

## CAPÍTULO PRIMERO

# AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y FUNCIÓN ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

### I. LA FUNCIÓN ELECTORAL EN EL CONTEXTO DE LAS FUNCIONES ESTATALES

#### 1. *Significado*

Por función electoral debemos entender la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público. Se trata de una función que se enmarca dentro de las funciones estatales, en la medida en la que es llevada a cabo por determinadas entidades administrativas y jurisdiccionales especializadas que son órganos del Estado y que, en cuanto tales, desarrollan un tipo específico de tareas estatales que son las de realizar los procesos electorales de donde emana la representación política democrática.

La función electoral es una específica función estatal, además, constituye una función pública en la medida en la que la organización de las elecciones tiene una finalidad pública específica, la de determinar los consensos expresados de los ciudadanos en las urnas que sirven para integrar a los poderes públicos de carácter representativo.

Las distinciones anteriores, entre función pública, función estatal y función electoral, responden a diversos grados de especificidad de determinadas actuaciones constitucionalmente previstas y reflejan diferentes niveles de distinción realizada en el plano normativo. En ese sentido podemos afirmar que toda función electoral es una función estatal y por ende pública, aunque no toda función pública es una función estatal (existen funciones públicas que son desarrolladas por entes de carácter paraestatal) ni toda función estatal se agota en las funciones electorales (como ocurre con todas las actividades específicas que desarrolla el Estado y que no son de corte electoral).

Hablar de esos planos distintos de funciones, desde la más general, la función pública, hasta la más específica de las que hemos hablado, la función electoral, resulta del diverso grado de detalle (o de especificidad) con el que el ordenamiento jurídico público determina la realización de determinadas actividades, así como los órganos encargados de llevarlas a cabo y el grado de autonomía, especialización y profesionalismo con el que éstos están dotados.

En México, aunque desde la Constitución de 1824 se han establecido órganos representativos de tipo electivo (con todo y que el tipo de elección durante el entero siglo XIX fue de naturaleza indirecta), la función electoral no obtuvo reconocimiento como una función específica del Estado, sino hasta la reforma electoral de 1990. Fue entonces cuando se reconoció la función específica del Estado de organizar elecciones.

Es obvio que durante todo el periodo previo se verificaron elecciones y que la realización de las mismas corrió a cargo del Estado, sin embargo, el papel que jugaron los comicios a lo largo del inestable siglo XIX y durante todo el régimen postrevolucionario, marcado por su acentuado ejercicio autoritario del poder, no tuvo la relevancia como para determinar constitucionalmente su especificidad.

En ese sentido, el reconocimiento de la actividad electoral como una función específica dentro de las que corresponden al Estado, fue el resultado, por cierto no inmediato, del proceso de transición a la de-

mocracia. De hecho no sería desatinado afirmar que una de las exigencias mismas de dicha transición fue precisamente la de asumir a la actividad electoral como una función específica de las que tiene constitucionalmente atribuidas el Estado.

Y es que el reconocer a la función electoral en cuanto tal, supone la existencia de determinadas condiciones de especialización dentro de las actividades estatales que inevitablemente responden a las necesidades particulares de la evolución histórica y política de una sociedad determinada. En México, esas condiciones de especialización no se plantearon, sino hasta bien adentrado el cambio político, cuando se asumió que uno de los problemas fundamentales era el de realizar procesos electorales con un alto grado de certeza y transparencia para garantizar la confianza en torno a los resultados que arrojaban las urnas. Para decirlo de otro modo, el surgimiento de la función electoral como una función con especificidad propia, ocurrió como consecuencia de una de las principales exigencias de nuestro proceso de democratización: que cada ciudadano tuviera un voto y que dicho sufragio contara efectivamente.

## 2. *Sus presupuestos*

La realización de las elecciones como mecanismo para integrar los órganos de representación política del Estado en las democracias modernas, y por ende representativas,<sup>1</sup> constituye una función pública de trascendental importancia. “Cuando nosotros hablamos de democracia —sugiere Norberto Bobbio, uno de los más importantes teóricos contemporáneos de esta forma de gobierno—, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones, largas filas de ciudadanos que aguardan su turno para depositar su voto en las urnas. Al caer una dictadura, ¿Se ha instaurado un régimen democrático? ¿Qué es lo que nos muestran las televisiones de todo el mundo? Una mesa electoral y un hombre cualquiera, o el primer ciudadano, que ejerce su derecho o cumple con su deber de elegir a quien lo representará... En suma, el tipo de sufragio con el que se suele hacer coincidir el hecho más relevante de una democracia de hoy es el voto, no para decidir, sino para elegir a quien deberá decidir. Cuando describimos el proceso de democratización que tuvo lugar el siglo pasado en los diversos países que hoy se llaman democráticos se hace referencia a la progresiva ampliación... del derecho de elegir representantes, o a la expansión del procedimiento electoral...”<sup>2</sup>

En efecto, el papel cada vez más relevante que gradualmente han venido adquiriendo las elecciones en el mundo camina a la par del proceso de expansión que ha vivido la forma de gobierno democrática en los últimos dos siglos y medio, y que, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, vivió una época de intensa difusión<sup>3</sup> al grado de convertirse, hoy en día, en la forma de gobierno más difundida en el orbe.

---

<sup>1</sup> Según Norberto Bobbio, la característica distintiva de la democracia “de los modernos” frente a la democracia “de los antiguos” es que las primeras asumen una forma representativa mediante la cual el papel de los ciudadanos no es el de tomar por sí mismos las decisiones colectivas, sino el de elegir a un conjunto de individuos —sus representantes— que tienen el mandato político de tomar las decisiones colectivas en nombre de todos los integrantes de la comunidad política; mientras que la democracia de los antiguos se distinguía porque en ella los ciudadanos participaban directamente en la toma de las decisiones. Véase, Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 401 y ss. Sobre el paso de la democracia directa a la democracia representativa véase también Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 12 y ss.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general... op. cit.*, pp. 410-402.

<sup>3</sup> Este fenómeno expansivo de la democracia ha encontrado en la explicación que formuló Samuel P. Huntington a principios de los años noventa una de sus formulaciones más exitosas. A juicio del politólogo norteamericano, la expansión democrática se presentó a lo largo de la historia moderna en tres oleadas sucesivas. La primera ola de democratización, que tiene sus raíces en las revoluciones norteamericana y francesa, se extiende a lo largo de todo el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX. La segunda ola democratizadora abarca las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial e involucra fundamentalmente a los países que padecieron

Hoy resulta absolutamente impensable una democracia sin elecciones. Antonio de Cabo expresa ese vínculo sin medias tintas al afirmar que "...parece que no puede pasarse por alto la estrecha vinculación que, *prima facie*, existe entre el derecho electoral y la propia democracia".<sup>4</sup> Ello a pesar de las derivaciones plebiscitarias que en algunos países, ante el fenómeno de "desencanto con la democracia", han venido produciéndose (particularmente en América Latina) y que apuestan por cada vez más recurrentes ejercicios de democracia directa (referéndums, plebiscitos, etcétera) y por la introducción de conductas que claramente pueden definirse como "antipolíticas"<sup>5</sup> que inevitablemente suponen un agotamiento de las instancias representativas y, en consecuencia, del mecanismo electoral como la manera mediante la cual los ciudadanos eligen a sus representantes populares.

Si asumimos que el procedimiento de decisión política en las democracias representativas se articula en varias fases que a juicio de Michelangelo Bovero se identifican con los que él denomina los "verbos" de la democracia, es decir, elegir, representar, discutir y decidir,<sup>6</sup> entonces la realización de elecciones se inscribe en el corazón mismo de los sistemas democráticos al convertirse en la actividad que detona el entero proceso de toma de decisiones colectivas.<sup>7</sup> En efecto, a juicio de este autor, el "...juego democrático en su conjunto... se trata de un juego que se desarrolla de manera vertical, que se parece a la escalada de una pirámide con una estructura de escalones... o, más bien, a una extraña «escalada por relevos», porque en el curso del juego algunos jugadores se sustituyen por otros, dejándoles después del cambio la tarea de proceder hacia la meta. El juego se desarrolla por lo tanto, desde abajo hacia arriba: desde la base, donde se encuentra el mayor número de jugadores, hacia el vértice, en donde llegan muy pocos, a veces solamente uno... En principio, en la base de la pirámide, o, si queremos, en el primer escalón, se encuentran los ciudadanos en sentido propio, es decir, los titulares de los derechos políticos, cuya acción principal, la que los identifica en cuanto tales, es la de *elegir* a algunas personas, escogidas entre ellos mismos, para ocupar los cargos públicos... Por lo tanto, el juego democrático comienza con el acto de elegir... Después, el juego pasa a los elegidos [cuya tarea]... es la de *representar* a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de «sustituirlos» en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos".<sup>8</sup>

Ese papel de las elecciones, como el elemento desencadenador del proceso político de toma de decisiones colectivas convierte la función de organizar elecciones, que por su propia naturaleza resulta invariablemente pública, en una tarea con un alto grado de especialización que impone que una buena parte de los recursos institucionales y materiales del Estado se enfoquen a su realización. La centralidad de los procesos electorales en el funcionamiento de las democracias y el alto grado de especialización técnica que supone la organización y realización de los mismos, ha obligado a la constitución de una función electoral dentro de las actividades estatales.

---

los regímenes fascistas en el periodo entreguerras. La tercera ola comienza en Portugal en 1974, con la llamada "Revolución de los Claveles", se extendió unos meses después a Grecia con la caída de la "Dictadura de los coroneles", pasó por la España posfranquista que establece la democracia con la Constitución de 1978 y de ahí se extiende a Latinoamérica y al resto del mundo. Sobre el tema, véase, Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994, pp. 25 y ss.

<sup>4</sup> Cabo de la Vega, Antonio de, *op. cit.*, p. 11.

<sup>5</sup> Sobre el punto en particular de la "antipolítica", véanse los textos compilados en Schedler, Andreas (coord.), *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*, Londres y Nueva York, Macmillan-St. Martin's Press, 1997.

<sup>6</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 55 y ss.

<sup>7</sup> El punto, como hacen notar tanto Norberto Bobbio como Michelangelo Bovero, no deja de ser paradójico, porque en la antigüedad clásica, la institución de las elecciones (la selección de los mejores) no era un procedimiento de naturaleza democrática, sino más bien de inspiración monárquica o aristocrática; sin embargo, el advenimiento de la democracia representativa como forma moderna de ese sistema político, supuso inevitablemente la adopción del mecanismo electoral para elegir a representantes, mismo que, a la larga, se convertiría en su elemento más distintivo. Cfr. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 403; y Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, p. 60.

<sup>8</sup> Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 57-58.

Como mencionamos al inicio de este apartado, las funciones públicas pueden tener una pluralidad de especificidades dependiendo de las materias que se desarrollan, caso en el cual, de ser necesario, resulta normal que adquieran un *status* específico como una función particular. El que haya determinadas funciones encomendadas a los órganos públicos que pueden llegar a adquirir una particularidad, depende del grado de especificidad y de profesionalismo que requieren, así como de la relevancia particular que el tema tiene en algún momento histórico-político determinado. En ese sentido, no es casual que en México la función electoral se haya especificado en el plano constitucional hasta la reforma de 1990, cuando la necesidad de un órgano profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, encargado de la realización de los comicios, se planteó como una necesidad ineludible para encauzar la realización de las elecciones.

La sofisticación procedimental que supone la organización de los procesos electorales ha supuesto una inevitable especialización tanto de las normas que los regulan, de las instituciones encargadas de procesarlos, como de los procedimientos específicos para llevarlos a cabo. Ello explica que se hable también del derecho electoral como una rama autónoma del derecho, que viene a constituirse como un "...conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral [y que] compone un sistema jurídico particular... Las divisiones surgen como una necesidad propia de su mejor estudio, interpretación y aplicación. Son también consecuencia de características propias que exhiben, dentro del género, las diferentes ramas del derecho, susceptibles de ser individualizadas".<sup>9</sup>

Lo anterior ha provocado que en algunos países se haya incluso replanteado constitucionalmente la teoría tripartita clásica de la división de poderes, en ramas (o funciones) legislativa, ejecutiva y judicial, para incorporar un nuevo poder, el "poder electoral".<sup>10</sup> En realidad, que la creciente importancia que ha venido a cobrar en los sistemas de democracia representativa contemporáneos la función electoral, no debe llegar a sugerir la necesidad de replantear la teoría tradicional de la división de poderes, sino más bien a aceptar que existen muchos otros órganos del Estado, no necesariamente englobados dentro del Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, que cumplen funciones públicas que, por la necesidad de especialización y por la relevancia que van adquiriendo, requieren de una autonomía que los coloca en órbitas propias.<sup>11</sup> Así lo ha reconocido, por ejemplo, Miguel Carbonell cuando ha sostenido que la existencia de los órganos constitucionales autónomos "...supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial... En la actualidad, se entiende que dentro de un Estado pueden haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos distintos a los tradicionales".<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel, "Derecho Electoral", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2ª. ed., México, IIDH-Universidad de Heidelberg-International, IDEA, TEPJF, IFE, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 30.

<sup>10</sup> Así ocurre en el caso de la Constitución Bolivariana de Venezuela que además de los tres poderes "clásicos", establece la existencia de un "Poder Ciudadano" (encarnado por el Consejo Moral Republicano que está integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República), así como de un "Poder Electoral". Lo mismo ocurrió en Ecuador con la anterior Constitución previa a la nueva Ley Fundamental de 2008.

<sup>11</sup> A propósito de la teoría de la división de poderes, vale la pena recordar la anotación que hace Riccardo Guastini cuando sostiene que «en el contexto de la expresión "separación de poderes" el vocablo "poder" condensa en sí dos significados... en un primer sentido, "poder" se refiere a las funciones del Estado. "Función", a su vez, denota una actividad, es decir, una clase de actos... En un segundo sentido "poder" se refiere a los órganos del Estado que ejercen diversas funciones», y agrega: «la separación de poderes consiste, para decirlo de algún modo, en una doble separación». Guastini, Riccardo, "Separazione dei poteri o divisione del potere", *Teoria politica*, núm. 3, 1998, p. 25. Esa distinción también es planteada por el autor en *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Turín, Giappichelli, 1996, pp. 63-64.

<sup>12</sup> Carbonell, Miguel, voz "Órganos constitucionales autónomos", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2004, t. V, p. 378.

Tal es el caso de los llamados poderes constitucionales autónomos que han tenido una expansión considerable durante la década de los noventa y que han sido instituciones propias del desarrollo democrático del país, como una manera de redefinir en clave democrática (y por ello descentralizadora) la gran concentración del poder en manos del Ejecutivo federal que caracterizaba al viejo régimen.<sup>13</sup>

Si bien la historia de los órganos constitucionales autónomos en México comienza formalmente con el Banco de México, no hay duda que tiene su desenvolvimiento más significativo precisamente con la función electoral. Recordemos que desde la reforma constitucional de 1990 se dotó de autonomía semiplena al IFE y al Tribunal Federal Electoral, pero la necesidad de perfeccionar su diseño condujo a que, en muy poco tiempo, alcanzaran una autonomía plena y sin adjetivos.

Se trató de organismos públicos cuya creación resultaba impostergable por dos razones fundamentales. Una de tipo político y otra de tipo técnico. La razón *política* que subyace a la creación institucional de los mencionados órganos electorales que poco a poco generarían un “efecto demostración” que influiría abiertamente en el diseño institucional y de los procedimientos electorales en los estados de la República, era la obligada necesidad de resolver la falta de confianza y credibilidad que estaban llegando a tener los procesos electorales.

En México, sobre todo después de la traumática experiencia de la elección presidencial de 1988, no quedaba claro que los comicios estuvieran realmente cumpliendo el papel que Karl Popper le atribuía como característica distintiva a las democracias, es decir, la de ser los regímenes en los que los ciudadanos tienen el poder para remover pacíficamente a sus gobernantes.<sup>14</sup> Lejos de generar legitimidad en el ejercicio del poder y confianza en torno a los gobernantes, las elecciones eran más fuente de conflictividad política que cauces institucionales para procesar e inocular los conflictos, ello incluso luego de más de una década de iniciado el cambio democratizador, que inauguró la reforma política de 1977. En efecto, los procesos electorales requerían de una profunda operación de reconstrucción, tanto de las instituciones como de los procedimientos para poder generar certidumbre política y, consecuentemente, paz social.

La segunda razón, vinculada sin duda a la anterior, es una razón de tipo *técnico*. La construcción de la confianza electoral sólo podía conseguirse con un cúmulo de normas y de procedimientos específicos, ciertos y predeterminados. La función electoral en sí supone la existencia de un alto nivel de calidad técnica que no cualquier órgano del Estado puede desarrollar. La complejidad que supone realizar un proceso electoral es tal que impone una profesionalización particular de quienes son responsables de llevarlo a cabo. Esa sofisticación técnica hace que la tarea pública de realizar elecciones no pueda ser improvisada o delegada a órganos o funcionarios improvisados, sino que debe ser ejecutada por estructuras específicas, altamente calificadas, absolutamente imparciales en su actuación, para poder lograr que ni la organización, ni la realización de las elecciones, ni los resultados que arrojan, sean cuestionados. De otro modo, el poder público carecerá paradójicamente de legitimidad democrática.

Ello supuso inevitablemente que desde la propia Constitución se reconociera a la función electoral como uno de los ejes articuladores del régimen político mexicano. Por ello, la reforma de 1990 incorporó expresa y claramente a la organización de las elecciones federales como una función que se ejerce por el Estado, reconociendo una serie de instituciones, de principios, de atribuciones y competencias específicas para este ámbito concreto de la actividad estatal que la distinguen del resto.

La necesidad de identificar a una función electoral específicamente individuada, impone también que el derecho electoral tenga un reconocimiento como rama especializada dentro del ámbito jurídico. Esta

<sup>13</sup> Sobre los órganos electorales como órganos constitucionales autónomos, véase el punto III de este capítulo.

<sup>14</sup> Cfr. Popper, Karl R., *The Open Society and its Enemies*, traducción italiana: *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando editore, vol. II, pp. 199 y ss.

necesidad es explicada por Flavio Galván de la siguiente manera: “El derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada —criterio legislativo—; porque se han instituido tribunales electorales especializados —criterio jurisdiccional— porque aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia —criterio científico—, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema.”<sup>15</sup> Siguiendo este razonamiento, podríamos sostener que Galván omite mencionar un “criterio administrativo” que es el que se desprende de la existencia de órganos administrativos encargados de organizar y realizar los procesos electorales.

En suma, la función electoral y todo lo que ello conlleva en términos de especificidad de competencias, de profesionalización de los órganos que la llevan a cabo, de su inevitable autonomía e imparcialidad y de especialización normativa y técnica, en México se consolidó cuando se impuso la necesidad de contar con procesos electorales efectivamente democráticos en un contexto histórico, político y social en el que la democratización se plantea como algo impostergable.

### 3. *La función electoral a través de las reformas electorales*

En el primer punto del presente apartado se señalaba que la función electoral no tuvo, durante todo el siglo XIX y la mayor parte del siglo pasado, un peso y centralidad que impusiera la necesidad de considerarla una función específica del Estado. De hecho ni siquiera en el primer periodo de la etapa de transición a la democracia que arranca con la reforma política de 1977,<sup>16</sup> la función electoral estaba plenamente determinada en la Constitución.

Lo anterior se explica, en buena medida, porque en la agenda de la reforma política, en los primeros años del cambio político en México, la creación de una institucionalidad electoral y de un conjunto de procedimientos electorales, si bien estaba en la agenda de demandas de los partidos de oposición<sup>17</sup> no constituía la prioridad fundamental en aquel momento. En efecto, el principal problema que enfrentaba el régimen político mexicano a mediados de los años setenta era el de la falta de inclusión y, por ende, de representatividad del pluralismo político. El mismo Jesús Reyes Heróles, primer Secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo, en el famoso discurso pronunciado el 1º de abril de 1977 en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, Gobernador del Estado de Guerrero (entidad en la que se habían desarrollado las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez) reconoció cuál era la intención de la reforma de 1977: “...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la

<sup>15</sup> Galván Rivera, Flavio, “El principio de legalidad en materia electoral”, en AA.VV., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 678-679.

