Poder Judicial, sino también por los de los poderes Legislativo y Ejecutivo; así, por ejemplo, el Senado de la República asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional cuando se erige en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

A su vez, el presidente de la República, en su carácter de depositario del Poder Ejecutivo, también asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, al conceder, en los términos previstos en las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

⁶ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 497.

3. *La función administrativa*

A diferencia de la legislativa y de la jurisdiccional que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función administrativa requiere de ejercicio permanente y constante; prueba de ello es que los órganos legislativos se reúnen sólo durante sus periodos de sesiones, y los órganos judiciales actúan dentro de ciertos horarios de determinados días de la semana en ejercicio de sus funciones, en tanto que las funciones administrativas se desempeñan permanente y constantemente, así las corporaciones policiales, por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas de los 365 o 366 días del año.⁷

Empero, la función administrativa resulta ser de muy difícil acotamiento y precisión, lo cual ha llevado a algunos autores a tratar de definirla por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial;⁸ lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica, aunado a lo cual, la aparición de funciones administrativas emergentes, como la fiscalizadora, la monetaria, la registral y la electoral hacen actualmente inaceptable ese procedimiento definitorio.

La función administrativa, como todas las funciones públicas, tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, Hans Kelsen afirma: “Defínase la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura”.⁹

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los deposita-

⁷ *Ibidem*, p. 498.

⁸ Así, Jellinek sostiene que “puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional”. *Ibidem*, p. 499.

⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, p. 309.

rios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como ocurriría si el Congreso determinara cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación, o como acontece cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a su secretario general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4. *Las funciones públicas emergentes*

Entre las funciones públicas de nuevo cuño que emergen con identidad propia como independientes figuran la de fiscalización o control, la registral, la de regulación monetaria y la electoral, las cuales ya han cobrado entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

A. Función fiscalizadora o de control

Camilo Benso, conde de Cavour, artífice de la unidad italiana hacía notar, a mediados del siglo XIX, que los actos más importantes del gobierno: “son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”.¹⁰

Históricamente, uno de los peligros latentes en todo Estado es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitarla contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública, cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas:

... se pudiera afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia, que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto

¹⁰ Informe sobre el proyecto de la Ley italiana del 23 de marzo de 1853. Citado por Granoni, Raúl A., *El control de los gastos públicos*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, p. 12.

contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre de ellos.¹¹

Sin duda, toda organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas establecidos.

El propósito de la fiscalización o vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, consiste en determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente, y puede efectuarse desde el interior de las instituciones públicas encargadas de dicho manejo o desde el exterior de ellas; uno y otro ámbitos, lejos de excluirse, deben complementarse.

En el ámbito federal mexicano, tanto las secretarías de Estado como la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria cuentan, en un primer nivel de vigilancia, con órganos internos de control que, en ejercicio de la función de fiscalización o control, tratan de descubrir sus fallas y adoptar las medidas necesarias para corregirlas.

Además, el titular del Poder Ejecutivo cuenta, en un segundo nivel de vigilancia, con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, órgano al que se atribuye en parte la función de fiscalización o control, para supervisar la actuación de todas las dependencias y entidades de la administración pública, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la ley, las medidas correctivas que considera convenientes.

En un tercer nivel existe en el ámbito federal de nuestro país un órgano independiente del Poder Ejecutivo que desde el exterior del Poder Ejecutivo Federal revisa su actuación, dicho órgano es la entidad de fiscalización superior de la Federación, prevista en el artículo 76 constitucional, a la que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora.

¹¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores ejercen la función fiscalizadora o de control hacia su interior a través de sus respectivas contralorías internas, respecto del Poder Judicial de la Federación su Ley Orgánica dispone:

Artículo 103. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone la existencia de sendas contralorías internas en ambas cámaras al disponer:

Artículo 53

1. La Cámara (de Diputados) cuenta con su propia Contraloría interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

(...)

Artículo 112

1. La Cámara (de senadores) tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue.

2. La contraloría presentará al pleno, por conducto de la mesa directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

3. Las resoluciones del contralor se darán a conocer previamente a la mesa directiva.

De igual manera, los órganos constitucionales autónomos tienen su propio órgano investido de la facultad de ejercitar la función fiscalizadora o de control; así lo demuestra el caso del Banco de México y el del Instituto Federal Electoral.

B. *La función registral*

Es dable afirmar que la función pública administrativa registral consiste en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque, como hace notar Andrés Serra Rojas “La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa”,¹² es decir, se concreta a través de actos administrativos.