<sup>16</sup> Sobre la transición a la democracia en México pueden consultarse, entre otros trabajos: Aziz Nassif, Alberto (coord.), *México al inicio de Siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003; Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002; Luken, Gastón y Muñoz, Virgilio, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003; Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano, 2000; y Merino, Mauricio, *La transición votada Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>17</sup> Véanse al respecto los planteamientos formulados por los partidos políticos opositores y por varias agrupaciones de ciudadanos y de académicos, recogidos en *Reforma Política 1977. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 1977, 4 tomos.

mayoritaria, *forman parte de la nación...*”.<sup>18</sup> El objetivo de aquella reforma fue claro y consistía en permitir que esas minorías, a las que se refería Reyes Heróles, pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.<sup>19</sup>

La segunda de las reformas electorales, aprobada en 1986, siguió en términos generales con la lógica de apertura de la representación política que había trazado la reforma anterior. El cambio más evidente al sistema electoral implicó que el número de diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional, mediante listas cerradas y bloqueadas, se duplicara para llegar a 200 legisladores, con lo que el tamaño de la Cámara aumentó para llegar a sus dimensiones actuales (500 diputados en total).

Esa reforma también inauguró un modelo de institucionalidad electoral que, si bien trajo consigo resultados acotados en ese momento, a la larga, devendría muy exitoso. Hacemos referencia a la introducción de una instancia jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), ubicada todavía dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, ante la cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios. Sin embargo, la calificación final de las elecciones quedaba todavía en manos de instancias políticas, los llamados “colegios electorales”, conformados en el seno del Congreso de la Unión, con lo cual la construcción de un arbitraje electoral objetivo e imparcial tenía aún un largo camino por recorrer. A pesar de ello, la introducción del TRICOEL tuvo la virtud de marcar la ruta por la que transitaría en el futuro inmediato el proceso de resolución de controversias electorales.

Sin embargo, uno de los cambios más desafortunados de 1986 fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral, pues la participación de los partidos políticos en su seno pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de los treinta y un integrantes de la autoridad electoral, dieciséis eran representantes de ese partido que, teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Ése fue el órgano que tuvo en sus manos la organización de la controvertida elección de 1988, la cual estuvo marcada por el desaseo y por el fraude.

La elección de 1988 constituye un quiebre en la historia electoral del país. La oposición de izquierda abanderó como candidato presidencial a Cuauhtémoc Cárdenas, reconocido miembro de la clase política priísta, quien se había escindido junto con otros destacados militantes de las filas del así llamado “partido oficial”. Ello le dio renovados bríos y unidad a la hasta entonces fragmentada izquierda mexicana para alcanzar, según las cifras oficiales, el 30% de la votación. Sin embargo, la sombra del fraude electoral caracterizaría los comicios de ese año opacando dramáticamente el proceso de reforma política iniciado once años atrás. Las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, de su injustificado retraso, así como la virtual exclusión del principal candidato opositor de los medios de comunicación, son sólo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces.

<sup>18</sup> *Ibidem*, t. I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Las cursivas son mías.

<sup>19</sup> En efecto, los ejes sobre los que se fundó la primera de las reformas electorales de la etapa de la transición a la democracia en México fueron fundamentalmente los siguientes: a) la incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados (el 25%, es decir, 100 de los 400 diputados que a partir de entonces integraban a dicha Cámara), con lo que se inaugura un sistema de elección mixto para la conformación de ese órgano legislativo; b) la posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado “registro condicionado” (que era una opción mucho más flexible en términos de los requisitos exigidos para obtener el “registro definitivo”), mismo que implicaba que ese partido debía refrendar su registro en las elecciones mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (el 1.5% de los votos válidos); c) el acceso al financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación, y d) la posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales. *Cfr.* Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 103 y ss.

Como puede observarse, durante las primeras dos reformas electorales de la transición, la prioridad estuvo centrada en crear las condiciones de apertura del cerrado régimen político que había prevalecido hasta entonces. La necesidad de reconocer institucionalmente el creciente pluralismo político tanto en el plano del sistema de partidos (mediante la incorporación de fuerzas que hasta entonces habían estado excluidas) como en el de la representación nacional (mediante la instrumentación de un sistema electoral mixto que, a través de la cuota de legisladores electos por el sistema electoral de representación proporcional, permitiera el acceso a los órganos legislativos de las minorías), había constituido el eje rector de los cambios electorales en esa primera etapa.

El parteaguas representado por la elección de 1988, provocó que los focos de atención se colocaran, en la siguiente fase de la transición, en el tema de la función electoral propiamente dicha, es decir, en la necesidad de contar con instituciones profesionales especializadas y con una alta calificación técnica encargadas de realizar y de calificar con total certeza y objetividad los procesos electorales.

La ruta crítica de las reformas electorales de la década de los noventa estuvo marcada por el establecimiento y consolidación de una función electoral del Estado específicamente determinada.<sup>20</sup> Esa ruta fue inaugurada con el reconocimiento constitucional en el artículo 41 de la Ley Fundamental de que “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esa función estatal... El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...”<sup>21</sup>

Si bien la expresión utilizada por la Constitución es la de definir a la actividad electoral como una “función estatal” (fórmula que, a pesar de las posteriores reformas electorales que modificaron ese precepto constitucional sigue prevaleciendo hoy en día), ya desde aquella redacción se entiende que la electoral no consiste en una función estatal cualquiera, sino que es una función específica y especializada del Estado, con lo que, a todas luces, puede hablarse del reconocimiento constitucional de una función electoral (como parte de las funciones del Estado) en plena forma.

La existencia de esa función específica y especializada no está denotada sólo por la mera incorporación explícita en el texto de la Constitución, sino por la forma en la que ello ocurre. En efecto, no sólo se habla de esa actividad, sino que la misma adquiere, desde el fraseo mismo de la norma constitucional, una serie de características, como la de la autonomía y profesionalismo del órgano estatal encargado de cumplir con la misma, por el hecho de que esa función debe realizarse al amparo de un conjunto de principios rectores,<sup>22</sup> las características de integración del órgano mencionado, el conjunto específico de atribuciones y de actividades que debe desarrollar, así como la existencia de un órgano jurisdiccional especializado para conocer de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa electoral, y de un conjunto de medios de impugnación específicos. Todo ello nos habla de que la propia voluntad del legislador constitucional desde esa reforma fue la de identificar una función claramente definida de entre las que tiene encomendadas el Estado.

<sup>20</sup> Sobre la evolución de la función electoral, véase, Franco González Salas, José F., “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en AA.VV., *Formación del derecho electoral mexicano. Aportaciones institucionales*, México, TEPJF, 2005, pp. 13-90.

<sup>21</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.

<sup>22</sup> Véase, al respecto, el apartado correspondiente al análisis de los principios rectores de la función electoral en este mismo capítulo.

Las reformas posteriores, las de 1993, 1994, 1996<sup>23</sup> y, finalmente, la reforma de 2007,<sup>24</sup> constituyen una serie de pasos que paulatina y gradualmente refuerzan la consistencia de la función electoral.

La primera de ellas, la pactada en 1993, significó un importante paso en la especialización de la actividad electoral al suprimir la figura de los colegios electorales para la calificación de las elecciones de diputados y de senadores, conocida coloquialmente como *autocalificación*. La reforma de ese año transfirió la potestad última de calificar las elecciones, es decir, de validar sus resultados a la órbita del Tribunal Federal Electoral, instancia que asumió así la capacidad de decir la “última palabra” en relación con esas elecciones al ser sus resoluciones definitivas e inatacables. Sin embargo, aunque la nueva atribución supuso una modificación sustancial de los artículos 41, 54, 56 y 60 —entre otros—, la definición de las elecciones como función estatal mantuvo la misma redacción que la introducida en 1990.

La reforma de 1994, refundó al Consejo General del IFE, órgano de dirección de la autoridad electoral, al determinar que el “componente ciudadano”, los llamados entonces “consejeros ciudadanos”, seis funcionarios que sustituyeron a los previos consejeros magistrados, y que eran designados por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, pasaron a ser el fiel de la balanza en la toma de las decisiones al interior del órgano electoral. Hasta entonces, los partidos políticos habían tenido una representación numérica plural que les otorgaba derecho de contar con más de un representante dependiendo de su votación, además, participaban en la adopción de las decisiones, no sólo ejerciendo derecho de voz, sino también de voto en el seno del Consejo. Ello además de que los representantes del Poder Legislativo (cuatro en total, dos senadores y dos diputados) y el presidente del Consejo, entonces todavía el secretario de gobernación, también contaban con derecho de voto. A partir de la reforma de 1994, los seis consejeros ciudadanos pasaron a integrar el segmento mayoritario de los integrantes del Consejo General con derecho a voto (once en total). Ese hecho le imprimió dinámicas completamente distintas a la autoridad electoral que, por ese hecho profundizó de manera muy importante la autonomía que hasta entonces ya estaba en un franco proceso de consolidación.<sup>25</sup>

La reforma de 1994 sí implicó una modificación sustancial de la redacción constitucional del artículo 41 para reflejar la sustancial ganancia que en términos de su autonomía se otorgó al IFE. El nuevo fraseo establecía que “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”.

La reforma de 1996 provocó que las características de autonomía y plenitud de facultades de los órganos electorales adquirieran sus rasgos definitivos. Por un lado, el IFE, concretizó el proceso de ciudadanía al reservar el derecho de voto y, por ende, la capacidad de decisión en exclusiva a los integrantes del Consejo que no representaban intereses partidistas que a partir de entonces fueron el consejero presidente (que pasó a sustituir al secretario de gobernación como cabeza del órgano) y los consejeros electorales, que pasaron a ser de seis a ocho. Ese hecho concretó la total autonomía del IFE de los poderes Legislativo y Ejecutivo, pues la presencia de este último desapareció y la del primero se tradujo en el derecho de cada grupo parlamentario a nombrar a un representante (en calidad de consejero del Poder Legislativo a

<sup>23</sup> Para abundar en estas reformas electorales resulta de consulta obligada el multicitado texto coordinado por Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, en los capítulos respectivos.

<sup>24</sup> El más completo estudio sistemático sobre la reforma electoral de 2007 lo constituyen los trabajos contenidos en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008. Véanse también las colaboraciones reunidas en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

<sup>25</sup> Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *op. cit.*, pp. 327-329.

razón de uno por grupo con independencia de que un partido tuviera un grupo parlamentario en cada Cámara). Lo anterior provocó que la redacción del artículo 41 nuevamente se modificara en lo relativo a la definición de la función electoral, al establecer en definitiva que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

Adicionalmente, además de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se facultó a este órgano para calificar ya no sólo las elecciones de diputados y senadores como ocurría desde la antes referida reforma de 1993, sino también la elección presidencial, con lo que se dio por concluida la etapa de calificación política de las elecciones (en la medida en la que se trataba de una atribución conferida a un órgano político como lo eran los colegios electorales de las Cámaras del Congreso) y se concretó la calificación jurisdiccional de las mismas en manos del TEPJF. Este cambio vino a cerrar la pinza de la plena autonomía y especialización de la función electoral dentro de las funciones estatales.

Además, la reforma de 1996, implicó una profunda modificación del artículo 116 que impuso la homologación del marco normativo electoral de las entidades federativas a ciertos parámetros mínimos que concordaban en lo esencial, con los cambios que se instrumentaron a nivel federal. En ese sentido, se estableció, en el marco de la nueva fracción IV del artículo 116, que “Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:... b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia”. Se trata de la formulación constitucional todavía hoy vigente.

Lo anterior nos lleva a plantear la coexistencia de treinta y tres órdenes normativos o, si se quiere, treinta y tres subsistemas electorales,<sup>26</sup> el federal y el de las treinta y dos entidades federativas. Si bien se trata de ordenamientos normativos propios y autónomos entre sí, ello no significa que no existan líneas de continuidad ni bases comunes. Se trata más bien de subsistemas que tienen competencias bien definidas, tanto en el ámbito territorial, como en el sustancial; en suma, su competencia depende del tipo de elecciones y el contexto político-territorial de que se trata. Tres ejemplos evidencian la conexión de cada uno de esos subsistemas con los demás: en primer lugar, el que la figura de los partidos políticos nacionales que cuentan con registro ante el IFE, por mandato constitucional vigente desde 1977, tienen el derecho de participar en las elecciones locales con plenitud de derechos, prerrogativas y, por supuesto con las modalidades y obligaciones que las normas electorales determinen, aunque éstas no pueden contravenir las disposiciones y principios establecidos en el orden electoral federal y, en primera instancia, los principios, máximas y reglas que la Constitución mexicana dispone para esta materia. Un segundo ejemplo, es el hecho de que el sistema de impugnación en materia electoral, supone la posibilidad de que los actos de las autoridades electorales locales puedan ser controvertidos ante una única instancia federal, el TEPJF que, a través de sus salas (Superior y Regionales) es competente para conocer, a través del Juicio de Revisión Constitucional, de la constitucionalidad de dichos actos y resoluciones. En los hechos, el Tribunal Electoral funge como una posible última instancia nacional para las controversias electorales en el ámbito estatal; además, la jurisprudencia de este tribunal, aun cuando federal, resulta obligatoria en los términos del artículo 99 constitucional para todos los órganos electorales del país, sin importar su nivel de competencia. El tercer ejemplo, es el hecho de que los órdenes normativos electorales federal y de los estados no son autárquicos, es decir, no se rigen bajo principios propios inconexos con los de los demás;

---

<sup>26</sup> Cfr. Cienfuegos Salgado, David, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrero-Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, p. 7.

existe, en ese sentido, una base común para todos que está planteada, precisamente, en las disposiciones constitucionales e incluso legales federales que tienen que ser atendidas por las legislaturas de las entidades en su tarea normativa en la materia. Y no nos referimos únicamente a las disposiciones contenidas en la propia Constitución, que implican un parámetro insalvable para garantizar la validez normativa de las disposiciones locales en virtud de su apego o no al principio de constitucionalidad, sino también a la imposibilidad de contravenir ciertas disposiciones legales del plano federal, como son, por ejemplo, las prohibiciones que en materia de financiamiento para los partidos políticos establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>27</sup> aun cuando exista un principio en el sentido de que las modalidades del financiamiento estatal no deben reproducir los términos de lo que ocurre en el plano federal.<sup>28</sup>

El recorrido de la evolución de la función electoral a lo largo de las diversas reformas electorales termina con la última de éstas, la de 2007, en la que, si bien se mantienen los rasgos esenciales de la reforma previa (la de 1996), las atribuciones de los órganos electorales, tanto del IFE como del TEPJF crecen de manera sustancial. En el primer caso, al conferirle al IFE el carácter de autoridad competente para vigilar el cumplimiento del nuevo modelo de comunicación político-electoral que se estableció en dicha reforma,<sup>29</sup> fortalecer sus atribuciones de fiscalización, ahora encomendadas a un nuevo órgano interno autónomo (la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos),<sup>30</sup> así como otorgarle mejores y mayores mecanismos sancionatorios para quienes violen las normas electorales. En el segundo caso, al Tribunal Electoral se le fortaleció al dotar de permanencia a sus Salas Regionales, cuya instalación ocurría, hasta entonces sólo durante los procesos electorales, al redefinir, en consecuencia, las competencias entre éstas y la Sala Superior,<sup>31</sup> así como dotar a las salas de la facultad de controlar la constitucionalidad de leyes electorales con el fin de desaplicarlas en el caso concreto, en caso de determinar una contradicción entre éstas y la Constitución mexicana.<sup>32</sup>

#### 4. La función electoral en el ámbito local

Una visión comparada de la regulación de la actividad electoral en los ordenamientos jurídicos locales, de conformidad con el cuadro I. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, nos arroja lo siguiente:

<sup>27</sup> En ese sentido, véase FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES. S3EL 036/98, Sala Superior.

<sup>28</sup> Como lo establece la Tesis de Jurisprudencia de la Sala Superior, identificada con el número S3ELJ 08/2000 y el rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TÉRMINOS QUE EN EL ORDEN FEDERAL. En efecto, una cosa son las modalidades de cálculo y de distribución que puede tener el financiamiento público que cada Estado le entregue a los partidos políticos y otra que se creen órdenes jurídicos paralelos e incompatibles. Tal sería el caso de que una legislación electoral local permitiera como lícitas las aportaciones en dinero o en especie que pudieran hacer los ministros de culto o las Iglesias o bien una empresa de carácter mercantil a los partidos políticos nacionales que participan en algún proceso local, cuando el Código federal determina que esos sujetos están impedidos para entregar cualquier tipo de financiamiento a los partidos.

<sup>29</sup> Respecto de las modalidades del nuevo modelo de comunicación política, véase, Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *op. cit.*, pp. 125-175.

<sup>30</sup> Véase Zavala, Marco, “La fiscalización de los recursos”, en *ibidem.*, pp. 289-341.

<sup>31</sup> Véase González Oropeza, Manuel, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, pp. 403-421; así como Penagos, Pedro Esteban, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Salas Regionales”, pp. 423-434, ambas en la obra coordinada por Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *supracitada*.

<sup>32</sup> Véase Luna Ramos, Margarita, “El control constitucional de las leyes a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *op. cit.*, pp. 435-451.

En las legislaciones de cinco estados la tarea de organizar las elecciones es considerada una función pública. Se trata de los casos de Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Tabasco y Tlaxcala. Esto significa que el legislador de estas entidades no ha considerado necesario reconocer en las normas la especialidad de la materia que es el fundamento lógico y jurídico para poder justificar la existencia de estructuras especializadas específicas para atender a esa función particular del Estado.

En los casos de Nayarit y Tlaxcala la actividad electoral está reconocida tanto como una función pública como una función estatal de manera simultánea. Se trata de una situación curiosa porque, como hemos señalado toda función estatal es, por definición, pública, aunque no toda función pública es necesariamente estatal.

En veintiséis entidades (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) la actividad electoral está reconocida como una función estatal siguiendo la ruta tomada por la Constitución mexicana, aunque, como ocurre con esta última, el grado de especificidad con el que la materia está reconocida en el plano de las constituciones locales, supone más bien el reconocimiento de una función electoral propiamente dicha.

Por otra parte, hay cuatro entidades en las que específicamente se reconoce la organización de las elecciones como una función electoral específica. Se trata de los estados de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato y Zacatecas. Vale la pena señalar que sólo Chihuahua establece que la electoral es una función específica en sí, pues los otros tres casos, el de Chiapas, Guanajuato y Zacatecas consideran simultáneamente que esa actividad constituye una función estatal y también una función electoral. Algo semejante a esta última situación ocurre con la Constitución mexicana que, por un lado, en el artículo 41 determina que se trata de una función estatal (que como hemos anticipado, ocurrió como resultado de la reforma de 1990), mientras que en el artículo 116 al establecer los requisitos mínimos que los ordenamientos locales deben recoger, se determina como una función electoral (se trata, como también ya advertimos, de una modificación introducida en otra reforma, la de 1996).

Finalmente cabe mencionar que en dos casos, el ordenamiento constitucional local no establece qué tipo de función es la que integra la organización de las elecciones, se trata de los casos de Morelos y de San Luis Potosí.

Vale la pena resaltar que es curiosa esa disparidad, cuando el texto de la Constitución mexicana en su artículo 116 es el que determina en este caso las condiciones que toda Constitución local así como las respectivas leyes electorales deben recoger, y en ese precepto se especifica a la actividad electoral como una función en cuanto tal (la función electoral). El único estado en el que el legislador retomó esa formulación en sus términos es, como indicamos, el de Chihuahua.

Vale la pena mencionar que el margen de discrecionalidad del legislador local es relativamente estrecho frente a las disposiciones que le resulta ineludible atender y que son los criterios establecidos en la fracción IV del mencionado artículo 116 de la Norma Fundamental del país. David Cienfuegos ilustra este punto al señalar que "...la Constitución señala que las elecciones locales se verificarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Cada uno de estos conceptos tiene un contenido esencial que los legisladores locales deben desarrollar... estos contenidos son esenciales y el legislador les dará un desarrollo legislativo sin apartarse de los mismos, aunque modificando la forma o condiciones, mas no la naturaleza".<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Cienfuegos Salgado, David, "El derecho electoral...", *op. cit.*, p. 9.

Ahora bien, en México la función electoral se desarrolla, como hemos señalado, en dos planos competenciales distintos, el federal y el local, que coexisten armónicamente entre sí. Lo anterior supone que exista un cúmulo de atribuciones que suponen la coordinación y colaboración de las autoridades locales y la federal. El caso más emblemático de esta recíproca implicación es, sin lugar a dudas, el del padrón electoral y la lista nominal, productos que son utilizados en las elecciones locales y proporcionados mediante convenios específicos por el Registro Federal de Electores, que es una Dirección Ejecutiva del IFE.<sup>34</sup>

Sin embargo, hasta antes de la reforma de 2007 no existía una base constitucional cierta que fundamentara la posibilidad de convenios de colaboración específicos para que el órgano electoral federal proporcionara asistencia técnica e instrumental a los organismos electorales de los estados. Dicha reforma no sólo sentó las bases de esa colaboración, sino que estableció un par de temas en los que la misma es ineludible. Por un lado, la disposición expresa que hace el texto de la base V del artículo 41 constitucional en el sentido de que el órgano técnico del Consejo General del IFE encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos y que está expresamente relevado de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, "...será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación..." mencionada. Por otra parte, la base III del mismo precepto constitucional establece que el IFE es autoridad para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales federales y locales, no así para determinar los "pautados" de transmisión que corresponden a cada partido político en las contiendas electorales locales, que es una facultad de los órganos electorales de los estados, lo cual supone, inevitablemente una acertada coordinación entre las autoridades de ambos niveles.

Finalmente, la reforma de 2007 también incorporó una nueva disposición en la Constitución que establece textualmente que "El IFE asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable".

Lo anterior, más allá de la polémica suscitada de la que nos ocuparemos más adelante, abre la puerta a una pluralidad de escenarios que van desde una colaboración parcial para que, por ejemplo, el IFE proporcione, como mencionamos, el padrón electoral y las listas nominales a un órgano local para la realización de las elecciones, hasta incluso para que la entera función electoral en una entidad sea transferida por vía de convenio al IFE, es decir, que este último se encargue de la organización y realización de todas las elecciones desde su preparación hasta el cómputo de los votos.

La anterior, al ser una disposición constitucional impuso al legislador local a determinar cuál es el órgano facultado para convenir con el IFE la posibilidad de que éste organice los procesos electorales locales. Sin embargo, en varias entidades, al adecuar su normatividad interna al marco constitucional derivado de la reforma de 2007, se determinó que era el órgano electoral el competente para celebrar, en su caso, dicho convenio, pero que esa determinación debía pasar por una aprobación o validación por parte del respectivo congreso estatal. Tal fue el caso de los estados de México, Nuevo León, Morelos, Querétaro, en los que esa disposición fue impugnada ante la Suprema Corte por la vía de acciones de inconstitucionalidad. La Suprema Corte sentó en esas sentencias un criterio reiterado, en el sentido de que pretender que la competencia conferida al órgano electoral local, de poder convenir con el IFE la posibilidad de que esa instancia federal organice las elecciones en la entidad de que se trate, pudiera ser revisada, aprobada o avalada por el Poder Legislativo local, entraba en franca contradicción con el principio de autonomía e

---

<sup>34</sup> En el pasado, el legislador de Baja California determinó que ese estado contaría con su propio padrón electoral. Así ocurrió durante casi dos décadas hasta que, finalmente, se suprimió esa figura y pasó a utilizarse el instrumento registral confeccionado por el IFE.

independencia que rige a los órganos electorales, por lo que, decretó la inconstitucionalidad de las normas en cuestión.<sup>35</sup>

El análisis comparativo reflejado en el cuadro II. FACULTAD DE CONVENIR CON EL IFE, enseña cómo se reguló esta facultad en el plano local:

Seis entidades (Aguascalientes, Coahuila, Colima, Michoacán, Nayarit y Quintana Roo) no tienen establecida en sus normas la previsión de que sus órganos electorales puedan convenir con el IFE que éste organice las elecciones en la entidad que corresponda. Se trata de una situación anómala pues el mandato de la Constitución mexicana es claro y terminante. En todo caso es interesante destacar que estas nueve entidades, a pesar del supuesto compartido, se encuentran en hipótesis diferentes. Así, Aguascalientes, Coahuila, Colima, Michoacán y Quintana Roo, no tienen contemplado de manera expresa la posibilidad de realizar convenios de colaboración con el IFE. En el caso restante, Nayarit, sin embargo, a pesar de la omisión mencionada, sí existe el fundamento legal para firmar convenios de colaboración para préstamo de material electoral, de coordinación y colaboración o de apoyo recíproco.

Trece estados (Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas) sólo contemplan en sus normas la posibilidad de que sus órganos electorales convengan con el IFE la posible organización de las elecciones locales y no hacen referencia expresa a otros posibles convenios de colaboración.

En los casos de Hidalgo y de Morelos, además del fundamento expreso para que se pueda convenir con el IFE la organización de los procesos locales, se establece de manera clara la posibilidad de suscribir convenios para el uso de materiales electorales.

En todos los estados, excepto Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Nayarit y Oaxaca, además de la atribución expresa para convenir la posibilidad de que el IFE organice las elecciones locales, se establece también el fundamento para suscribir convenios de colaboración y coordinación. En el caso de Guanajuato, Quintana Roo y Sinaloa, que se encuentran también en este supuesto, se le autoriza a la autoridad electoral local la posibilidad de suscribir convenios de apoyo recíproco.

Algunos estados, como San Luis Potosí, Sonora y Yucatán, establecen fundamento normativo expreso tanto para convenir la organización de elecciones locales a cargo del IFE, como para el uso de productos y materiales electorales, así como firmar convenios de colaboración y coordinación.

##### 5. 2007: *El debate en torno a la federalización o la centralización de la organización de los comicios estatales*

La reforma electoral de 2007 fue el resultado mejor logrado de un esfuerzo que pretendió tener un alcance más amplio. Ese año el Congreso aprobó la *Ley para la Reforma del Estado* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007), norma que instituyó a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) que fue un órgano que trabajó sobre cinco ejes distintos: federalismo; régimen de Estado y Gobierno; reforma del Poder Judicial; garantías

<sup>35</sup> Las sentencias respectivas son las recaídas a las AI 82/2008 y su acumulada 83/2008 (Estado de México); 93/2008 y su acumulada 94/2008 (Estado de Nuevo León); 98/2008 (Estado de Morelos), y 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008 (Estado de Querétaro). El razonamiento textual de la Suprema Corte fue el siguiente: "...la adecuación que las entidades federativas deben realizar a sus constituciones y leyes electorales, en congruencia con la adición del artículo 41 y a la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución mexicana, con relación a la facultad de los institutos electorales de los estados y del Distrito Federal, de convenir con el IFE, que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, precisamente, los principios que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en atención a que tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales, lo que no podría alcanzarse si los convenios de mérito están sujetos a la aprobación de otra entidad o poder del estado de que se trate" (extracto de la sentencia relativa al caso del estado de Querétaro, en su considerando sexto).

sociales, y democracia y reforma electoral. En el marco de los trabajos de ese último eje temático, los partidos políticos presentaron una serie de propuestas de cambios a las instituciones y a los procedimientos electorales, entre los cuales hubo uno, compartido por varios partidos, que generó amplia polémica: el de integrar a todos los órganos electorales del país en un único organismo de carácter nacional. La intención declarada era que esa nueva autoridad electoral se hiciera cargo de todos los procesos electorales federales y locales bajo una única estructura administrativa.

Los partidos que hicieron ese planteamiento, aunque el grado de detalle y las modalidades variaron entre ellos, fueron el PRI, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Convergencia.<sup>36</sup>

La justificación que, en términos generales, era compartida por quienes sustentaron la propuesta, tenía que ver sobre todo, con la duplicidad de funciones que se producía con el esquema federalizado de realización de elecciones en el país, así como con los consecuentes incrementos de costos que se derivaban de esa duplicidad en la función electoral.<sup>37</sup> De conformidad con las estimaciones que presentó el PRI, la propuesta de nacionalizar los procesos electorales y encomendarlos a un único órgano electoral podía implicar un ahorro de hasta el 40% del gasto que supone la actual coexistencia de los treinta y tres organismos administrativos electorales. Según ese partido, “En aras de un lógico abaratamiento de los costos económicos que para la sociedad trae consigo el actual esquema, resulta conveniente pensar en un sistema institucional unificado de carácter nacional, que se haga cargo de la organización de todos los procesos electorales impulsando la responsabilidad local a través de convenios con las entidades federativas, y que mantenga la garantía de elecciones técnicamente bien hechas. Mediante ello, sería posible reducir el costo de la organización electoral hasta en un 40% de lo que actualmente se destina a procesos federales y procesos locales”.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> La propuesta de crear un órgano nacional de elecciones hecha por los distintos partidos políticos en relación con la reforma electoral en el marco de la *Ley para la Reforma del Estado*, pueden consultarse en el micro sitio de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión en la página electrónica del Senado de la República. En el caso del PRI, la propuesta de crear el “Instituto Nacional Electoral” puede consultarse en *Propuestas del PRI en el marco del Diálogo para la reforma del Estado*, pp. 23 y ss., [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion\\_partidos/PRI/pri.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRI/pri.pdf); en el caso del PRD, el planteamiento de constituir un “Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana consta en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion\\_partidos/PRD/prd.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRD/prd.pdf), p. 6; en el caso de Convergencia, su propuesta de crear un “Instituto Nacional Electoral” está presentada en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion\\_partidos/Convergencia/convergencia.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/Convergencia/convergencia.pdf), p. 8; en el caso del PT, su propuesta de crear el “Instituto Nacional de Elecciones” se plantea en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion\\_partidos/PT/pt.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PT/pt.pdf), pp. 5-6; y finalmente la propuesta del PVEM en el sentido de crear un Instituto Electoral que sustituya al IFE y a los actuales Institutos Estatales Electorales en la organización de las elecciones de todo el país consta en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion\\_partidos/PVEM/pvem\\_2007.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PVEM/pvem_2007.pdf), pp. 63 y ss.

<sup>37</sup> Según el planteamiento del PRI, “en la realidad prevalece una duplicidad de funciones que encarece el costo de la organización de las elecciones, tanto para las entidades como para la federación sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor confianza o eficiencia en la organización electoral... [Por eso] en aras de un lógico abaratamiento de los costos económicos que para la sociedad trae consigo el actual esquema, resulta conveniente pensar en un sistema institucional unificado de carácter nacional, que se haga cargo de la organización de todos los procesos electorales, impulsando la responsabilidad local a través de convenios con las entidades federativas y que mantenga la garantía de elecciones técnicamente bien hechas”, pp. 24-25 del documento que contiene la propuesta antes señalada.

En ese mismo sentido, Convergencia planteaba que la propuesta de constituir un órgano único de elecciones en el país pretendía “que genere credibilidad, confianza en los procesos electorales a todos los niveles y reduzca los gastos excesivos que se derivan de la duplicidad existente”, p. 8 de la respectiva propuesta.

Finalmente, el Partido Verde Ecologista de México apuntaba que “...se hace necesario que dicha estructura sea utilizada eficientemente en la realización de las elecciones locales con el objeto de no duplicar funciones y ahorrar recursos del erario público”, p. 63 de su respectivo documento.

<sup>38</sup> Propuesta del PRI arriba mencionada, p. 25.

Cabe mencionar que el planteamiento hecho por los mencionados partidos no prosperó en cuanto tal en el texto de la reforma constitucional de 2007. Sin embargo, la reforma asumió una solución alternativa al permitir, como fue comentado en el inciso anterior del presente apartado, que a solicitud de las autoridades electorales locales competentes, y mediante convenio con el IFE, éste pueda organizar y desarrollar procesos de orden local.<sup>39</sup>

Ahora bien, la propuesta que mencionamos no fue un planteamiento aislado y coyuntural. Dos años y medio después, en el marco de la discusión en torno a la así llamada “Reforma política”, el Partido Acción Nacional, el único de los tres partidos mayoritarios que en el 2007 no se había pronunciado en ese sentido, presentó por conducto de un conjunto de senadores de la República, una iniciativa de reformas a la Constitución en materia electoral, entre cuyos puntos plantea que el IFE y el TEPJF “...sean las únicas instancias encargadas de los asuntos electorales [en el país], con lo que se observarían importantes ahorros derivados de las economías de escala”.<sup>40</sup>

Además del argumento económico, otra de las razones aludidas, aunque no es planteada de manera generalizada por todos los partidos políticos,<sup>41</sup> es que el proceso de consolidación de los poderes locales que algunos autores han definido como un fenómeno de “feudalización de la política”,<sup>42</sup> ha provocado una merma en la autonomía de algunos órganos electorales que podría revertirse encomendando la organización y realización de los procesos electorales a los órganos electorales federales actualmente existentes, o bien a nuevos órganos de carácter nacional que no estuvieran en un grado de dependencia de los poderes locales.

El argumento textual, en el caso de la propuesta de reforma constitucional del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, es el siguiente:

A diferencia de lo que sucedía en los tiempos donde un partido gobernaba en todos los órdenes de gobierno, en el que las reglas eran estables y similares entre sí; hoy podemos constatar un mapa heterogéneo: «mientras que algunos estados han tenido reformas electorales constantes, otras las tienen esporádicas; mientras que algunos han tenido revisiones sustantivas y de gran calado a sus legislaciones electorales, otros han optado por mantener el *status quo*, e incluso, unos más han introducido cambios en sentido contrario a las disposiciones constitucionales, la democratización ha alimentado un proceso de federalización, pues lo local ha cobrado relevancia por su particularidad» lamentablemente en su generalidad negativa, pues las asimetrías se ahondan entre estados donde se mantienen hegemonías o cacicazgos y otros en los que se ha consolidado la competencia política... La amplitud de las tareas de los órganos electorales deja ver los peligros que se corren en otros

<sup>39</sup> La propia exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución, publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, establece que se trata de una solución que “...resulta adecuada en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas”.

<sup>40</sup> Iniciativa presentada por el Senador José González Morfín, el 11 de marzo de 2010, a nombre del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2458>.

<sup>41</sup> Sólo la propuesta del PVEM (de manera implícita y poco clara) y la iniciativa del Grupo Parlamentario del PAN a las que hemos hecho referencia contienen este argumento. En el caso del documento del PVEM se afirma que: “Todo ello en su conjunto, además, darían una mayor independencia de los poderes y órganos locales, situación que de antemano debe existir en las labores propias de un organismo electoral”, p. 63 de la propuesta antes mencionada.

<sup>42</sup> Véase, entre otros, Córdova Vianello, Lorenzo, “Estado actual y futuro de los órganos autónomos”, en AA.VV., *Autonomía, reforma legislativa y gasto público. Memoria del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Red de Organismos Públicos Autónomos de México, 2008, pp. 40-41.

órdenes, donde la independencia e imparcialidad de las autoridades, la capacidad administrativa o la debilidad institucional de aquéllos, pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos... Como se señaló anteriormente, en el plano local las asimetrías son relevantes y las tendencias contradictorias, por lo que, urge homogenizar y consolidar los niveles democráticos en todos los rincones del país.<sup>43</sup>

Esas propuestas han abierto una discusión en torno a la viabilidad de las mismas en un contexto federal como el que caracteriza al Estado mexicano. En contrario se han generado diversas reacciones que han girado en torno a la vulneración de la soberanía de las entidades de la República expresada en la potestad de organizar las elecciones en sus ámbitos político-territoriales. Esa postura fue precisamente una de las razones por las que el Congreso del Estado de Coahuila votó en contra de la iniciativa de reformas a la Constitución en materia electoral de 2007 que permite, como hemos señalado, la posibilidad de que el IFE organice, mediante convenio, las elecciones locales en alguna entidad.<sup>44</sup>

Por otra parte, se ha planteado que la propuesta significaría, además, una contravención al principio federalista que subyace al sistema electoral mexicano. En ese sentido, se ha venido consolidando desde hace años una generalizada postura que justifica el “federalismo electoral” y que apuesta por la necesidad de su consolidación. Así, por ejemplo, Javier Santiago ha sostenido que, si bien es cierto que una serie de “...desequilibrios, particularmente en los que se refiere al acceso a recursos económicos y tecnológicos, conducen a los organismos electorales estatales a requerir el apoyo del organismo federal para cumplir sus funciones con los requisitos necesarios de calidad técnica, particularmente en lo que concierne al padrón electoral... el federalismo proporciona una respuesta ante este tipo de asimetrías reales, que en otro momento sirvieron para justificar la invasión federal del ámbito competencial correspondiente a las entidades federativas. Dicha clave se encuentra en que, lejos de constituir compartimientos estancos y ante las exigencias cooperativas derivadas de un mundo cada vez más interconectado, el federalismo implica interdependencia e interpenetración. De manera que, en esta perspectiva, la federación puede apoyar los esfuerzos de las entidades, sin que ello se traduzca en subordinación y en cambio se tienda a una mayor eficacia y eficiencia en una función pública de naturaleza compartida... el rediseño del federalismo electoral... tendría que estar basado en diversos principios federalistas: plena vigencia de dos órdenes de gobierno, respecto a los ámbitos de competencia, subsidiariedad, e interdependencia cooperativa”.<sup>45</sup>

Cabe mencionar que la forma de gobierno federal no implica necesariamente que la organización y realización de las elecciones deba ser competencia de los diversos niveles de gobierno y que una organización centralizada de las mismas se traduzca en una vulneración de la soberanía de las partes integrantes de la federación. El ejemplo canadiense revela cómo ambos planteamientos no son excluyentes. En efecto, en Canadá, las elecciones federales y locales (e incluso la organización de los referéndum que se realizan en las entidades federativas son competencia exclusiva de un único órgano nacional, “*Elections Canada*” sin que ello sea asumido como una vulneración de las soberanías estatales.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Iniciativa presentada por el Senador José González Morfin, el 11 de marzo de 2010, antes citada.

<sup>44</sup> Las razones de dicho rechazo fueron sintetizadas así por un diario de circulación nacional: “Con el voto mayoritario del PRI, el Congreso de Coahuila rechazó la reforma a la Constitución en materia electoral, aprobada por el Congreso de la Unión, con el argumento de que la medida «representa a la mordaza y a la censura» y atenta «contra la soberanía de los estados» al dejar abierta la posibilidad de que el IFE se encargue de organizar los comicios locales. Véase, *La Jornada*, 2 de octubre de 2007, consultable en línea en <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/02/index.php?section=politica&article=003n2pol>; véase también la nota de *El Universal* del 1° de octubre de ese año, consultable en línea en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/452364.html>.

<sup>45</sup> Santiago, Javier, “El federalismo electoral mexicano en el siglo XXI. Una propuesta de rediseño”, en Becerra, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor y Bardán Esquivel, Cuitláhuac (coords.), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, México, Senado de la República-Universidad Autónoma Metropolitana, 2003, p. 179.

<sup>46</sup> Véase *Canada's Electoral System*, Ottawa, Elections Canada, 2001.

La función electoral, si bien constituye una de las actividades centrales del Estado democrático, no es más que una función de tipo técnico, que requiere un alto grado de especialización y profesionalismo. En cuanto tal, la realización de elecciones (organización y desarrollo) no son una expresión de soberanía, sino una actividad técnico-administrativa que permite la expresión de la voluntad —ésta sí— soberana del pueblo. Ello explica que, aunque sea poco frecuente, dado su carácter público, haya entidades privadas especializadas en la fabricación de materiales electorales, de padrones electorales e incluso dedicadas a la organización de procesos electorales a las que con no poca frecuencia entes públicos les subrogan la realización de algunas actividades relativas a los comicios (como sucede con mucha frecuencia en el plano municipal —condados— en los Estados Unidos).

De las alternativas, esta última es, sin duda, la menos conveniente pues termina por dejar en manos de agentes particulares una función pública de la que depende el adecuado desarrollo del entero sistema democrático. En aras de la certeza que debe revestir a los procesos electorales, resulta absolutamente pertinente considerar a la función electoral como una actividad que debe ser desarrollada por los órganos competentes del Estado. En todo caso, ello no implica que la organización de las elecciones, que se insiste, supone una actividad eminentemente técnica por parte de las autoridades competentes, sea expresión de alguna decisión política, sino que, una vez establecidos los parámetros fundamentales de los procesos electorales en las normas, su aplicación en la organización de los procesos electorales termina por ser una mera función operativa.