En consecuencia, todo registro público debe ser una institución de la administración pública a quien se encomienda el ejercicio de la función pública administrativa registral a través de la ejecución sistemática del acto administrativo que, en la definición de Miguel Acosta Romero: “Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, y en ejercicio de la potestad pública, crea, *reconoce*, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.

En este orden de ideas sostenidas en la jurisprudencia y en la doctrina, cabe agregar que tales actos administrativos registrales realizados en ejercicio de la potestad del Estado, implícita en la función pública registral, expresan una decisión de una autoridad administrativa cual es la del titular del registro o del registrador competente, para reconocer derechos u obligaciones, e inscribirlos en el registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

La función pública administrativa registral se desarrolla en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba

¹² Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. I, p. 237.

de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas.

Conteste con las anteriores ideas y principios, el Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de septiembre de 1987 dispone:

Artículo 1o. El Registro Civil es una institución de orden público e interés social, que tiene por objeto autorizar e inscribir los actos del estado civil de las personas.

Artículo 2o. El Registro Civil tiene a su cargo, por conducto de los Jueces del Registro Civil, el desempeño de la función registral del estado civil de las personas, en los términos de lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, este Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

C. *La función de regulación monetaria*

El dinero mercancía alude a las diferentes mercancías utilizadas en el transcurso de la historia y en diversas latitudes, como medio de pago, en una etapa que rebasa al trueque e implica un paso hacia una economía monetaria; entre otras mercancías utilizadas para el referido efecto figuran: arpones, cacao, cereales, cuero, dientes de ballena y, desde luego, metales, cuyo uso supone una etapa más avanzada en el tránsito a un sistema monetario moderno, por adecuarse más a las características del dinero, y en el caso de los metales preciosos devienen dinero; empero el oro y la plata, aun después de su acuñación no pierden su carácter de dinero mercancía, lo que da vigencia permanente a la Ley de Gresham (la moneda mala desplaza a la buena, pues esta última se atesora).

A partir del inicio de la acuñación monetaria aparece la tendencia de reservar al Estado, o a la institución que éste designe, la creación de dinero, situación que perdura durante mucho tiempo, pues inclusive cubre hasta el siglo XIX, habida cuenta que los billetes emitidos por los bancos no fueron considerados inicialmente como dinero, circunstancia que permitió durante buen tiempo su libre emisión; mas al atribuirse al billete bancario el carácter monetario, surgió la tendencia de otorgar a un solo banco —central o de emisión— el monopolio de emitirlo.

La evolución del banco central o de emisión como institución típica de la teoría bancaria del Estado moderno lo convierte en depositario de la función pública estatal de regulación monetaria en el país respectivo; así ocurre en México, donde dicha función pública está implícitamente reconocida en el artículo 28 de la Constitución general de la República, que la asigna al Banco Central, al disponer:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

D. *La función electoral*

La función electoral admite varias interpretaciones, en una de las cuales predica la teoría del sufragio como función; en consonancia con ella la doctrina de la democracia popular pretendió erigir al electorado en un órgano del Estado,¹³ al que se encomendaría la función electoral en cuyo ejercicio el cuerpo electoral designaría a los ocupantes de los cargos electivos del Estado.

A la teoría del sufragio como función se contraponen la que lo considera como un derecho; en esta corriente doctrinal Carlos S. Fayt opina que el sufragio “consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del Poder”.¹⁴

¹³ Véase Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962, t. 1, pp. 424-426.

¹⁴ Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 7.

Al repudio del sufragio como función se agrega el rechazo del cuerpo electoral como órgano del Estado; en este sentido, Germán J. Bidart Campos enfatiza que dicho cuerpo ni siquiera es una colectividad dotada de personalidad, sino sólo un conjunto de individuos con capacidad electoral activa, a cuyo cargo queda una función electoral que no puede entenderse como una función estatal.¹⁵

En el mismo sentido, Paolo Biscaretti di Ruffia niega que el cuerpo electoral integre un órgano estatal, y en consecuencia, niega que el electorado desempeñe la función electoral, habida cuenta que los electores no actúan en nombre del Estado, sino en nombre propio.¹⁶

En nuestra opinión, la función pública es propia de las personas de derecho público: el Estado —Federación, entidades federativas, municipios—, órganos constitucionales autónomos y organismos descentralizados, por lo que la acción de elegir al ocupante de un cargo público sólo implicará ejercicio de función pública, cuando la realice un órgano del Estado, mas no cuando los sufragantes son los individuos integrantes del electorado, por no ser éste un órgano del Estado.