Para decirlo en otras palabras, lo que reviste una decisión política son todos los parámetros normativos que rigen a los procesos electorales, sus reglas, sus modalidades y sus principios; esos principios que sí suponen una determinación de soberanía política, es competencia de los poderes legislativos federal y locales en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otra parte, el sufragio que cada ciudadano emite en ejercicio de su derecho político fundamental de votar, expresa también la voluntad autónoma de cada miembro de la comunidad política que, junto con los votos de los demás ciudadanos se traduce en expresión de la voluntad soberana del pueblo de cara a la integración de la representación política. Pero el proceso que resulta de la decisión política de los órganos legislativos, para organizar las elecciones, así como el cómputo de los votos y su traducción en escaños de los órganos representativos, no expresa una decisión soberana, sino una función operativa con una alta sofisticación técnica que no es, sin embargo, una función política (entendiendo por ésta, la que supone la expresión de una decisión política en sentido estricto, es decir, una decisión colectiva).

Lo anterior plantea que la propuesta de encomendar la organización y realización de los procesos electorales federales y locales a un órgano nacional no es inviable desde un punto de vista jurídico-constitucional ni tampoco técnico. Sin embargo, la no pertinencia de la misma responde eminentemente a una razón de naturaleza política. La democratización del país pasó por una apuesta federalista. El cambio político en México se estructuró en buena medida a través de una serie de eventos que tuvieron lugar en el ámbito local (triumfos de la oposición en varios municipios, alternancia en varios gobiernos estatales, etcétera) y mediante una construcción de instituciones y de procedimientos que corrieron paralelos a los cambios electorales federales, todos los cuales tuvieron una relevancia digna de tener presente. Gran parte de las instituciones y de los procedimientos que hoy están recogidos en el ordenamiento jurídico electoral federal fueron ideados y experimentados en las legislaciones locales y en los procedimientos electorales de los estados (particularmente en los años que van de 1996 a 2007, cuando la normas federales, salvo algunas pequeñas modificaciones, prácticamente no se reformaron, permitiendo el periodo de más intensa actividad legislativa en los estados para adecuar las normas electorales a los nuevos fenómenos políticos que se fueron presentando).

Por esas razones, la propuesta de nacionalizar los procesos electorales no puede provenir *desde el centro* y debe, en todo caso debería venir *desde la periferia*. Ésa es la cuestión emblemática de una propuesta que, en principio, debería plantearse por parte de los estados y, en todo caso, la discusión de sus *pros* y *contras* debería verlos como protagonistas de primera línea.

El argumento de las economías que supondría una única estructura electoral encargada de organizar y desarrollar los procesos electorales en el país es, sin duda válido y atendible, pero puede subsanarse a través de una intensa colaboración e interacción entre los órganos electorales de los estados con el IFE y con el TEPJF; y, en todo caso, no es un argumento suficiente frente a la eventual falta de confianza y al desgaste que supondría una eventual acusación de intervencionismo federal por parte de los poderes locales que podría traer consigo la instrumentación de esa propuesta.

Finalmente, es cierto que en algunos estados se ha venido consolidando una gran concentración de poder en manos de los ejecutivos locales y que ello se ha traducido en una merma de la autonomía de muchos de los organismos públicos de control y garantía frente al poder (incluidos los órganos electorales), sin embargo, la solución no es sustraer facultades que actualmente están reservadas al ámbito local para concentrarlas en órganos nacionales. Se trata de una falsa salida. La solución estriba en apostar por la garantía de autonomía de esos organismos y por ensanchar y fortalecer los todavía exigüos mecanismos de rendición de cuentas financiera, administrativa y política.

El hecho de que algunos institutos electorales demuestren francas deficiencias en su diseño institucional y evidentes carencias en su independencia y autonomía no puede llevar a realizar generalizaciones que no se sostienen con evidencia objetiva. Existen órganos electorales notablemente fortalecidos, que han venido demostrando su afinada capacidad para organizar elecciones. Consecuentemente, un análisis razonado y prudente debería partir previamente de un estudio que permita constatar esas fortalezas y debilidades y sólo si se constata que son más las debilidades, entonces la propuesta de centralizar la organización de los comicios tendría verdadero soporte. Mientras eso no se haga, cualquier decisión sobre el tema, deriva de pretensiones políticas y de visiones subjetivas, aun cuando sabemos, y lo hemos venido reiterando, que estamos ante un escenario que ante todo, precisa de decisiones técnicas y objetivas.

## II. LOS PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LA FUNCIÓN ELECTORAL

### 1. *Los orígenes de los principios rectores de la función electoral*

Conforme la función electoral fue adquiriendo autonomía y especificidad dentro de las actividades estatales, se impuso la necesidad de individuar los principios concretos que la sustentarían.

El reconocimiento que se hizo en la reforma constitucional al artículo 41 —publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990— de la organización de las elecciones federales como una función estatal específica y diferenciada, supuso la incorporación, por primera vez en la Carta Fundamental, de una serie de principios rectores de la misma. Se trataba de una serie de postulados que recogían, por un lado, la esencia de la que depende el carácter democrático de las elecciones y, por otro, una serie de demandas que desde 1977,<sup>47</sup> pero particularmente a partir de las controvertidas, opacas y en muchos sentidos inciertas elecciones presidenciales de 1988, se habían colocado en el primer lugar de las deman-

<sup>47</sup> En 1977 la Comisión Federal Electoral convoca una serie de audiencias públicas en donde los diversos partidos políticos con registro y varias de las organizaciones políticas excluidas hasta entonces de la arena partidista, así como una serie de académicos e intelectuales presentaron su diagnóstico de la situación político-electoral mexicana y anticiparon las necesidades que a su juicio requerían atenderse, así como sus demandas. Las participaciones fueron publicadas en *Reforma Política 1977, op cit.*

das de las fuerzas de oposición. Los principios que se constitucionalizaron en 1990 como característica de la función electoral fueron los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Vale la pena señalar que, en esencia, son casi los mismos que hoy están contemplados en el artículo 41 constitucional. La única diferencia es que el principio de *profesionalismo* fue sustituido con la reforma electoral de 1994 por el de *independencia*.<sup>48</sup>

A reserva de un posterior análisis puntual de cada uno de los principios, vale la pena subrayar las razones históricas y políticas que llevaron al legislador constitucional a incorporar esos principios como pilares rectores de la realización de las elecciones.

La razón de ser del conjunto de principios rectores de la función electoral se encuentra claramente enraizada en la historia política de la transición a la democracia.

Las elecciones habían venido suscitándose con periodicidad y normalidad desde la instauración de la Constitución de 1917 y a lo largo del siglo XX. Sin embargo, los comicios lejos de haber sido un mecanismo de designación por parte de los electores de sus representantes, y un espacio para el ejercicio de la rendición de cuentas (al final del día el ciudadano con su voto premia o castiga el ejercicio del poder público), en el sistema político emanado de la Revolución fue un elemento más de la consolidación del poder presidencial. En efecto, al ser el llamado *partido oficial* el único mecanismo de acceso efectivo a los órganos representativos del Estado y al depender la postulación de los candidatos de la venia y aprobación (directa o indirecta) del presidente, a la sazón el *jefe nato* del partido, todos los funcionarios públicos electos se debían, en última instancia, al jefe del Ejecutivo.<sup>49</sup>

El sentido de la transición consistió, en recuperar la lógica democrática de las elecciones en el sentido de que éstas consisten en el mecanismo de renovación del poder público a partir del ejercicio ciudadano de sus derechos políticos y, en consecuencia, de hacer del ejercicio del poder político una derivación de la voluntad de la mayoría de los integrantes de la sociedad. El sentido profundo de la transición se trató, en suma, de hacer de las elecciones, la fase inicial del procedimiento democrático de toma de las decisiones colectivas, un espacio de ejercicio del derecho ciudadano de decidir autónomamente quién o quiénes debían ocupar los cargos electivos del Estado y no de ejercicio del poder político vertical y autoritario como había ocurrido en el pasado.<sup>50</sup>

Ello suponía convertir a los procesos electorales en un espacio de ejercicio de las libertades políticas y, en consecuencia, romper el férreo control de la organización electoral e incluso de los resultados electorales a través de su eventual (y no esporádica) manipulación. Las elecciones de 1988 constituyen, desde ese punto de vista un parteaguas definitivo.

Las irregularidades, la actuación parcial de la autoridad electoral, el control partidizado sobre la misma y la falta de resultados oportunos y ciertos fueron los detonantes de una grave espiral de desconfianza que vino a instalarse, como nunca antes, como sello distintivo de la función electoral.

La reforma de 1990, y con ello la ruta que emprendería el futuro desarrollo de las normas, procedimientos e instituciones electorales en el país, tienen su sello distintivo en estar construidas bajo una lógica y una intencionalidad clara: tratar de revertir esa noción profundamente negativa que se había instalado en el imaginario colectivo y recuperar la confianza en torno al proceso de elección de los representantes populares de los que emana toda la legitimidad democrática del Estado.

<sup>48</sup> Véase al respecto, el inciso e) dedicado al análisis del principio de profesionalismo en este mismo apartado.

<sup>49</sup> Para el estudio de las llamadas “facultades metaconstitucionales” del Presidente de la República, derivadas en gran medida de la subordinación del “partido oficial” a la voluntad del titular del Ejecutivo y del impacto que tenía ese hecho en el funcionamiento del sistema político mexicano consolidado al cabo de la Revolución, resulta indispensable la revisión del texto de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10º. ed., México, Siglo XXI Editores, 1991.

<sup>50</sup> Ése es el sentido que subyace a la tesis planteada por varios de los teóricos de la transición mexicana, como es el caso de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, op. cit. y de Merino, Mauricio, *La transición votada...*, op. cit.

En ese sentido, los principios no son meras abstracciones o buenos deseos,<sup>51</sup> sino que son premisas jurídicas que imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones electorales.<sup>52</sup>

Una primera aproximación a esos principios revela que en estricto sentido, se trata de ejes rectores que deberían inspirar a la función pública en su conjunto y no exclusivamente las que tienen que ver con la actividad electoral del Estado. Es decir, en el contexto de las democracias constitucionales, es una expectativa respecto de cualquier acto público que el mismo se realice de manera cierta (la función de todo ente público tiene como premisa la de generar certeza a los gobernados respecto del ejercicio de los actos de autoridad), apegada a la ley (o, en la lógica más elemental que rige el estado de derecho esos actos de autoridad serían inválidos o nulos), imparcial (en la medida en la que las decisiones públicas están investidas por la lógica del bien común y no del beneficio particular), objetivos (en cuanto a que las decisiones colectivas deben basarse en elementos de juicio racionales y desprejuiciados) y profesionales (en la medida en la que las tareas públicas suponen un grado de capacidades técnicas que Max Weber colocaba en la base de la necesidad de un aparato burocrático especializado).

Es decir, en primera instancia, parecería que resultaba redundante constitucionalizar los principios mencionados como específicos de la actividad electoral del Estado, siendo que ninguna función pública podría obviar el ceñirse a los mismos.

Sin embargo, el señalamiento específico de esos principios como criterios rectores de la función electoral respondía a una apuesta política anclada en determinadas necesidades históricas de la evolución del Estado mexicano. La especificación puntual de los mismos encontraba su razón de ser en la necesidad de expresar en la misma Constitución el sentido de una apuesta histórica entre las fuerzas políticas por renovar el papel que habían venido teniendo las elecciones en el país. El haber llevado esos principios al texto del artículo 41 y el haberlos especificado seis años más tarde (con la reforma de 1996) como uno de los contenidos que la Constitución mexicana imponía, por la vía del artículo 116, a estar recogidos por las constituciones y leyes electorales de los estados,<sup>53</sup> no es otra cosa sino la expresión de un arreglo político, un pacto fundamental entre los actores políticos de hacer de las elecciones y de sus resultados algo incuestionable y libre de toda duda como premisa de la confianza política y de la consecuente legitimidad del poder público.<sup>54</sup>

Debe hacerse notar, además, que esa misma reforma de 1990 constituyó al Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional de carácter permanente (y no como ocurría con el Tribunal de lo Contencioso Electoral que se instalaba de cara a cada elección federal) encargado de conocer y resolver jurisdiccionalmente sobre la legalidad de los actos del también recién creado IFE. Es evidente que el haber establecido en la Constitución los principios rectores de la actividad electoral representaba un elemento de referencia para que en las impugnaciones que se hicieran contra los actos del IFE, el Tribunal Electoral (TRIFE) pudiera juzgar su apego a las normas. Dicho en otras palabras, el que se especificaran esos principios no sólo establecía una guía programática en las funciones electorales, sino que representaban

<sup>51</sup> Se trató de la incorporación a la Constitución de normas de “carácter principalista”, tal como se señala en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, IFE, 2003, p. 242.

<sup>52</sup> Cfr. Franco González Salas, José F., “La reforma electoral”, en Valadés, Diego y Ruiz Massieu, Mario (coords.), *La transformación del Estado Mexicano*, México, Diana, 1989, p. 25.

<sup>53</sup> La reforma de 1990 no modificó el artículo 116 de la Constitución para imponer a las legislaturas de los estados ciertas condiciones mínimas de sus respectivos sistemas electorales, sino que se concretó a implantar cambios en el sistema electoral federal. No sería sino hasta 1996 cuando, con la reforma de ese año, se establecieron las reglas mínimas que debían contemplarse en las constituciones y leyes electorales de los estados y fue hasta entonces cuando se impuso que los principios rectores de la función electoral eran válidos tanto en el ámbito de la organización de las elecciones federales, como en la de los estados.

<sup>54</sup> Cfr. Aguirre, Pedro *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., 1995, p. 65.

también ciertos asideros fundamentales para juzgar la legalidad de la conducta del órgano administrativo electoral.

Eso explica por qué, en particular en la función electoral debía enfatizarse la presencia de ciertos principios rectores específicos que, a la postre, se convertirían en asideros fundamentales en la interpretación jurisdiccional de las normas y actos de las autoridades electorales, así como en la valoración y calificación de los procesos comiciales.

Sin embargo, a pesar de ser instituidos por la Constitución, los principios rectores de la actividad electoral no han encontrado ni en la propia Carta Fundamental, ni en las disposiciones legales reglamentarias, un desarrollo conceptual, con lo cual quedan como máximas en muchos casos inasibles en virtud de su amplitud, vaguedad y eventual ambigüedad. Resulta pues indispensable dotar de contenidos a dichos principios. Para ello, el análisis de la doctrina, poca y escasa, así como de las construcciones jurisprudenciales de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, resultan asideros fundamentales; aun así, ayudaría bastante que el legislador estableciera definiciones ulteriores para especificar los alcances y el sentido de las ideas básicas que rigen la actividad electoral.

Vale la pena resaltar un punto adicional; “en relación con este tema es interesante hacer notar que nuestro marco normativo es sumamente original; en efecto, si bien del análisis de otras legislaciones electorales en el mundo puede desprenderse contextualmente que la imparcialidad, por mencionar un caso, es un valor siempre presente, no existe en ningún país un catálogo de cuáles son los principios en que se fundan sus respectivos procesos electorales”.<sup>55</sup>

## 2. *El sentido de los principios rectores de la función electoral*

Realicemos una reconstrucción del sentido general de los principios rectores de la función electoral establecidos originalmente en 1990, subrayando el que cada uno de ellos puede tener una reinterpretación específica en las diversas actuaciones que desempeñan las autoridades electorales. En ese sentido, los principios rectores pueden redefinirse en concreto al hablar, por ejemplo, de la transparencia en materia electoral, o de la justicia administrativo-electoral, o del financiamiento a los partidos políticos, o de las tareas de fiscalización o de las labores de organización o de capacitación electoral, etcétera. En ese sentido, como ha señalado José de Jesús Orozco, si bien los principios rectores están dirigidos tanto a las autoridades federales como locales, también tienen repercusión y vinculan a otros destinatarios del derecho electoral.<sup>56</sup>

Sin embargo, una definición genérica, aplicable a la función electoral en su conjunto nos lleva a definir a los principios rectores que fueron instituidos constitucionalmente en 1990 de la siguiente manera:

### A. *Certeza*

La idea de certeza debe ser entendida como contraposición a la incertidumbre, la falta de transparencia y la especulación, este principio consiste en el deber de la autoridad electoral de tomar sus decisiones con base en elementos plenamente verificables, corroborables y, por ello, inobjetables. Se trata del principio básico para poder generar la confianza que debe revestir la función electoral.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>56</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derechos electoral mexicano”, *Isonomía*, México, ITAM-Fontamara, núm. 18, abril de 2003, p. 154.

<sup>57</sup> En la doctrina jurídico-electoral han sido poco explorados los significados de los principios rectores de la actividad electoral. Concretamente respecto del principio de certeza, existe una amplia coincidencia en cuanto a su definición. El propio IFE, al definir

Literalmente, la certeza significa el conocimiento seguro y claro de algo. El principio de certeza debe ser entendido en ese sentido, como las condiciones mediante las cuales los participantes en el proceso electoral (los partidos que contienden por los espacios de representación política en disputa, en primera instancia, pero también los ciudadanos que son los sujetos que en los sistemas democráticos eligen mediante su voto a sus representantes de entre los candidatos que les proponen los partidos) tienen el pleno conocimiento de que todos los actos de organización de la elección, así como sus resultados, son seguros y claros, esto es, confiables, transparentes y verificables.

Este concepto “alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe [la autoridad electoral] estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables”.<sup>58</sup>

La certeza, desde ese punto de vista constituye la consecuencia específica que producen los actos de la autoridad electoral hacia todos los participantes del juego democrático. Que un acto sea cierto, implica que para quienes son sus destinatarios o para quienes lo observan su significado es absolutamente claro e indubitable en virtud de que es perfectamente cognoscible y transparente. En ese sentido, la certeza como principio rector de la actividad electoral, supone que todos los actos de las autoridades electorales deben ser públicos, deben ser claros y, en caso contrario, deben explicarse adecuadamente, y que además deben ser verificables.

Incorporar el concepto de confianza como principio rector de los procesos electorales constituyó, precisamente, una apuesta para inyectar la credibilidad hasta entonces ausente en las elecciones y revertir la presunción de mala fe con la que era frecuente leer los actos de las autoridades electorales.<sup>59</sup>

Todos los actos de la función electoral implican estar revestidos por el componente de certidumbre. Los diversos actos y pasos que se realizan para construir las elecciones deben gozar de la claridad y de la plena convicción por parte de todos los actores involucrados que se han concretado de manera correcta.<sup>60</sup>

---

su interpretación de este concepto, lo define como “que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables”. Instituto Federal Electoral, *Cuaderno de la memoria del proceso electoral de 1994*, México, IFE, 1994, pp. 4-5.

<sup>58</sup> Sáenz López, K., “Objeto de la ley electoral, voto activo y voto pasivo”, en Prado Maillard, José Luis (coord.), *Ley electoral de Nuevo León comentada*, UANL-Facultad de Derecho y Criminología, San Nicolás de los Garza, 2002, p. 50; en el mismo sentido se define a este principio en AA. VV., *Código Electoral del Estado de Michoacán comentado, tematizado y concordado*, Morelia, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2002, p. 190.

<sup>59</sup> En ese sentido debe entenderse la concepción de la certeza que hace Emilio Chuayffet cuando señala que se trata de un “ejercicio inevitable de autenticidad permanente, que exige ya no sólo desterrar la mala fe, sino incluso, reducir al mínimo la posibilidad de errar”, véase Chuayffet Chemor, Emilio, “Democracia, idea y realidad”, *Foro Electoral*, México, IFE, núm. 1, abril de 1991, p. 43.

<sup>60</sup> Así, por ejemplo, se ha pronunciado la Suprema Corte al sostener que “el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta”. AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 26.

En ese mismo sentido, la Suprema Corte también ha sostenido la necesidad de un marco normativo cierto y que fundamente conductas previsibles de la autoridad electoral. Así, por ejemplo, en relación con un precepto de la legislación electoral del Distrito Federal que establecía la obligación de realizar exámenes de antidoping como requisito para registrar a candidatos a cargos de elección popular, la Suprema Corte estableció que “...el precepto legal cuestionado es impreciso, en amplio grado, al establecer de manera lacónica la exigencia de realizar exámenes de antidoping como un requisito relacionado con el registro de candidatos a cargos de elección popular... Este cúmulo de imprecisiones [contenidas en el Código Electoral del Distrito Federal] pone de manifiesto que el precepto legal concede a las autoridades electorales encargadas de su aplicación, un margen de discrecionalidad demasiado extenso para cumplir con la certeza requerida en la materia electoral... Por consiguiente, las imprecisiones anteriormente enumeradas conducen a generar un ambiente de manifiesta incertidumbre, tanto para los partidos políticos, como para los aspirantes a cargos de elección popular, en una etapa inicial y crucial relacionada con el proceso electoral (registro de candidatos) lo que incide negativamente en la certeza, transparencia, objetividad e imparcialidad que debe regir en los comicios, poniendo en riesgo el acceso y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política del artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política”. AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo cuarto*, pp. 79-80.