Así, entendida como mecanismo de designación de los ocupantes de los cargos públicos, el Congreso de la Unión ejercita materialmente la función electoral, en los casos previstos en los artículos 73, fracción XXVI, 84 y 85 de la Constitución general de la República, en cuyo cumplimiento debe constituirse en colegio electoral para designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

En otra acepción, la locución función electoral alude a la función estatal emergente atribuida a órganos del Estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos; en este sentido, nuestra Constitución acoge la función electoral como función pública estatal, al disponer en la fracción III de su artículo 41:

La organización de las elecciones federales 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,

¹⁵ Véase Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967, t. I, p. 143

¹⁶ Véase Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 320.

en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

5. *Consideración final sobre la función pública*

Como reflexión final acerca de las funciones públicas insistiremos en la importancia de distinguirlas perfectamente de los servicios públicos, para lo cual habremos de enfatizar el carácter intransferible e indelegable de las primeras, a cuyo efecto el jurista español José Antonio García-Trevijano Fos sostiene que: “están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aún aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejerce directamente”.¹⁷

II. LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Durante más de siglo y medio, los órganos a cuyo cargo estuvo en nuestro país el ejercicio de la función pública electoral de organizar y conducir el proceso electoral, mediante el cual se designaba a quienes habían de ocupar determinados cargos públicos, fueron dependencias de la administración pública centralizada, mas, en el ocaso del siglo XX, merced a una reforma política trascendental, dicha función electoral se encomendó, en el ámbito tanto de la Federación como de las entidades federativas, a sendos órganos constitucionales autónomos.

1. *El órgano constitucional autónomo*

Aparece la figura del órgano constitucional autónomo al utilizarse para la nueva configuración del Banco de México, dispuesta en la reforma del artículo 28 constitucional publicada el 20 de agosto de 1993, que le encomendó el ejercicio de la función de regulación monetaria, conforme a la cual:

¹⁷ García-Revijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establecen las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regular los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas del banco central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con la doctrina, vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura y requieren, para su adecuado funcionamiento no sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.¹⁸

La existencia de los organismos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen

¹⁸ Véase Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 244.

de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.¹⁹

Aquí, conviene recordar cómo el poder omnímodo del absolutismo monárquico del siglo XVIII hizo advertir a Charles-Louis de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, la necesidad de detener al poder mediante el poder, para lo cual propuso, a la luz del sistema político inglés y de las ideas de John Locke, su célebre teoría de la división o separación de poderes, consistente en distinguir y separar en tres, las funciones del poder público del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, para asignarlas por separado a una tríada de órganos depositarios de ellas; porque de lo contrario: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.²⁰

Hoy por hoy, la separación tripartita de las funciones y de los órganos depositarios del poder público, que tanta aceptación tuviera a nivel planetario durante muchos años, se encuentra en retirada en el derecho constitucional contemporáneo, con la aparición de diversos órganos constitucionales autónomos de cuño reciente, como los nuevos bancos centrales, los órganos de fiscalización superior, y los encargados de la función electoral, entre otros.

En México, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”. Esta división tripartita del ejercicio del poder público fue adoptada por el Constituyente de 1916-1917, como antes lo había sido por sus antecesores desde el de 1823-1824 —con la salvedad del de 1835-1836—, sin que las reformas realizadas a dicho artículo la hayan modificado, hasta esta fecha.

Las ideas acerca de la división del poder y de su ejercicio se empiezan a manejar desde los primeros documentos constitucionales formulados en México, habida cuenta que figuran en los “Elementos constitucionales” formulados por el licenciado Ignacio López Rayón en 1811, lo mis-

¹⁹ *Ibidem*, pp. 252-255.

²⁰ Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, barón de la Brede y de, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro Vega, Madrid, Sarpe, 1984, t. I, p. 169.

mo que en los *Sentimientos de la nación* redactados por el generalísimo José María Morelos y Pavón en 1814, como también en la Constitución de Apatzingán del mismo año. Pero es en el Acta Constitutiva de 1824 donde aparecen por primera vez en los términos que consagra la Constitución vigente.

En efecto, el Acta Constitutiva de 1824, fruto preliminar del Constituyente de 1823-1824, en su artículo 9o. disponía con las mismas palabras del vigente artículo 49 constitucional, colocadas casi en el mismo orden: “El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Esta disposición la recoge, en su esencia, el artículo 6o. de la Constitución de 1824; la retoma casi textualmente el artículo 50 de la carta de 1857 y, como hemos visto, la reproduce casi literalmente el artículo 49 de nuestra ley fundamental en vigor.

La división tripartita del ejercicio del poder público de los estados de la República se incluyó expresamente, en términos semejantes a los del ámbito federal, en el texto del artículo 116 constitucional, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, conforme a la cual: “El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...”.

De esta manera, tanto a nivel federal como de los estados de la República, quedó establecida en nuestra ley fundamental la división tripartita del poder público, sin dar lugar a residuos, fracciones, restos o sobrantes del mismo, pendientes de repartir.

Pese a lo anterior, tanto la nueva configuración del Banco de México como la del Instituto Federal Electoral, dispuestas en las reformas de los artículos 28 y 41 constitucionales publicadas el 20 de agosto de 1993 y el 19 de abril de 1994, respectivamente, contrarían la división tripartita del poder público consagrada en los artículos 49 y 116 de la misma ley fundamental, al determinar la existencia de sendos organismos públicos autónomos —Banco de México e Instituto Federal Electoral—, depositarios de funciones del poder público en materias monetaria y electoral, respectivamente.

Entonces, existe una clara contradicción entre lo dispuesto, por una parte, en los artículos 49 y 116 constitucionales, en el sentido de que el poder público se divide para su ejercicio, tanto a nivel federal como estatal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin dejar fracciones o residuos de poder pendientes de repartir y, por otro lado, lo establecido en las referidas reformas de los artículos 28 y 41 de la misma ley fundamental,

que prevén la creación de órganos autónomos a los que se asignan, para su ejercicio, funciones específicas del poder público.

Es pertinente señalar que no es moneda corriente en las Constituciones contemporáneas acotar y dividir, conforme al sistema tripartita, el ejercicio del poder público de manera tan categórica y tajante como lo hacen los artículos 49 y 116 de nuestra Constitución federal; los textos constitucionales de la mayoría de los países que siguen el esquema de la división tripartita lo hacen sin señalarlo de forma expresa; entre las más explícitas, después de la de México, está la de Honduras, cuyo artículo 4o. establece: “La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación”.

La Constitución colombiana de 1991 concilió sin contradicción alguna la tradicional trilogía de los órganos del poder público con la existencia de nuevos órganos constitucionales autónomos, al disponer en su artículo 113: “Son ramas del Poder Público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

En lo concerniente a los estados de la República, sus respectivas Constituciones locales suelen coincidir con el artículo 116 de la Constitución federal en dividir expresamente al poder público de la entidad federativa en ejecutivo, legislativo y judicial.

Pese a la tajante división tripartita del ejercicio del poder público establecida tanto en nuestra Constitución federal como en las particulares de los estados de la República, empiezan a aparecer, en los propios textos constitucionales, órganos u organismos autónomos que entrañan la quiebra, en el ordenamiento jurídico mexicano, de dicha división. Órganos constitucionales autónomos, en el ámbito federal, vienen a ser, dijimos, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral.

Entre los órganos constitucionales autónomos que la doctrina propone, o el derecho comparado registra, figuran el tribunal constitucional, el órgano de fiscalización superior o tribunal de cuentas, el banco central, el Ministerio Público y el órgano electoral, entre otros.

2. *El órgano electoral autónomo*

Las entidades federativas de nuestro país han empleado el troquel del órgano constitucional autónomo para crear la institución a la que principalmente encomiendan el ejercicio de la función electoral. Así, por ejemplo, la Constitución particular del Estado de México establece en su artículo 11: “La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales se realizarán por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, e integrado en la forma que exprese la ley de la materia”.

En el título segundo de su libro tercero, el Código Electoral del Estado de México erige al Consejo General del Instituto en el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de promover la cultura política democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto, asignándole, entre otras facultades, la de designar al director general, al secretario general y a los directores de su junta general, así como a los integrantes de las juntas distritales y municipales, y a los consejeros electorales de los consejos distritales y municipales.

El órgano constitucional autónomo encargado de la función electoral en las entidades federativas recibe diversos nombres, como el de Consejo Estatal Electoral, empleado en San Luis Potosí, aun cuando la denominación predominante es la de Instituto Electoral del estado o, en su caso, del Distrito Federal.

3. *Los órganos electorales complementarios*

En la estructura del sistema electoral de las entidades federativas figuran otros órganos de rango inferior al del Instituto Electoral del estado o Consejo Estatal Electoral, que colaboran en la organización, desarrollo, e, incluso, vigilancia de los procesos electorales; se trata de órganos dependientes o desconcentrados del instituto o consejo estatal, como son, en el caso del estado de San Luis Potosí, las comisiones distritales electorales, los comités municipales electorales y las mesas directivas de casilla.