En ese sentido, el principio de certeza se traduce en “la coincidencia exacta entre la realidad histórica electoral y el concepto interno o personal que de ella tengan las autoridades, agrupaciones y los partidos políticos, así como los ciudadanos, creando un fuerte convencimiento y credibilidad”.<sup>61</sup>

Lo anterior supone que la preparación, realización y calificación de las elecciones debe revestir una absoluta certidumbre, generar una situación de total confianza por parte de los actores políticos y sociales que impida que en ella queden vacíos interpretativos y dudas.<sup>62</sup> En ese sentido, la realización de la actividad electoral debe ser inclusiva y no exclusiva en cuanto a la supervisión y vigilancia por parte de los contendientes respecto de todas las etapas que componen los procesos electorales, de manera que la interpretación que pueda hacerse de las mismas esté sujeta, en todo caso a la verificabilidad de dichos actos.<sup>63</sup>

La certeza se expresa también, en una fórmula recogida por las normas electorales desde 1990, la de la *definitividad* de las diversas etapas del proceso electoral que supone que una vez cumplida cada una de ellas y la posibilidad de su impugnación, la misma se valida, se asume como concluida, sin posibilidad de ser reabierto y se pasa a la etapa siguiente.<sup>64</sup> Los procesos electorales pueden asimilarse a una cadena de actos y de etapas que se van desarrollando sucesivamente; por ello, la certeza y credibilidad respecto del resultado final (toda elección tiene una finalidad específica: que se emitan los votos por parte de los ciudadanos, que sean contados y que los mismos sean traducidos en escaños que son asignados conforme a fórmulas determinadas —lo que se conoce como sistema electoral en sentido estricto— a los candidatos que corresponda) depende de que cada uno de los eslabones de la cadena hayan sido asumidos consecutivamente como ciertos. El que algún eslabón produzca incertidumbre, inevitablemente provocará que el resultado final sea incierto.

Por ello la certeza no es algo que sea exigible sólo respecto del resultado final del proceso electoral, sino que es un requisito que debe irse cumpliendo a lo largo de cada uno de los pasos, de cada una de las

---

<sup>61</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 69, *cit. pos.* Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 88.

<sup>62</sup> En ese sentido se pronunció la Suprema Corte al resolver una serie de acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de la L Legislatura y del Gobernador del Estado de Yucatán en un controversial caso en 2001. El máximo tribunal del país consideró entonces que el principio de certeza permite que “todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales”. AI 18/2001 y sus acumulados 19/2001 y 20/2001 (Estado de Yucatán).

<sup>63</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>64</sup> La llamada “causa abstracta de nulidad” establecida por la Sala Superior, vino a redefinir el sentido de la definitividad tal como había venido entendiéndose. En efecto, aunque las etapas del proceso electoral van cerrándose y declarándose definitivas, la tesis mencionada supone una revisión en conjunto de los actos y de las eventuales irregularidades que se han presentado a lo largo del proceso electoral para determinar su validez en conjunto. Así lo expresa la parte medular de la jurisprudencia mencionada: “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causal de nulidad de elección de tipo abstracto”. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA, Legislación de Tabasco y similares. S3ELJ 23/2004, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 200-201.

etapas, que integran en su conjunto la totalidad de actos de la organización, desarrollo y culminación de las elecciones.

Todo lo anterior es condición para que se genere confianza en torno a dichos actos y que, la suma de los mismos que integran al proceso electoral en su conjunto, generen la legitimidad de origen necesaria para el ejercicio del poder político.<sup>65</sup>

No podemos dejar de observar que el principio de certeza ha trascendido también al ámbito de los partidos políticos, ya que como señala Astudillo, la potestad normativa que tienen asignada y que se materializa en la posibilidad de crear sus estatutos y su demás regulación interna, se encuentra condicionada igualmente por las directivas emanadas por dicho principio.<sup>66</sup>

El mismo autor, una vez analizado el estado del desarrollo jurisprudencial que la Suprema Corte ha hecho de este principio, infiere que sus principales vinculaciones se refieren: 1) A la existencia de normas jurídicas que regulen los distintos ámbitos del proceso electoral; 2) Al contenido de las normas electorales, a fin de que regulen de manera exhaustiva, clara y precisa las diversas situaciones que pueden hipotizarse; 3) La publicidad adecuada de las normas electorales para que sus usuarios puedan conocerlas de modo previo a su utilización; y 4) El sometimiento inexorable de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, y de los propios partidos políticos al principio de legalidad, a fin de evitar el arbitrio y la discrecionalidad.<sup>67</sup>

### B. Legalidad

Este principio debe entenderse como el estricto apego de la autoridad electoral al marco normativo vigente, federal o local en su caso. Se trata del principio que subyace a la formulación moderna del estado de derecho y que se expresa en la máxima de que, en el caso de los entes estatales, una autoridad no puede hacer otra cosa más que lo que le está expresamente facultado por una norma, en primera instancia la Constitución, en contraposición con el principio que rige la actuación de los particulares de que lo que no les está expresamente prohibido en algún precepto normativo les está permitido. En ese sentido, encarna el ideal aristotélico del “gobierno de las leyes” por contraposición al “gobierno de los hombres”.

El principio de legalidad, desde que fue acuñado en su sentido moderno en *Del espíritu de las Leyes* por Montesquieu,<sup>68</sup> ha sido extensamente desarrollado por la ciencia jurídica. Probablemente la expresión más pura del mismo es la que fue elaborada por Kelsen al sostener que la validez de las normas jurídicas positivas dependía de que hubieran sido creadas por un *poder jurídico*, es decir, por una autoridad autorizada específicamente para ese fin por otra norma de carácter jerárquicamente superior a la primera.<sup>69</sup>

La importancia del principio de legalidad se despliega en dos planos: por un lado, se constituye, junto con la idea de los derechos humanos y con la división de poderes, como uno de los mecanismos fundamentales del constitucionalismo moderno en su lógica de limitación del poder político. El asumir que una autoridad no puede actuar sino mediante autorización expresa que le hagan las normas jurídicas,

<sup>65</sup> “En el ámbito político electoral, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia”, concluye Aceves Blanco, Félix Andrés, *Diccionario Electoral Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara, 1994.

<sup>66</sup> Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional, Comentarios a la sentencia SUP-JDC-1728/2008*, México, TEPJE, 2008, pp. 154 y ss.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 157.

<sup>68</sup> Con Montesquieu se desarrolla de manera sistemática y en versión moderna, la distinción entre los gobiernos que actúan con apego a las leyes y el gobierno despótico que se rige “sin ley y sin norma, lleva todo según su voluntad y su capricho”. Sobre el punto, véase Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Gernika, 2005, t. I, pp. 39 y ss.

<sup>69</sup> Para revisar la construcción kelseniana de la validez jurídica como expresión del principio de legalidad, véase Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1983, pp. 146 y ss. y 243 y ss.

supone la subordinación de la acción política al imperio del derecho y, por ende, una limitación de la primera al segundo. Asumir el principio de legalidad constituye, de esta manera, una regulación y, consecuentemente, una limitación del poder pues el ejercicio de éste, para ser válido, debe estar fundado en alguna norma que expresamente le permita actuar y dicha actuación debe estar ceñida a los parámetros que la misma norma le permite.<sup>70</sup>

En ese sentido, el de legalidad en cuanto principio fundamental del constitucionalismo refleja de la manera más clara y evidente la apuesta que dicha corriente del pensamiento jurídico plantea frente al que, según Norberto Bobbio, constituye el gran dilema del derecho y de la política: el de la relación que guardan entre sí los conceptos de derecho y de poder. Para Bobbio, esa relación conflictiva y tensa, supone únicamente dos soluciones, la que coloca al poder por encima del derecho y, consecuentemente, asume que este último es una emanación del primero, es decir, el derecho constituye el modo en el que las directrices políticas se manifiestan; o bien, por el contrario, la que coloca al derecho por encima del poder y concibe a este último como algo creado y regulado por el primero, de ahí se deriva que el poder entendido como el ejercicio lícito en el contexto social se ciñe al espacio de actuación que le fijan las normas jurídicas y es válido sólo en la medida en la que el ejercicio del mismo es la consecuencia de una autorización de las normas que lo establecen y regulan.<sup>71</sup>

El principio de legalidad constituye el eje rector de todas las actuaciones públicas en el Estado constitucional democrático de derecho, electorales o no. Sin embargo, resulta de especial trascendencia en el ámbito electoral porque el apego a las leyes que rigen la competencia electoral, el ejercicio del voto y la integración de los órganos representativos del Estado, es decir, el respeto de las reglas del juego político democrático, por parte de todos los actores públicos y privados de la sociedad, es la condición necesaria, la premisa *sine qua non*, de la certeza y de la confianza en que el juego político no estará trucado o manipulado.<sup>72</sup>

En ese sentido, como apunta Galván, “el principio de legalidad es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes”.<sup>73</sup>

De esta manera, el principio de legalidad como criterio rector de las funciones electorales, se traduce así, en la obligación por parte de las autoridades electorales de respetar invariablemente todas las for-

<sup>70</sup> La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que el principio de legalidad supone “que toda la actividad jurídica desplegada en la órbita de la comunidad que provenga del Estado o de los particulares, solamente adquiere validez de tal, en cuanto de modo directo o indirecto, se encuentra habilitada por la Constitución que, lógicamente ha de ser fruto del querer mayoritario formalmente expresado y dirigido a la garantía y auspicio de los derechos humanos”, voz “legalidad”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Driskill, 1989, t. XVIII, p. 28.

<sup>71</sup> *Cfr.* Bobbio, Norberto, “Dal potere al diritto e viceversa”, en *Id.*, *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, pp. 141-155; véase también, Bobbio, Norberto, “Il potere e il diritto”, *Nuova Antologia*, núm. 2142, abril-junio de 1982; así como Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 62 y ss.

<sup>72</sup> La Suprema Corte se ha manifestado claramente sobre el sentido en que debe interpretarse el principio de legalidad al afirmar que “...significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se eviten o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo...”. P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 111.

<sup>73</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, p. 72. Por su parte, José de Jesús Orozco señala que “el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución”. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 315.

malidades procedimentales que para el ejercicio de sus funciones establecen la Constitución, las leyes electorales en específico, así como las demás normas secundarias que rigen su actuación (reglamentos, lineamientos, acuerdos, etcétera).

En el plano constitucional este principio, “se encuentra consagrado en los artículos 14, 16, 41, 99, 105 y 116..., que constituyen la garantía de que cualquier acto del proceso electoral debe estar fundado en disposiciones legales”.<sup>74</sup> Sobre el punto, José de Jesús Orozco señala que “el principio de legalidad electoral establece que todo acto de las autoridades electorales, es decir, los diversos órganos del IFE y del TEPJF (en realidad, también los de las autoridades locales, los cuales son susceptibles de control de su constitucionalidad y legalidad ante el citado Tribunal Electoral a través del nuevo juicio de revisión constitucional electoral...) debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor”.<sup>75</sup>

Es importante subrayar que la función electoral, al ser una función que involucra a diversos actores: autoridades, partidos políticos y ciudadanos, supone que el apego irrestricto a las disposiciones normativas que rigen esta materia no debe ser entendido como una mera obligación de los entes estatales, sino también de los partidos políticos, entendidos como entidades de interés público, y de los ciudadanos ya sea en el ejercicio de sus derechos políticos fundamentales (en principio: votar, ser votado y asociación política), como en el de sus obligaciones políticas (integrar los órganos electorales cuando resulten designados a tal efecto, ajustarse a los límites de las aportaciones a los partidos políticos, respetar las reglas al realizar tareas de proselitismo, por ejemplo). Es por ello que “el comentado principio va más allá de la garantía constitucional de legalidad [tal como está planteada en el artículo 16 de la Carta Fundamental], pues ésta se refiere exclusivamente a la protección de todo individuo ante la actuación de las autoridades; en cambio, el principio electoral... incluye la actuación de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de las organizaciones y agrupaciones políticas, que no son autoridades sino particulares, aun cuando de interés público, las que tienen naturaleza de partidos políticos nacionales”.<sup>76</sup>

Atendiendo a las reflexiones anteriores, podemos afirmar que el principio de legalidad implica, ante todo, la sujeción de los actores públicos y privados involucrados en los procesos electorales a las disposiciones que la Constitución, los tratados internacionales, las leyes emanadas de la primera —atendiendo el concepto de Ley Suprema de la Unión que establece el artículo 133 constitucional—, pero también las normas reglamentarias, los criterios jurisprudenciales y las normas locales —para el caso de los procesos electorales de los estados—. Los actores públicos y privados involucrados en los procesos electorales (órganos electorales, los partidos políticos, los funcionarios públicos, los militantes y simpatizantes de los partidos, las organizaciones de observadores, los ciudadanos en general, como los concesionarios de radio y televisión, etcétera) deben, en ese sentido sujetarse a lo establecido en el marco normativo antes mencionado en cuanto a su actuación.<sup>77</sup>

La relevancia de este principio se multiplica por un hecho muy particular de la transición mexicana: la especificidad y detalle de las normas electorales. En efecto, la evolución electoral ha propiciado un desarrollo cada vez más puntual y específico de las normas que regulan la organización de las elecciones, las atribuciones de las autoridades, las condiciones de la competencia, el papel de los medios electrónicos de comunicación, los límites de la actuación lícita de los partidos políticos y de los particulares, etcétera, en una apuesta bien definida desde el principio: establecer reglas predefinidas de la competencia electo-

<sup>74</sup> Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>75</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 315.

<sup>76</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, p. 72.

<sup>77</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 66.

ral claras, ciertas y conocidas para que todos los actores y jugadores sepan cómo se juega y cuáles son las condiciones del juego democrático.

En ese sentido, las normas electorales constituyen, como ha sugerido José Woldenberg, una detallada “carta de navegación”<sup>78</sup> que determina *a priori*, paso a paso, los actos, los tiempos, y los procedimientos que deben seguir las autoridades para construir los procesos electorales. Ésa es una de las grandes anclas de la certeza electoral en México, el que los actores políticos (partidos y ciudadanos) conocen con antelación toda la ruta crítica de la construcción de las elecciones, saben cuál es la secuencia de los actos a cargo de la autoridad electoral, los tiempos en los que éstos deben ejecutarse, el sentido de los mismos. Ello supone que la única incertidumbre que prevalece en torno a las elecciones son los resultados que dependen del sentido del voto ciudadano.

Además, ello supone un acotamiento de la discrecionalidad de las autoridades electorales. Precisamente uno de los problemas que caracterizaba el sistema electoral previo a la transición, la discrecionalidad de que estaban revestidas las actuaciones de la Comisión Federal Electoral y de los colegios electorales que calificaban políticamente las elecciones del viejo régimen.

La misma Suprema Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones en torno al principio de legalidad en materia electoral, dotándolo de un significado bastante específico, y haciéndolo girar en torno a la necesidad de impedir condiciones normativas (de defecto normativo) que supongan un margen de discrecionalidad indeseable e indebido en manos de las autoridades electorales. Así, por ejemplo, ha sostenido que “el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo”.<sup>79</sup>

### C. Imparcialidad

Entendida como la actuación de la autoridad electoral sin tener algún tipo de preferencia por cualquiera de las partes involucradas. En virtud de este principio, ningún tipo de interés político o de otro tipo debe determinar, ni influenciar siquiera, la actuación del IFE. Se trata del principio por excelencia que rige la impartición de justicia que prevé al juzgador como un tercero por encima de las partes e igualmente distante de los intereses de cada una de éstas.

Los órganos electorales (tanto administrativos como jurisdiccionales) están llamados a ser los árbitros de las contiendas político-electorales; en ese sentido, que deban actuar con imparcialidad, como impone este principio, significa que, siendo jueces de los procesos comiciales, por definición no deben actuar atendiendo a intereses de parte. De esta manera, la imparcialidad a la que están obligados supone la falta absoluta de toma de partido que debe regir la actuación tanto de los órganos administrativos electorales como de los órganos de carácter jurisdiccional. Los actos de dichas autoridades no deben, de esta manera, estar encaminados a favorecer o perjudicar a ninguno de los contendientes en los comicios en concreto, sino a cumplir cabalmente con los principios que rigen a la actividad electoral.<sup>80</sup>

Dicho en otras palabras, “el principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y ca-

<sup>78</sup> Woldenberg, José, “Por una reforma electoral mínima”, en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a. ed., 2002, p. 256.

<sup>79</sup> AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 26.

<sup>80</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, pp. 66-67.

racterísticas propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia”.<sup>81</sup>

El concepto de imparcialidad no supone únicamente un aspecto negativo (la falta de parcialidad), sino también un aspecto positivo que se traduce en la actitud de decidir conforme a ciertos principios (o si se quiere) valores públicos determinados. Así, “la imparcialidad como principio rector de la función electoral no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se está haciendo”.<sup>82</sup>

Asumir que la autoridad encargada de organizar las elecciones y computar los votos debe ser imparcial parece ser una condición *sine qua non* para que un proceso electoral pueda llevarse a cabo. Si el órgano que tiene a su cargo realizar la elección no actúa con imparcialidad, el juego democrático simple y sencillamente no puede realizarse; se trata de una premisa indispensable, pues de otra manera, de estar truca das las cartas, de existir un prejuicio a favor de alguno de los contendientes y con base en el mismo tomar las resoluciones, el juego degenera en apariencia y asume visos de injusticia. Una contienda democrática tiene que ser, en ese sentido, equilibrada y justa para que los resultados electorales, sean los que sean, surjan de una decisión de los ciudadanos en las urnas y no de desequilibrios provocados queridamente por las autoridades electorales. Una autoridad electoral parcial supone, en consecuencia, una indebida incidencia del árbitro en los resultados que arrojan las urnas. En ese sentido, “la imparcialidad... no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales... La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente”.<sup>83</sup>

Sin embargo, aunque lo anterior resulta casi una obviedad, la evolución electoral de nuestro país nos revela una historia en la que la independencia del órgano electoral era un buen deseo que, en los hechos, chocaba con una autoridad totalmente parcial y controlada por los intereses del partido hegemónico en el poder.

<sup>81</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 317.

<sup>82</sup> Franco González Salas, José F., “La reforma electoral”, *op. cit.*, p. 25.

<sup>83</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, “Democracia...”, *op. cit.*, p. 18. La cita es pertinente para comentar una serie de circunstancias que han caracterizado, en relación con el tema de la imparcialidad, la historia electoral del IFE. El Consejo General surgido de la reforma de 1994 se integró, como se señalará más adelante, por seis consejeros ciudadanos. Se trató de seis personajes con amplio reconocimiento público por sus contribuciones a los esfuerzos democráticos desde diversos ámbitos: Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz. Una de las críticas que se le han hecho a varios de esos integrantes (los primeros de la etapa de franca ciudadanización del IFE) es que luego de su encargo abiertamente asumieron posiciones políticas de partido: Creel devino diputado del PAN, Secretario de Gobernación durante el gobierno de Vicente Fox, precandidato a la Presidencia de la República del PAN y posteriormente senador de ese partido; Granados Chapa fue candidato del PRD a la gubernatura de Hidalgo, y José Agustín Ortiz Pinchetti fue Secretario de Gobierno del Distrito Federal y diputado federal por el PRD. La historia se repitió en el Consejo General del IFE nombrado en 1996 luego de la reforma electoral de ese año. Varios consejeros electorales como Juan Molinar, Alonso Lujambio, Emilio Zebadúa y Jaime Cárdenas luego de su paso por el IFE participaron activamente en política abanderando posturas partidistas.

El que todos esos integrantes del Consejo General del IFE en diversos momentos hayan asumido posiciones de partido no significa que su conducta durante su encargo en el IFE haya faltado al principio de imparcialidad. La imparcialidad, como sugiere el autor cuya cita origina esta nota, es una característica que se impone en el desempeño de un cargo público como integrante de la autoridad electoral que supone, como se señalaba, el anteponer a los intereses personales (que legítimamente pueden ser de partido), el interés colectivo y, con ello, posturas que no sean de parte. En todo caso las preferencias políticas que cada individuo tenga son el resultado del derecho fundamental de autonomía política; lo importante es que la actuación como funcionario público electoral no dependa de esa legítima convicción personal, sino de un ejercicio responsable del cargo público.

Durante décadas, la función de organizar las elecciones estuvo a cargo de la Comisión Federal Electoral, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que, si bien cambió en el tiempo en cuanto a su integración, siempre tuvo una composición en la que la prevalencia de los intereses del partido hegemónico y del gobierno estaban garantizados.

Ello era así, en parte, porque hasta la reforma de 1996 el secretario de gobernación presidió el órgano electoral, y hasta entonces todos los titulares de dicha cartera, salvo el extraordinario caso de Jorge Carpizo (titular de la Secretaría de Gobernación en 1994) que no tenía una afiliación partidista alguna, eran militantes en activo del PRI (y frecuentemente actuaban como tales).

A ello debe sumarse el que una de las características de la autoridad electoral a lo largo del tiempo ha sido que los partidos políticos siempre fueron integrantes de la misma y que durante gran parte de la historia no sólo tuvieron derecho a voz, sino también a voto, mismo que no perderían sino hasta 1994, cuando la reforma de ese año restringió su capacidad de incidir en las decisiones al reservarles únicamente el derecho de voz.

Además, durante algunos periodos, la representación de los partidos políticos no era paritaria, sino que el número de representantes a los que cada uno de ellos tenía derecho variaba dependiendo de la votación que habían obtenido en la última elección federal. Lo anterior provocó absurdos como el que la Comisión Federal Electoral (CFE) que organizó los controvertidos comicios de 1988 estaba integrada por 31 miembros (todos con derecho a voto), 16 de los cuales eran representantes del PRI, además del Secretario de Gobernación y de los legisladores que representaban a cada una de las dos cámaras del Congreso de la Unión (que por ley también integraban a la CFE y que de igual manera eran, sobra decirlo, priístas). Es decir, el PRI, por sí solo, incluso sin el apoyo de los funcionarios públicos mencionados podía imponer sus intereses en las decisiones que eran tomadas por el órgano electoral. En esas condiciones, la imparcialidad del árbitro resultaba impensable y la parcialidad de sus decisiones, garantizada.<sup>84</sup> No es casual que precisamente la reforma que siguió a la elección presidencial de 1988 haya sido la que creó al IFE y que unos años después, en 1994, se le haya constreñido como autoridad electoral a actuar con base en el principio de independencia.

La historia de la integración de los órganos electorales se explica, en gran medida, como la búsqueda de condiciones estructurales y formales para propiciar y garantizar un actuar independiente de los intereses políticos de la autoridad electoral.

Como podrá verse más adelante, tanto la determinación constitucional de que los órganos electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, como la existencia de una serie de garantías formales y subjetivas para proteger a los titulares de dichos órganos de los vaivenes de las mayorías políticas, han sido establecidas como mecanismos para procurar la imparcialidad y la independencia de los órganos electorales en el desarrollo de su función.

Uno de las cuestiones clave en ese sentido, es la que tiene que ver con la designación de los consejeros que integran el órgano administrativo electoral y los magistrados que componen el órgano jurisdiccional electoral. Como se ha indicado, durante mucho tiempo los órganos electorales estuvieron abiertamente partidizados; en ocasiones esa partidización guardó un cierto equilibrio (aunque siempre, el fiel de la balanza en las decisiones —el secretario de gobernación— era afín a los intereses del PRI), en otras había una franca y ominosa desproporción a favor del así llamado *partido oficial* (el caso ya mencionado de la Comisión Federal Electoral que organizó las elecciones de 1988 fue extremo). Por ello la construcción

---

<sup>84</sup> Para revisar la historia de la integración de las autoridades administrativas electorales en el plano federal desde los años setenta y a lo largo de las diversas reformas que fueron orientando el proceso de transición a la democracia en México, resulta de consulta obligada, Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*

de un órgano imparcial como lo deben ser todas las autoridades electorales pasaba por *despartidizar* su integración.

No se trató de un proceso fácil ni rápido; más bien fue gradual y paulatino. Se trata del fenómeno conocido como *ciudadanización* de los órganos electorales. El punto merece un breve apunte: generalmente se ha concebido a la ciudadanización de los órganos electorales (del IFE en primera instancia) como la sustitución de representantes partidistas en la integración de los mismos con representantes de los ciudadanos. Se trata de una equivocación garrafal aunque sumamente difundida. El IFE no es un órgano de representación política de los ciudadanos, en estricto sentido sus representantes están, como en todas las democracias, en el parlamento y los otros cargos de representación popular; es ahí en donde se expresan los intereses diversos y plurales de la ciudadanía. Cuando se ha hablado de la ciudadanización del IFE, primero, y de los órganos electorales de las entidades federativas, después, se hace referencia al fenómeno de que las decisiones que se asumen en esos órganos, pasaron de tener un sesgo partidista en virtud de ser tomadas por los representantes de los intereses de los partidos políticos, a tener un sesgo de imparcialidad.

La aclaración es importante porque se ha prestado a muchos equívocos conceptuales, como el suponer que lo que ha determinado la imparcialidad es el equilibrio entre las afinidades partidistas de los integrantes del Consejo General del IFE, traducida en la coloquial frase de que la suma de parcialidades genera imparcialidad, la cual es absolutamente falsa y deformadora de lo que supone este principio.<sup>85</sup>

La reforma de 1990 significó un avance respecto del ominoso punto de quiebre al que se había llegado en 1988. En efecto, el IFE nació con la nueva reforma como un órgano constitucional autónomo que, aunque seguía estando presidido por el titular de la Secretaría de Gobernación, gozaba ya de muchas características que determinaban su autonomía respecto de alguno de los poderes del Estado. La presencia del Poder Legislativo se estableció en cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos senadores y en dos diputados (en cada una de las cámaras, la mayoría proponía a uno de los legisladores que le correspondían y el otro era designado por la primera minoría). En dicha reforma, además de que se acotó la presencia de los partidos políticos con base en su peso electoral (se estableció un mecanismo de representación plural para cada partido político mucho más limitada que en el pasado, al determinar que los partidos que tuvieran menos del 10% de los votos tendrían un representante; entre el 10 y el 20%, dos; entre el 20 y el 30%, tres y más del 30% de los votos, hasta cuatro representantes), se incorporó la figura de los consejeros magistrados, que eran funcionarios designados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República, y que constituyeron un primer paso, entonces muy tibio y acotado, en la ciudadanización del organismo.<sup>86</sup>

Para 1994, el Consejo General se modificó radicalmente; en ese año la búsqueda de imparcialidad y la necesidad de contar con renovada base de confianza trajeron consigo una integración completamente distinta del Consejo General del IFE. Los cambios, profundamente significativos, implicaron que la representación de los partidos políticos fuera a partir de entonces paritaria y unipersonal; además, como ya se señaló, desde entonces los representantes de los partidos tuvieron sólo derecho de voz y nunca más de voto, con lo que su capacidad de influencia en las decisiones del órgano electoral se acotó significativamente, además, la figura de los consejeros magistrados fue sustituida por la de consejeros ciudadanos que, en número de seis, constituían la fracción del Consejo General que contaba con más votos de cara a la toma de las decisiones. En efecto, además de esos seis funcionarios, sólo los cuatro consejeros del Poder Legislativo (designados del mismo modo que con las reglas introducidas en 1990 antes señaladas) y el se-

<sup>85</sup> Cfr. Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, op. cit., p. 73.

<sup>86</sup> Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, op. cit., pp. 251-252.

cretario de gobernación como presidente del Consejo, tenían derecho de voto, con lo cual la componente ciudadana del Consejo (en el sentido de que se trataba de integrantes del mismo que no respondían a intereses de algún partido político) constituía una mayoría absoluta para lo que hace a la determinación de las decisiones. Se trataba de la primera vez en la historia en la que los partidos políticos —y particularmente el PRI— perdían la capacidad de decidir en el órgano electoral.<sup>87</sup>

El ciclo de reformas que vendría a consolidar la imparcialidad del órgano electoral se concretó en 1996, cuando como consecuencia de los cambios constitucionales de ese año, nuevamente se redefinió la integración del órgano electoral en su configuración actual, misma que ha sido reproducida en lo sustancial en todas las entidades federativas en los años posteriores a esos cambios.<sup>88</sup> El nuevo Consejo General concentró el derecho de voto en la figura del consejero presidente (que sustituía al titular de la Secretaría de Gobernación en la cabeza del organismo) y de ocho consejeros electorales, designados todos ellos por la mayoría calificada de dos tercios de los presentes en la Cámara de Diputados a propuesta hecha por los grupos parlamentarios (el presidente de la República dejó, a partir de entonces, de tener toda injerencia en la designación de los árbitros electorales), además, se estableció que los consejeros del Poder Legislativo serían designados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, en razón de uno por cada grupo, con lo que se rompió con la representación sólo de las bancadas mayoritarias y de primera minoría tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. Finalmente, como se advertía, el Poder Ejecutivo dejó de tener presencia en el Consejo General con la salida del secretario de gobernación de su seno. La nueva integración del órgano supuso la prevalencia del principio de imparcialidad garantizado por el hecho de que los únicos integrantes del órgano superior de dirección del IFE que podían orientar las decisiones del organismo estaban formalmente desvinculados de los intereses de partido.

Vale la pena resaltar que hasta la reforma de 1996, no se había establecido ninguna previsión en el sentido de que los cambios que venían operando en el plano federal tuvieran algún impacto en las entidades de la República. Sin embargo, con la reforma de ese año se adicionó una fracción al artículo 116 de la Constitución mexicana que impuso una serie de condiciones en materia electoral que debían ser recogidas por las constituciones y las leyes locales, entre las que se encontraba la de contar con autoridades encargadas de la organización de las elecciones en el plano local que contaran con autonomía e independencia y que las mismas estuvieran normativamente garantizadas. Además, se estableció que la actividad electoral en las entidades debía estar regida por los mismos principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que en el artículo 41 se preveían para las elecciones federales. Se trató, hay que decirlo, de un cambio que revolucionaría el marco normativo, institucional y procedimental en los estados del país.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 327-329.

<sup>88</sup> Ello en virtud de que los cambios constitucionales de 1996 también modificaron al artículo 116 e impusieron un piso mínimo de condiciones que debían cumplir las constituciones y las leyes electorales de los estados, entre las que se encontraban, la de contar con autoridades electorales autónomas en su funcionamiento, y la de ser independientes en sus decisiones. Aunque los poderes legislativos de los estados no estuvieron obligados a imitar la integración del IFE, el efecto demostración de la reforma provocó, en los hechos, que, al menos en una primera instancia, todos los Institutos Electorales o Consejos Electorales de las entidades federativas reprodujeran con variaciones menores el diseño de los órganos que integraban al IFE.

<sup>89</sup> Sobre los cambios introducidos en 1996. *Cfr.* Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 413-414 y 428-430 (en relación con la nueva integración del Consejo General del IFE) así como pp. 452-453 (en relación con las nuevas reglas para los regímenes electorales locales).

#### D. Objetividad

Este principio que debe traducirse en una valoración de los elementos a partir de los cuales deben tomarse las decisiones por parte de la autoridad electoral de manera no subjetiva y de forma desinteresada. De conformidad con este principio, la autoridad electoral debe analizar todos los asuntos que son de su competencia y sobre los cuales deben tomarse decisiones a la luz de los acontecimientos, de los hechos ciertos, verificables y por lo tanto comprobables y no partiendo de suposiciones ni de prejuicios, para poder asumir, de esta manera, una decisión que, partiendo de los datos y circunstancias de facto a su alcance, resulte racionalmente aceptable para todos los actores involucrados.<sup>90</sup>

La objetividad en materia electoral significa que todas las apreciaciones y criterios de los organismos electorales deben sujetarse a las circunstancias factuales de los acontecimientos y no a interpretaciones subjetivas ni inducidas de los hechos.<sup>91</sup> O dicho de otra forma, “la objetividad significa atender la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales”.<sup>92</sup>

A partir de este criterio, como ocurre con el principio de independencia, las resoluciones que adopta la autoridad electoral deben estar construidas a partir de elementos ciertos y claros, como son los principios o dictados establecidos en la ley, de manera imparcial sin atender a intereses de parte y desprejuiciada, es decir, sin atender a filias o fobias respecto de algún hecho, algún sujeto o algún valor que esté en juego de cara a la decisión.

La objetividad como principio rector, supone, en consecuencia, que los actos de las autoridades electorales deben basarse “...en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias en que los mismos concurren”.<sup>93</sup>

La aseveración anterior revela la estrecha relación que guarda el principio de objetividad con el de certeza, aunque resultan —como ocurre con todo el conjunto de conceptos que se encuentran íntimamente vinculados— complementarios entre sí. De esta manera, la actuación objetiva de un funcionario electoral que significa, como hemos sostenido, no asumir decisiones a partir de subjetivismos, es decir, concepciones personales de los hechos o ideologías particulares como eje definitorio de sus actos, es condición para generar certidumbre en torno a las decisiones de las autoridades y, consecuentemente, confianza y credibilidad.

El actuar de manera objetiva supone que, para utilizar los paradigmas conceptuales acuñados por Max Weber al distinguir entre la “ética de la convicción” y la “ética de la responsabilidad”, el funcionario electoral debe regirse bajo la máxima de la segunda, con independencia de su creencia personal en ciertos valores, principios y concepción particular del “bien”. Vale la pena retomar las palabras del propio Weber para definir la acción conforme a las dos éticas mencionadas: “Tenemos que ver con claridad que toda acción éticamente orientada puede ajustarse a *dos* máximas fundamentalmente distintas entre sí e irre-

<sup>90</sup> La Suprema Corte ha definido el principio de objetividad como aquél que “...obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma...”. P/J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 111.

<sup>91</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>92</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>93</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 316.

mediablemente opuestas: puede orientarse conforme a la «ética de la convicción» o conforme a la «ética de la responsabilidad» ... No es que la ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad, o la ética de la responsabilidad, a la falta de convicción. No se trata en absoluto de eso. Pero sí hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de la ética de la convicción, tal como la que ordena (religiosamente hablando) «el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de Dios», o según una máxima de la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las *consecuencias* previsibles de la propia acción”.<sup>94</sup>

La actuación objetiva que constitucionalmente se demanda a los integrantes de los órganos electorales en virtud del principio de objetividad, supone, precisamente, el actuar conforme a la “ética de la responsabilidad” a la que alude Weber, pues el dejar de lado los principios, convicciones o visiones personales de la política, orientado sus decisiones conforme a los datos objetivos que contribuyan a generar la confianza colectiva en torno a los procesos electorales sin la cual carecen de sentido, es una máxima indispensable de su actuar.<sup>95</sup>

### E. *Profesionalismo*

Uno de los problemas que venía acarreado la organización de las elecciones, y cuya solución se había planteado por la oposición desde los foros que antecedieron la reforma política de 1977, era que el organismo encomendado de la organización y realización de los procesos electorales era la Comisión Federal Electoral, un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación que empleaba a un conjunto de funcionarios dependientes de dicha entidad de la administración pública federal. Además, en términos generales, la designación de los funcionarios electorales a lo largo y ancho del país, ya fuera de las delegaciones de dicha Comisión, como en última instancia de los funcionarios de las mesas receptoras del voto, se realizaba mediante criterios administrativos y políticos. Es decir, no se contaba con un cuerpo burocrático especializado. En ese sentido, la idea del profesionalismo de los funcionarios electorales para finales de la década de los ochenta, constituía una asignatura pendiente de suma relevancia de la que los partidos políticos opositores habían hecho una condición para pactar cualquier cambio futuro a las reglas electorales.

Ésa es la razón por la que los órganos electorales que resultaron de la reforma de 1990 y, en primera instancia el IFE, nacen con la premisa constitucional de la profesionalización de sus servidores públicos. Ese principio, reflejado en las disposiciones del Título Segundo del Libro Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (en concreto los artículos 167 al 172) que establecían las reglas del Servicio Profesional Electoral y de su respectivo Estatuto<sup>96</sup>, sería la base de construcción de un sistema burocrático especializado en la función electoral, incorporado por concurso y evaluado de manera permanente, como garantía técnica frente a la politización de las actividades electorales que habían

<sup>94</sup> Weber, Max, “La política como vocación”, en *Id.*, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 2007, pp. 164-165.

<sup>95</sup> En ocasiones, como lo ejemplifican numerosos casos, la actuación de un funcionario electoral a partir de sus propios principios olvidando la responsabilidad que la encomienda pública que desempeña le exige, ha generado consecuencias negativas para el desarrollo adecuado de las atribuciones de los órganos de los que forman parte. Un ejemplo ilustrativo de este punto, a propósito de los efectos contraproducentes que tuvieron las declaraciones públicas del entonces Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia dando a conocer algunas decisiones de la Comisión de Fiscalización del IFE en torno a la investigación del caso conocido como “Amigos de Fox” que aún estaba en curso, puede verse en Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM-IFAI, 2007, pp. 284 y ss.

<sup>96</sup> El Estatuto del Servicio Profesional Electoral se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de junio de 1992.

caracterizado la actuación de los órganos electorales hasta entonces. El profesionalismo se tradujo, así, en uno de los elementos más importantes para inyectar certeza, transparencia y por lo tanto confianza a las elecciones.

El Servicio Profesional Electoral bien pronto se asentó como una de las instituciones fundamentales del IFE, y si bien el cuerpo técnico de dicho Instituto se nutrió, en primera instancia, del personal transferido de la extinta Comisión Federal Electoral, bien pronto, no apenas el Estatuto respectivo fue aprobado, supuso la instrumentación de las evaluaciones y controles para el personal profesional. Para la mitad de la década de los noventa, el tema de la profesionalización era un tema bastante consolidado.<sup>97</sup> El establecimiento y temprana consolidación del Servicio Profesional Electoral supuso que el de la profesionalización fuera un principio que podía ser sustituido del catálogo de principios rectores de la actividad electoral, más aún cuando el propio artículo 41 constitucional, en el párrafo siguiente al que fijaba los principios, desde 1990 establecía que el IFE “será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...”. En ese sentido, el principio de profesionalismo, aunque central por las razones aludidas, resultaba redundante en la redacción constitucional y su supresión como uno de los cinco principios rectores de esta actividad, no supuso su desaparición como una de las características rectoras de la autoridad administrativa electoral.<sup>98</sup> De hecho, el actual texto del artículo 41 constitucional mantiene en esencia el sentido originalmente introducido en 1990, al establecer que “El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...”.

#### F. *Independencia*

Como se mencionó, el principio de profesionalismo que había sido incorporado en el elenco original en 1990 fue sustituido por el de independencia con la reforma constitucional del 19 de abril de 1994. Las razones de ese cambio son que, por un lado, como ya se señaló, el Servicio Profesional Electoral ya se había establecido; pero además, que para 1994, el IFE sufriría una transformación de gran importancia en su integración en consonancia con el proceso de *ciudadanización*. La reforma de 1994 supuso una reestructura radical del Consejo General del IFE articulada en los siguientes puntos: a) los representantes de los partidos políticos perdieron el derecho de voto, conservando sólo el de voz, y su presencia, por primera vez sería paritaria (hasta entonces tenían un número de representantes que dependía de su porcentaje de votación hasta un máximo de cuatro); los consejeros magistrados establecidos en 1990 serían sustituidos por seis consejeros ciudadanos; c) además de los seis consejeros ciudadanos, sólo tenían derecho de voto los dos representantes del Senado (uno de la bancada mayoritaria y otro de la primera minoría), los dos representantes de la Cámara de Diputados (también uno del grupo mayoritario y otro de la segunda bancada en número) y el secretario de gobernación que seguiría presidiendo el Consejo General hasta 1996.

En ese nuevo contexto resultaba natural incorporar a los principios rectores de la autoridad electoral el de independencia que reflejaba que a partir de ese momento (1994) las decisiones del IFE serían autónomas respecto de las posiciones de parte.

<sup>97</sup> Ello no supuso que el tema del Servicio Profesional estuviera cerrado, prueba de ello es el hecho de que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral fue profundamente revisado y una nueva versión renovada del mismo fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de marzo de 1999.

<sup>98</sup> En ese mismo sentido se pronuncia Flavio Galván al sostener que “a pesar de no estar textualmente enumerado como principio rector de su actuación integral [del IFE], es incuestionable que continúa vigente y debe ser puntualmente cumplido”, en Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, p. 71.