4. *Los órganos complementarios del Estado de México*

a. *Los órganos distritales*

De conformidad con lo previsto en el artículo 110 del Código Electoral del Estado de México, en cada uno de los distritos electorales el Instituto Electoral del Estado contará con una junta distrital y un consejo distrital, ambos órganos distritales son de carácter temporal y tienen su sede en la cabecera del distrito electoral correspondiente.

La junta distrital se integra, para cada proceso electoral ordinario, por un vocal ejecutivo, un vocal de organización electoral y un vocal de capacitación, designados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado.

En los términos del artículo 113 del Código Electoral del Estado de México, los consejos distritales electorales se integrarán con ocho consejeros, entre los que figurarán el vocal ejecutivo, que la presidirá y tendrá voto de calidad, y el vocal de organización electoral de la junta distrital, quien fungirá como secretario del Consejo, con voz y sin voto; además, habrá un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, quienes tendrán derecho a voz y sin voto, todos, designados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado.

b. *Los órganos municipales*

Como previenen los artículos 119 y 120 del Código Electoral del Estado de México, en cada uno de los municipios de la entidad, el Instituto contará con los siguientes: una junta municipal; y un Consejo Municipal Electoral, que con carácter temporal deben integrarse para cada proceso electoral ordinario correspondiente a las elecciones de diputados y ayuntamientos, por un vocal ejecutivo, un vocal de organización electoral y un vocal de capacitación.

En San Luis Potosí, como en el resto de los estados de la República, el órgano electoral del Estado cuenta con órganos complementarios en cada uno de los distritos electorales y de los municipios.

III. LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO ESTATAL ELECTORAL

La clave del éxito del sistema estatal electoral radica en la imparcialidad, autonomía y preparación de los integrantes de sus órganos que tienen voz y voto en la toma de decisiones; la imparcialidad es incompatible con la filiación o militancia partidista, y, además, es vulnerada por la corrupción, por lo que, los integrantes del órgano estatal electoral deben carecer de filiación o militancia partidista y ser de probidad absoluta.

La autonomía deriva de ubicar al órgano superior electoral dentro de la estructura política del Estado, sin adscribirlo a ninguno de los tradicionales órganos depositarios de las funciones del poder público, ni a ningún otro; se fortalecerá la autonomía si el designado no debe a nadie su postulación o su designación y si goza de inamovilidad en el cargo, pues de esa manera quedará libre de compromisos y hasta de vínculos de gratitud.

La preparación se logra mediante su formación académica y la práctica profesional en materia electoral, que se pueden acreditar no sólo con los títulos profesionales y grados académicos obtenidos, sino con las cátedras impartidas y los libros y artículos publicados.

Para integrar idóneamente el sistema electoral de cada entidad federativa, es indispensable conformar de manera irreprochable su órgano superior electoral; para lo cual, el reto estriba en cómo designar a sus integrantes que tengan voz y voto, de manera que se garantice su preparación, su probidad y su no militancia partidista, con lo cual se evitaría que la designación se haga mediante acuerdos de los partidos políticos o de sus fracciones parlamentarias, que pueden convertir a los integrantes del órgano en representantes de los intereses partidistas.

Una forma podría consistir en que, una vez determinados los requisitos para ocupar el cargo, los interesados en ser los integrantes de dicho órgano pudieran autopostularse, para no deber a nadie su postulación, con lo cual se integraría una lista de “posibles”, en la que figurarían los nombres de los que, en principio, cumplirían con los requisitos establecidos para ocupar el cargo, lista que, para ser depurada, se publicaría en los medios de comunicación masiva, a efecto de que, dentro de plazo perentorio, cualquier ciudadano o agrupación política pudiera objetar, con pruebas, que alguno o algunos de los incluidos en la lista no cumple con la totalidad de los requisitos.

Depurada la lista, se procedería a la designación de los integrantes del órgano superior electoral de la entidad federativa correspondiente, mediante el procedimiento de insaculación, para que fuera el azar, y no persona alguna, quien realizara la designación. Como todos los integrantes de la lista resultaron intachables, en principio, todos serían aptos para desempeñar el cargo.

Los procedimientos de postulación y designación podrían estar a cargo del órgano legislativo de la entidad federativa, a fin de que las fracciones parlamentarias puedan garantizar, mancomunadamente, la transparencia y legitimidad de tales procedimientos.