La sucesiva reforma de 1996 fue congruente con el nuevo principio de independencia, pues implicó una nueva transformación del Consejo General al determinar la salida del titular de la Secretaría de Gobernación de la presidencia del IFE como resultado de la reforma de 1996, y la reserva del derecho de voto única y exclusivamente a los consejeros electorales (sustitutos de los consejeros ciudadanos) y al consejero presidente, concretando así en definitiva el proceso de *ciudadanización* de la autoridad administrativa electoral y en consecuencia de su total autonomía frente a los órganos del Ejecutivo federal.<sup>99</sup>

Este principio impone a la autoridad electoral el de mantener una conducta ajena a todo tipo de presiones e intereses particulares de manera que las decisiones que se adopten resulten ciertas, objetivas e imparciales.<sup>100</sup>

La independencia de los órganos electorales no debe ser entendida solamente por lo que no hace a la no injerencia de los poderes federales o locales en la toma de decisiones de los órganos electorales —salvo por lo que hace a las reglas constitucionales y legales que los involucran directa o indirectamente en el nombramiento e integración de los mismos—, sino, además, en el sentido de que ningún partido político, grupo social, organización o persona de cualquier tipo pueda ejercer efectivamente algún tipo de presión que lesione la actuación legal autónoma de dichos órganos.<sup>101</sup>

### 3. *Los principios rectores de la función electoral en las entidades de la República*

Como se ha señalado, los principios rectores de la función electoral que fueron introducidos con la reforma electoral de 1990 y que fueron ajustados en su formulación definitiva en la reforma de 1993, vinculaban esa actividad del Estado en el plano federal. No fue sino hasta la reforma de 1996 cuando, en virtud de las modificaciones al artículo 116, se establecieron los contenidos que de manera ineludible debían contemplar los marcos normativos de los estados en materia electoral, entre los cuales se incluyó la obligación de que estuvieran contemplados los mismos principios rectores de la actividad electoral a nivel federal en el ámbito local.

Lo anterior supuso la obligación de los órganos legislativos de las entidades de adecuar sus normas constitucionales y legales a los nuevos parámetros mínimos establecidos en el artículo 116 de la Constitución<sup>102</sup> con lo que al cabo de algunos meses en todos los sistemas electorales del país se establecieron los cinco principios rectores de dicha actividad que para entonces ya se encontraban consolidados en el ámbito federal.

Vale la pena señalar que los principios rectores ya se han convertido en una parte central del derecho electoral mexicano y son frecuentemente invocados para fundar las resoluciones de las autoridades electorales y que se han consolidado como ejes de interpretación por parte de las autoridades jurisdiccionales que conocen de impugnaciones electorales, como en las numerosas resoluciones en las que se resuelven

<sup>99</sup> Para revisar la evolución del Consejo General del IFE y las razones de esos cambios, resulta indispensable, Becerra Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 209 y ss.

<sup>100</sup> José de Jesús Orozco interpreta esta premisa señalando que el principio de independencia “propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia”. Orozco Henríquez, J. Jesús., *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 317.

<sup>101</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>102</sup> El artículo 122 de la Constitución remitió, para los requisitos mínimos que debían contener las normas electorales del Distrito Federal, a los establecidos en el artículo 116 para el resto de las entidades federativas. Por otra parte, el artículo segundo transitorio estableció un plazo ordinario de seis meses para que los legislativos locales cumplieran con la obligación de adecuar sus normas a las directrices que se establecieron en la Constitución mexicana, mismo que podía extenderse a un año en caso de enfrentar procesos electorales locales en lo inmediato.

los más variados temas electorales (desde la integración de los autoridades, los alcances de sus funciones, las reglas relativas a las prerrogativas de los partidos políticos, la validez misma de las elecciones) con una muy frecuente invocación de los principios rectores de la actividad electoral.

La adopción de los principios rectores de la actividad electoral que desde su incorporación en la Constitución mexicana pasaron a tener aplicabilidad y obligatoriedad en el plano de todas las elecciones locales,<sup>103</sup> ha sido variada y, por ello, no necesariamente uniforme en las normas electorales de las entidades de la República. Las características que en relación con estos principios arroja el análisis comparativo de las legislaciones electorales locales, de conformidad con el cuadro III. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, son las siguientes:

Existe, por supuesto, una base común que es impuesta por la propia Constitución mexicana en el mencionado artículo 116, que supone la adopción de, por lo menos, los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad como ideas rectoras de los procesos electorales locales en todas las Constituciones y normas reglamentarias de los estados. En ese sentido, so pena de una clara contravención de una disposición constitucional, los cinco principios aludidos son recogidos en las 32 entidades del país.

Sin embargo, sólo doce estados, entre los que destacan Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas, cuentan exclusivamente con esos cinco principios, es decir, en los veinte estados restantes se reconoce al menos un principio adicional y complementario a los que se establecen desde la Constitución mexicana en el artículo 116 que, vale la pena recordarlo, determina sólo los elementos mínimos indispensables que deben ser recogidos en el plano local, no obstante la posibilidad de que las normas electorales aumenten y enriquezcan dichos elementos.

Diez entidades más, agregan a los cinco principios ineludibles uno adicional como son los casos de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán.

Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal y Michoacán incorporan dos principios a los cinco que resultan obligados.

Finalmente los estados de Morelos, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, adicionan tres o más principios a los cinco a que constitucionalmente están obligados.

Haciendo un análisis sustancial de la confrontación de las distintas regulaciones estatales de los principios rectores, tenemos que:

Catorce entidades reconocen al principio de equidad como idea directriz de los procesos electorales. Siete estados establecen el principio de profesionalismo que, como señalamos, en el periodo que va de 1990 a 1993 estuvo vigente como principio rector en el ámbito federal. Tres estados cuentan con el principio de constitucionalidad que es una variante del principio de legalidad pero referido específicamente a la actuación de las autoridades electorales apegada a las normas contenidas en la Constitución. Cinco estados, cuentan con el principio de definitividad. Dos, Nuevo León y Veracruz, incorporan el principio de transparencia. Uno más, Morelos, incluye también el principio de equidad de género. El caso de

<sup>103</sup> Así lo confirma la tesis relevante S3EL 034/97 de la Sala Superior, emitida bajo el rubro PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS. En dicha tesis se sostiene, en efecto, que: "De la interpretación sistemática de la... Ley Fundamental..., revela que el principio constitucional federal de legalidad en materia electoral rige a los comicios de todas las entidades federativas de la República, desde el veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y seis, sin que su vigencia esté condicionada a su aceptación, inclusión o reglamentación en las leyes estatales, y que lo único que se aplazó fue la exigibilidad de cumplimiento de la obligación impuesta a las legislaturas estatales de incluir, necesariamente, en su normatividad constitucional y legal (si no existían con anterioridad...) disposiciones jurídicas para garantizar el cabal apego y respeto de dicho principio..."

Chiapas se distingue en cuanto a originalidad pues es el único que incorpora dos principios por demás extraños, los de seguridad y de veracidad. Aunque no hay mayor aclaración en las normas locales, el principio de seguridad debe referirse a la idea de “seguridad jurídica”, íntimamente vinculada con la idea de legalidad; por otra parte el principio de veracidad constituye una variante difícilmente distinguible del principio de certeza.

### III. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y LOS ÓRGANOS ELECTORALES

#### 1. *En torno al concepto de “autonomía”*

El año de 1993 constituyó un punto de inflexión dentro de la dinámica de los poderes públicos de este país. Las funciones estatales *clásicas* asentadas en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sufrieron una importante alteración con el advenimiento de funciones *emergentes* que dieron una nueva orientación a nuestro sistema de división de poderes.<sup>104</sup> La autonomía constitucional conferida en ese año al Banco de México (artículo 28) marcó la ruta de un viaje sin retorno hacia la reestructuración del ejercicio del poder político, anclada en la exigencia de apartar de la órbita de los poderes tradicionales el ejercicio de actividades que por su peculiar naturaleza necesitaban depositarse en instituciones de carácter técnico, diseñadas además, *en él y para el* renovado contexto de la pluralidad política y social que comenzaba a manifestarse con particular intensidad.

La autonomía constitucional conferida al Instituto Federal Electoral en 1996 (artículo 41), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1999 (artículo 102 apartado B) y al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en 2006 (artículo 26 apartado B) patentiza este notable cambio en la arquitectura del poder político en México.

El proceso de *autonomización* que hemos vivido en los últimos diecisiete años forma parte de una interesante evolución histórica que permite advertir que paralelamente al avance de nuestra transición política, se ha desarrollado una auténtica metamorfosis institucional que ha desembocado en la construcción de renovadas instituciones que tienen entre sus características principales una autonomía para organizarse a través de criterios propios y una independencia para impedir cualquier injerencia indebida de los órganos de poder.

Lejos de lo que pudiera pensarse, el avance de este proceso no se ha detenido en las instituciones que hemos apuntado. La *autonomía* ha representado el escudo perfecto para que los más diversos órganos e instituciones procedan a delimitar un ámbito institucional de acción propio y reservado que les permite la interacción con otros poderes públicos en un marco de respeto, coordinación e independencia.

No debe extrañar, en consecuencia, que el vocablo *autonomía* se emplee, en el orden federal, para caracterizar a los Tribunales Agrarios (artículo 27 fracción XIX) y a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (artículo 73 fracción XIX-H). Igualmente, que se sirve de él, para enunciar a las instituciones a las que se les asigna una autonomía semiplena, como el Órgano de Acceso a la Información (artículo 6 fracción IV) y la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79). Su relevancia es tal que al día de hoy se le emplea para conferir ámbitos de actuación independiente a organismos que funcionan al interior de instituciones que, en sí mismas, son autónomas, como el Órgano Técnico de Fiscalización del IFE (artículo 41 fracción V).

En el ámbito de las entidades federativas, el concepto de autonomía se ha empleado de forma aún más reciente para reproducir a lo largo y ancho de la geografía nacional los beneficios generados por la escala-

<sup>104</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM-Porrúa, p. 54.

da de desconcentración del poder público en el contexto federal. En calidad de atributo, la autonomía se ha garantizado a un conjunto de instituciones que la Constitución mexicana obliga a crear en el contexto de las entidades federativas y el Distrito Federal; instituciones de naturaleza administrativa como las Entidades de Fiscalización Superior (artículo 116 fracción II, 122 base primera, fracción V, inciso e) o las Autoridades Electorales (artículo 116 fracción IV, inciso c, 122 base primera, fracción V inciso f), y de naturaleza jurisdiccional, como los Tribunales Electorales y de lo Contencioso Administrativo (artículo 116 fracción V, 122 base quinta).<sup>105</sup>

No hay que dejar de anotar que el principio de autonomía cumple una importante función en el seno de la organización de los pueblos indígenas, en tanto les confiere un derecho de autodeterminación (artículo 2) y en el seno de la educación, al erigirse como una de las cualidades principales de las universidades e instituciones de educación superior (artículo 3, fracción VII).

El contexto someramente descrito sirve para advertir el empleo cada vez más exacerbado del concepto de autonomía dentro de nuestra arquitectura constitucional. Constatado lo anterior, la pregunta que debe formularse, a efecto de tener mayor claridad al respecto es: ¿qué justifica que paulatinamente se vaya dotando de autonomía a diferentes entes, instituciones u órganos del Estado?<sup>106</sup>

Adicionalmente a lo que se ha comentado en el punto I de este capítulo, se puede anotar que este proceso tiene una primera *justificación estructural*. La notable complejidad que al día de hoy caracteriza a las sociedades modernas, ha condicionado fuertemente al Estado a modificar sus estructuras de gobierno para atender el cúmulo de nuevas demandas que se ve obligado a satisfacer. Si a esto se suman las cargas que impone el Estado social, veremos que los fines sociales a alcanzar hacen inexorable el relanzamiento de nuevas y más consistentes burocracias.<sup>107</sup>

Existe también una *justificación de índole político*, que hace de la autonomía una barrera para impedir la prepotente capacidad de influencia y condicionamiento que ejercen los partidos políticos dentro de cualquier democracia. Su reconocimiento constitucional ha supuesto el desplazamiento de los tradicionales centros de decisión política, al grado de condicionar fuertemente la dinámica de las instituciones estatales y de erigirse en elementos basilares para la articulación institucional del Estado.<sup>108</sup> El progresivo ensanchamiento de su órbita de acción ha modificado el funcionamiento del principio de división de poderes a un extremo tal, que la exigencia de aplicar correctivos institucionales para impedir que la influencia de decisiones subjetivas basadas en intereses particulares termine por penetrar en campos de acción reservados al conocimiento objetivo y especializado, se ha hecho aún más significativa.<sup>109</sup>

Por lo que acaba de señalarse, es evidente que existe una consecuente *justificación técnica*, ya que el “crecimiento de la complejidad estatal”, como la denomina García Pelayo, ha supuesto el aumento y

<sup>105</sup> Al respecto, acúdase a Pedroza de la Llave, Susana Thalia, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de Derecho y Transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181 y ss. Carbonell, Miguel, “Organismos constitucionales autónomos”, en *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 435-436. También a Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, febrero del 2001, p. 157.

<sup>106</sup> Una aproximación más amplia y detallada de los elementos que han condicionado este proceso de ensanchamiento de la autonomía en los órganos estatales se encuentra en Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Astudillo, César y Ackerman, John M. (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, 2009, pp. 54-55.

<sup>107</sup> Una de las explicaciones más elocuentes de los cambios que ha traído consigo el advenimiento del Estado social se encuentra en el clásico de García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977, pp. 57 y ss.

<sup>108</sup> Al respecto, se remite a las profundas y agudas observaciones de Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 61 y ss.

<sup>109</sup> Al respecto, acúdase también a García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 109 y ss.

la diversificación de órganos, poderes y actores estatales, deslizándose hacia la paulatina diversificación de las funciones del Estado.<sup>110</sup> La progresiva especialización de las funciones estatales y la necesidad de alejar a ciertas actividades públicas del cálculo, los intereses y la influencia de los partidos políticos ha promovido la incursión de un sinnúmero de instituciones técnicas cuya presencia viene a contrarrestar, limitar, comprimir o reducir el espacio de actuación que antes era del dominio exclusivo de los poderes tradicionales.<sup>111</sup>

De la mano de la anterior es posible avanzar una justificación basada en el *profesionalismo* de los titulares a quienes se encomiendan las nuevas funciones, puesto que la autonomía encuentra su razón de ser en el ejercicio integral y exclusivo de una función<sup>112</sup>, pero también en el ejercicio profesional de la misma, lo cual ocurre cuando las decisiones que tienen un alto nivel de complejidad son tomadas por expertos cualificados en la materia, ajenos a todo tipo de condicionamientos externos y subjetivos que pudieran conferir parcialidad a las mismas. Cuando ello ocurre, la calidad de las decisiones se eleva considerablemente y el nivel de confiabilidad frente a la ciudadanía se fortalece de manera exponencial.

Como conclusión de lo expuesto, es posible señalar que el nivel de *autonomización* que presenta determinado sistema constitucional es en muchas ocasiones recíprocamente proporcional a la capacidad de injerencia de los partidos políticos en la vida institucional; entre mayor sea la capacidad de influencia política, más relevante será la necesidad de multiplicar estructuras burocráticas que se asuman con alto grado de tecnificación y profesionalismo.<sup>113</sup> A mayor concentración de poder en manos de los poderes tradicionales, mayor necesidad de acotar el poder del que disponen a través de instituciones emergentes dotadas de ámbitos de actuación autónomos.

## 2. La recepción del principio de autonomía electoral en las Constituciones estatales

### A. Justificación

La transición política mexicana, en su devenir histórico, ha impulsado un proceso de democratización anclado en la exigencia de alcanzar, en un espacio razonable de tiempo, determinadas expectativas de orden formal y sustancial. En el ámbito estrictamente electoral se ha orientado a garantizar la emisión del sufragio en libertad, la organización de elecciones libres, periódicas y confiables, la consolidación de un sistema competitivo y plural de partidos políticos; pero en el ámbito de una democracia sustancial, se propone generar las precondiciones que posibiliten que la ciudadanía cuente con estándares mínimos de igualdad, educación, acceso a la información, etc.

La garantía de emisión del sufragio bajo las calidades de universal, libre, secreto y directo, y la organización de elecciones creíbles y confiables motivó que el diseño de las autoridades electorales estuviera entre las principales preocupaciones de los actores políticos, propiciando a su vez que uno de los hilos conductores de la reforma electoral, en perspectiva histórica, consistiera en propiciar la desvinculación definitiva de actuación de la órbita de influencia de los ejecutivos en turno.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones...*, op. cit., pp. 158 y ss., esp. 161.

<sup>111</sup> En este sentido, Clavero, Bartolomé, *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la Trinidad constitucional*, Madrid, Trotta, p. 273.

<sup>112</sup> Importantes reflexiones sobre la “especialización de las funciones” en Guastini, Riccardo, *Lezioni di teoria costituzionale*, Turín, Giappichelli, 1995, pp. 22-23.

<sup>113</sup> Cfr. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1989, pp. 289 y ss.

<sup>114</sup> Por ello Nohlen ha dicho, y con razón, que la organización electoral forma parte de una de las preocupaciones centrales de la reforma electoral en América Latina. Cfr. Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1993, p. 9.

No podía ser de otra manera, ya que como afirma Mackenzie, la maquinaria electoral, a pesar de lo bien perfilada que se encuentre, no puede inspirar confianza si quienes están al frente de ella no gozan de autonomía plena, y por el contrario, se hallan bajo las órdenes directas del gobierno.<sup>115</sup>

Y esto era justamente lo que acontecía, en función de que previo al inicio de las reformas encaminadas a *desparcializar* a los órganos electorales de los estados, la totalidad de sus titulares eran designados por los gobernadores en turno. Al respecto, López Chavarría ha señalado que hacia 1985 todas las legislaciones electorales estatales contemplaban, de forma general, la participación del Secretario de Gobierno como presidente de las comisiones electorales, y de manera adicional, que la integración de los institutos se completaba con comisionados del Poder Legislativo, designados por la legislatura o por la diputación permanente, por un notario público, nombrado por la propia comisión y con comisionados de los partidos con registro acreditado.<sup>116</sup>

La verticalidad en la operación de sus actividades fue en su momento evidenciada por Jorge Madrazo, quien advirtió que la lógica seguida por las instituciones electorales consistía, básicamente, en ejecutar en cascada, en cada uno de los órganos electorales hasta llegar incluso a los escrutadores de las mesas directivas de casilla, las decisiones originadas en el gobierno del Estado. La conclusión derivada de este panorama es que la integración y el funcionamiento de los organismos electorales respondían a la efectividad con que el estado controlaba los distintos procesos electorales.<sup>117</sup>

Lira Mora, en una radiografía del sistema de nombramiento de los presidentes de los organismos electorales con corte a 1994, es decir, una vez ocurrida la reforma de ese año, nos dice, por ejemplo, que en ocho estados el gobernador mantenía la facultad de designar al presidente del órgano electoral; en catorce, era nombrado por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y en ocho más, por los consejeros ciudadanos, resaltando el caso de Guerrero en donde el coordinador del Congreso fungía como presidente del órgano electoral.<sup>118</sup>

A pesar de que con motivo de la reforma, la designación de los consejeros quedó definitivamente en manos de los congresos locales, lo cierto es que los gobernadores continuaron ejerciendo una influencia notable en la composición de dichos órganos. Aunque en algunas entidades formalmente perdieron la posibilidad de designación directa, en varias mantuvieron la potestad de proponer candidatos, tal y como lo constata el amplio estudio de Crespo, lo cual les permitió nominar a personajes pertenecientes a su estructura burocrática, a personalidades cercanas a su partido, y otras veces ejercieron el control de los nombramientos vía los propios congresos, donde regularmente contaban con un grupo parlamentario mayoritario y afín a sus intereses.<sup>119</sup> La carencia de imparcialidad se reflejaba también en el perfil de los funcionarios de la estructura de la institución, muchos de los cuales dejaban la administración pública para incorporarse a la función electoral.<sup>120</sup>

<sup>115</sup> Como referencia, véase lo señalado por Mackenzie, W. J. M., *Elecciones libres*, trad. de F. Condomines Perena, Madrid, Tecnos, 1962, p. 110.

<sup>116</sup> López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 68.

<sup>117</sup> Madrazo, Jorge, "Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas", en González Casanova, Pablo (coords.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 311.

<sup>118</sup> Lira Mora, Humberto, "La reforma electoral en los estados", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.) *Derecho y legislación electoral 30 años después, de 1968*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 258.

<sup>119</sup> Una radiografía de la injerencia de los gobernadores se encuentra en Crespo, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996.

<sup>120</sup> Una panorámica del control que ejercían los gobiernos estatales en la designación de los consejeros en 1994, se observa, por ejemplo, en el libro coordinado por Silvia Gómez Tagle, *1994: Las elecciones en los estados, La democracia en México*, México, La Jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, 1997, vol. I. De particular relevancia

Se constata de este modo por qué la segunda generación de reformas electorales, que va de 1990 a 1996, realizó reiterados ejercicios de ingeniería hasta lograr posicionar a los órganos electorales en un espacio institucional propicio para realizar una labor extremadamente técnica y profesional que dejara de lado la interferencia política del gobierno, que erradicará en definitiva las decisiones parciales orientadas a favorecer a uno de los competidores y que pusieran un alto a las administraciones electorales irregulares.<sup>121</sup>

Para situar a estos órganos en ese ámbito privilegiado de actuación, se echó mano del principio de autonomía, cuyos influjos permitieron eliminar la dependencia orgánica que históricamente habían mantenido respecto a los poderes ejecutivos, principalmente hacia las secretarías de gobernación o de gobierno, y posibilitó que paulatinamente fueran adquiriendo todos aquellos instrumentos jurídicos y requerimientos de orden técnico y material para asumir, desde una posición de imparcialidad plena, la renovada función estatal que recién se depositaba en sus manos.

El proceso de *autonomización* tomó como mecanismo de transformación a la legislación federal, y su influjo generó rápidamente la activación de la maquinaria reformista en las entidades federativas. Al principio, el objetivo de reproducir los cambios a nivel estatal se basaba en la exigencia de legitimar la acción de gobierno; no obstante, existieron entidades que permanecieron inmóviles por un periodo considerable de tiempo. El acicate que movilizó por completo el rediseño institucional de la organización electoral de las entidades federativas fue, sin duda, la carga normativa incorporada al artículo 116 fracción IV por la reforma constitucional de 1996.<sup>122</sup>

La autonomía supuso un ejercicio de ingeniería que inició en 1990, confiriendo una importante potestad para llevar a cabo un conjunto de actividades basadas en decisiones técnicas y profesionales como las relativas a la formación del padrón electoral o a la geografía electoral.<sup>123</sup> La reforma, a pesar de que en la exposición de motivos de la iniciativa se señalaba su intención de “reforzar el carácter autónomo de los organismos electorales”, lejos estuvo de conferir cobertura constitucional a tal autonomía, estipulándose solamente que el IFE sería “autónomo en sus decisiones”.<sup>124</sup> Fue la expedición del COFIPE la que definiría por primera vez al IFE como un organismo *autónomo*, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El arreglo, a pesar de sus avances, no fue suficiente, principalmente porque la injerencia política estaba cristalizada en el derecho de voto que tenían los representantes del Estado y los partidos políticos en el órgano electoral, lo que condicionaba fuertemente la orientación de las decisiones.

resultan los capítulos de “Campeche”, de Claudio Vadillo López, p. 124-125; “Coahuila”, de Rosa Ester Beltrán Enríquez, p. 147; y “Chiapas”, de Silvia Gómez Tagle y Ma. Eugenia Valdés Vega, p. 183, entre otros.

Los cambios obtenidos con la reforma de 1996, la primera en prescribir normas electorales que las entidades federativas debían incorporar a sus constituciones y leyes electorales se observa en el colectivo coordinado por Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM-FCPyS, 2008. En particular el trabajo de la propia Peschard, “La dimensión federal de la democratización electoral”, pp. 44 y ss. A modo de ejemplo, véanse los trabajos de Fernández Gómez, Raúl, “El impacto de la reforma electoral federal de 1996 en el cambio político de Guerrero”, pp. 366 y ss. Elvira de la Torre, José Antonio, “Evolución de la legislación electoral en Jalisco, 1997-2005”, pp. 418 y ss. Arzuaga Magnoni, Javier y Vivero Ávila, Igor, “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)”, pp. 459 y ss., todos de este mismo texto.

Una visión de conjunto se encuentra en Crespo, José Antonio, *Votar en los estados*, *op. cit.*

<sup>121</sup> En este sentido, respectivamente, Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, p. 30; Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>122</sup> La reforma electoral como instrumento de legitimación es una hipótesis sostenida por López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales...*, *op. cit.*, pp. 108 y ss.

<sup>123</sup> Al respecto, Espíritu, Orlando, “Padrón Electoral”, p. 19; Alcocer V., Jorge, “IFE: legalidad y conflicto”, p. 41, ambos en Alcocer V. Jorge y Morales, Rodrigo, *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, UNAM, CIIH, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

<sup>124</sup> El documento en cuestión se encuentra en Serrano, Fernando (comp.), *Legislación electoral mexicana génesis e integración*, México, Porrúa, 1991, p. 86.

La reforma de 1994 incidió en la exigencia de modular los márgenes de injerencia que sobre la institución electoral tenían los poderes públicos y los partidos, al introducir textualmente a la Constitución que la función electoral debía realizarse “a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios” y al dejar expresamente asentado que la *independencia* constituía un principio rector de la función electoral. Era una nueva vuelta de tuerca encaminada a alejar aún más al gobierno y a los propios partidos políticos de la toma de decisiones, patentizándose en la sustracción del derecho de voto de los partidos y dejándoles únicamente su derecho de voz.

La reforma de 1996, vino a moldear en definitiva la complejidad del órgano electoral, afectando lo que la reforma precedente no había modificado. Mantuvo la autonomía en los mismos términos que en 1994, pero para afirmar aún más el carácter de órgano constitucional autónomo, se procedió a bautizar a la institución desde la Constitución. Se modificó también la autonomía conferida a sus decisiones cambiándole por una más intensa e incisiva “independencia en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”.

Los cambios para terminar de perfilar la completa autonomía e independencia del IFE respecto de los partidos políticos y del gobierno mismo, no se hubieran completado sin la eliminación de la pieza que patentizaba la presencia de este último en el Consejo General; fue en este ajuste, como ya ha habido oportunidad de señalar, donde el secretario de gobernación dejó finalmente de fungir como representante del Poder Ejecutivo y, como derivación, de presidir al organismo; para racionalizar el nuevo arreglo y ser consecuentes con sus premisas, se procedió a delimitar el papel que venían ejerciendo los representantes de los grupos parlamentarios para dejarlos, al igual que los partidos políticos, con un exclusivo derecho de voz en las sesiones.

La construcción de un espacio de actuación institucional propio y sin interferencias externas adquiriría plena carta de naturalización al advertir que por primera vez en la historia de nuestra democracia la toma de las decisiones dentro del órgano superior de dirección quedaban en las manos exclusivas de los consejeros electorales.<sup>125</sup>

El embalaje de la autonomía, contrario a lo que pudiera pensarse, no aisló a los sujetos directamente interesados en las decisiones de los órganos electorales. Por el contrario, el diseño de la arquitectura del organismo fue cuidadoso para neutralizar, por un lado, la influencia de los partidos y los representantes del Poder Legislativo, y para incentivar, por el otro, la construcción colegiada y equilibrada de las decisiones, en el contexto de un proceso que privilegia la participación de dichos sujetos en la toma de decisiones a través de su derecho de voz al interior del Consejo, y que favorece la formación de acuerdos, la aproximación de posturas y la generación de consensos entre los consejeros, lo que a final de cuentas fortalece la autoridad de sus resoluciones.<sup>126</sup>

### B. Fuente de reconocimiento

La autonomía es un atributo que puede estar reconocido por la Constitución, por una ley ordinaria o incluso por decreto. La cobertura constitucional o legal que se le confiera es, en sí mismo, un indicador de la relevancia que el ordenamiento jurídico dispensa al sujeto portador de la misma (ente, poder público o institución). Naturalmente, y en ello no parece existir objeción, la mayor garantía para la autonomía

<sup>125</sup> Estas modificaciones son analizadas a detalle por Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, 8ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 533 y ss. Un análisis sintetizado sobre el mismo desarrollo se encuentra en su reciente trabajo intitulado, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios...*, *op. cit.*, pp. 454 y ss.

<sup>126</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro et al. *op. cit.*, p. 14.

se produce cuando la misma se encuentra constitucionalmente reconocida. Por ello, resulta significativo observar que el artículo 116 fracción IV inciso c) dispense tan importante consideración y tan significativo espacio institucional a los órganos electorales de las entidades federativas, al dotarlos de una expresa cobertura constitucional cuya vinculatoriedad obliga a las constituciones y leyes de los estados a incursionar en ejercicios de diseño institucional que los estructure bajo los cánones por ella establecidos, a reconocerles un estatus de máxima jerarquía en el concierto de los poderes públicos, y a dotarlos de los insumos necesarios para que puedan cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos y fines que les han sido asignados.

Pero la cobertura jurídica que se les confiere no agota sus efectos en las competencias de ejercicio obligatorio que de ahí derivan para el legislador. La fuente en que se les reconoce los hace merecedores, en el contexto constitucional general, de la tutela que deriva del principio de rigidez, y al mismo tiempo, de los mecanismos reforzados de garantía que emanan del principio de supremacía constitucional. Y dado que dicha cobertura desciende al ámbito de las constituciones de las entidades federativas, cuenta con garantías similares al interior de los estados, ya que su *status* de órganos constitucionales autónomos queda adicionalmente protegido a través de la institución de la reforma constitucional y de los mecanismos de control constitucional y electoral que se dispongan al efecto.

El cuadro número IV. AUTONOMÍA. FUENTES QUE LA RECONOCEN Y GARANTIZAN constata que prácticamente la totalidad de las entidades federativas se han empeñado en ofrecer una cobertura constitucional directa a la autonomía de sus órganos electorales, en donde la ley se encarga de explicitar sus vertientes específicas, como habremos de ver más adelante.

### 3. Las instituciones electorales como órganos constitucionales autónomos

A diferencia del tratamiento que las constituciones confieren a otro tipo de órganos, entes o instituciones, las instituciones electorales se han edificado bajo una naturaleza jurídica concreta.<sup>127</sup> En estricta observancia a lo establecido por el artículo 116 constitucional, las constituciones estatales han procedido a erigirlas con la calidad de *órganos constitucionales autónomos*. Esto significa que la autonomía que se les reconoce es *plena* y carente de condicionamientos, aunque ciertamente no por ello ilimitada.

Los órganos constitucionales autónomos irrumpieron con fuerza en Europa apenas terminada la Segunda Guerra Mundial. A nuestro país llegaron cuatro décadas después, en los años 90, y su introducción supuso un verdadero punto de inflexión para el principio de separación de poderes<sup>128</sup> porque vino a modificar de manera sustancial la arquitectura del poder, no sólo por el espacio institucional en el que se les insertó (con un *status* similar al de los poderes tradicionales), sino sobre todo, porque su andadura significó, y sigue significando un relevante ejercicio de contrapeso, control y equilibrio del poder.<sup>129</sup>

La doctrina europea que inicialmente procedió al análisis de este tipo de órganos no dudó en señalar que los órganos de esta naturaleza se presentaban con una *estructura dictada enteramente desde la misma*

<sup>127</sup> Los órganos que no alcanzan el estatus de órganos constitucionales autónomos han sido definidos por la doctrina italiana como “órganos de relevancia constitucional”. Al respecto, Mortati, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, 10ª. ed., Pádua, CEDAM, 1991, t. I, p. 213. Cheli, Enzo “Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale”, *Archivio Giuridico Filippo Srafini*, Luglio di 1965, pp. 112, y ss. Miguel Carbonell apunta que “normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales”, *organismos constitucionales...*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>128</sup> Sobre el replanteamiento del principio de división de poderes derivado del surgimiento de estos poderes, acúdase a Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>129</sup> Modificar la composición de las autoridades electorales para desterrar la presencia de los ejecutivos o de los partidos es una tendencia verificable en muchos países representativos de América Latina, en sus intentos por buscar contrapesos efectivos a su poder. Al respecto, Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

*Constitución*, que gozaban de una *posición de igualdad* respecto a los otros órganos constitucionales, que eran un elemento *necesario* del ordenamiento constitucional y una pieza *indefectible* del Estado, principalmente porque coadyuvaban con los demás poderes públicos en la *dirección política del Estado*.<sup>130</sup>

La Suprema Corte sentó jurisprudencia hace tres años, dejando claramente establecidas las características de estos órganos. En sus consideraciones previas señaló que “surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado”. Destacó, además, la especialización de sus funciones y sus vínculos con la independencia y autonomía de los órganos que la realizan, al enfatizar que “se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado”. Finalmente adujo su pertenencia al Estado, con independencia de la ubicación que puedan tener en el contexto constitucional, al advertir que “la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales”.

Con estos antecedentes, nuestro máximo tribunal definió las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos al decir que:

- Deben estar establecidos directamente por la Constitución mexicana;
- Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>131</sup>

En la actualidad, el desarrollo doctrinal que se ha generado al respecto ha mantenido inamovibles estas características, pero ha añadido otras que han emergido con fuerza en los últimos años, como consecuencia del progresivo enriquecimiento de la democracia sustancial, entre los que se encuentran el principio de transparencia y rendición de cuentas, el de responsabilidad de sus funcionarios y algunos adicionales que derivan de la propia lógica de su naturaleza y su posición, como el principio de recurribilidad de sus actuaciones y el de comprensión de sus fuentes reguladoras.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Sobre el particular, se remiten a los autores que de forma relevante incursionaron en la reflexión de la naturaleza de este tipo de órganos. Cfr. Jellinek, Giorgio, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, trad. e note di Gaetano Vitaglano, prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Milán, Societa editrice libraria, 1912, p. 245. Barile, Paolo, “La Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche”, *Giurisprudenza costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1957, pp. 911-913. García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981, p. 12. Romano, Santi, “Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato”, *Scritti minori*, t. I, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 6-12. Sandulli, Aldo M., “Sulla <posizione> della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato”, *Scritti giuridici*, t. I, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, pp. 404 y ss.

<sup>131</sup> ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Esta tesis derivó de la controversia constitucional 31/2006, fallada en sesión de 7 de noviembre de 2006. P/J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1149.

<sup>132</sup> Remitimos a los planteamientos realizados por Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 35. Cárdenas, Jaime, *Una Consti-*

La aplicación del principio de autonomía a las autoridades electorales, producto de la reforma constitucional de 1996, produjo la paulatina generalización de las instituciones electorales como órganos constitucionales autónomos. Hoy en día, tal y como se aprecia en el cuadro número V. NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN ELECTORAL, no existe legislación electoral alguna que no confiera esta naturaleza al órgano que tiene a su cargo la organización de las elecciones.

Al derivar las notas distintivas de estos órganos al campo de interés de este libro, encontramos que las instituciones electorales destacan por los siguientes principios:

- *La inmediatez*

Las instituciones electorales encuentran una cobertura constitucional directa en la Constitución mexicana, en la que se garantiza su existencia, autonomía e independencia. Además, y esto es lo significativo, las constituciones estatales se encargan de instituir la función estatal de organizar las elecciones, de crear el órgano depositario de dicha función, determinando su integración, sus atribuciones principales, su organización básica, los principios que han de guiar su actuación, los ámbitos de autonomía reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico y las principales piezas del estatuto jurídico de sus titulares.

- *El estatus*

Los órganos electorales se encuentran ubicados en el vértice del sistema constitucional de los estados, a la par de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial del Estado y de los demás órganos constitucionales autónomos, con quienes mantienen relaciones de coordinación y de no subordinación.

- *El objeto*

Se les encomienda el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones en el ámbito de la entidad federativa, de lo que deriva que su actividad se considere de la más alta relevancia para la renovación periódica de los poderes públicos y, de manera más general, para la consolidación de la democracia.

- *La autonomía*

Tienen reconocido y asegurado un amplio margen de autonomía que les permite interactuar en un espacio institucional propio, ajeno a injerencias, para que puedan cumplir con las atribuciones que constitucionalmente tienen asignadas bajo el seguimiento escrupuloso de los principios que rigen la función electoral.

- *La independencia*

Se les asignan suficientes garantías para asegurar tanto la independencia objetiva del órgano en sus relaciones con los demás, como la independencia subjetiva de sus principales funcionarios, con el objeto de que mantengan la calidad técnica de su labor sin someterse a presiones o interferencias de ninguna especie.

---

*tución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 244. Caballero, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la División de Poderes”, *Jurídica...*, *op. cit.*, pp. 153 y ss. Los principios anotados se encuentran reflejados en el documento *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, México, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/docs/InsInvJurcomp.pdf>, p. 10.

- *Los criterios de actuación institucional*

Están obligados a desplegar todas sus actividades bajo criterios estrictamente técnicos y especializados. Son órganos profesionales que deben actuar en consonancia con los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y bajo la observancia de cánones de funcionamiento y supervisión que impidan que sus decisiones se orienten por intereses ajenos, a fin de brindar confianza a la ciudadanía y fortalecer su legitimidad.

- *La transparencia y rendición de cuentas*

Representan instancias que como cualquier poder público tienen la obligación de informar periódicamente sobre el ejercicio de su labor, rendir cuentas de los recursos públicos que ejercen y poner al alcance de la ciudadanía la información pública que produzcan. Sus titulares también deben rendir cuentas de su actuación y estar sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

- *La concentración de su esquema de fuentes*

En su actuación deben estar sometidos al respeto irrestricto a la Constitución y a la legislación electoral, como consecuencia inmediata de su sometimiento a los principios de constitucionalidad y legalidad; y vinculados a todo el caudal de normas que en función de su posición y naturaleza privilegiada pueden emitir para racionalizar el universo de situaciones que la riqueza del régimen electoral y la incesante dinámica política y social ponen frente a ellos.

- *El control de sus actos*

Los acuerdos y resoluciones que emanen, deben ser sometidos a un control posterior para garantizar su sometimiento a los principios de constitucionalidad y legalidad, para lo cual las constituciones ordenan el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral.

#### 4. *El principio de autonomía y las instituciones electorales*

La reforma constitucional en materia electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 instituyó una significativa fracción IV dentro del artículo 116, que en su carácter de regulación jurídica en materia de organización electoral de los estados, sus prescripciones bien pueden considerarse como las cabezas de capítulo del derecho electoral estatal.

Los principios allí establecidos representan al día de hoy, un conjunto de compromisos que sin lugar a dudas han fortalecido sobremanera nuestro sistema democrático y que, con el paso del tiempo y la protección que paulatinamente han ido dispensando tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral, han pasado de ser buenos deseos a prescripciones vinculantes que por ningún motivo pueden dejar de observarse.<sup>133</sup>

A lo largo de sus nueve incisos originales, se dictaron las bases que tanto las constituciones como las leyes electorales debían seguir al edificar sus propios entramados normativos. En lo que nos interesa, de particular relevancia resulta la incorporación del inciso c) que dispuso textualmente:

<sup>133</sup> Cfr. Nieto, Santiago, “La reforma electoral de 1996”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., p. 207.

“Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.<sup>134</sup>

Constituye una evidencia destacar que la Constitución mexicana, por la vinculatoriedad de esta prescripción, determina que los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas reconozcan y garanticen un ámbito de autonomía y un espacio de independencia a las autoridades que tengan a su cargo la organización de los comicios.

Si esto es así, no podemos sino realizar una somera aproximación al significado de dicha autonomía e independencia. Ambos conceptos, hay que decirlo de una vez, gozan de una recíproca implicación que les hace tener una proximidad sustancial y un condicionamiento mutuo, al extremo de dificultar la verdadera relación que hay entre ellos, pues mientras algunos conciben a la autonomía como precondition de la independencia, otros manejan que la ausencia de injerencia es la base que permite garantizar un ámbito de actuación institucional propio. A nuestro juicio, la autonomía es la piedra angular de la independencia, sencillamente porque para que un órgano tenga un campo de actuación al margen de interferencias políticas, dicho campo debe estar precisamente reconocido, delimitado y por supuesto tutelado por normas jurídicas.

#### *A. Autonomía jurídica y política*

El concepto autonomía tiene una dimensión esencialmente jurídica, encaminada a definir normativamente el campo de acción de determinados entes públicos, pero así mismo cuenta con una trascendente dimensión política. Acaso por ello resulte de interés aproximarse, en el marco de posibilidades permitidas por este trabajo, al significado de cada una, pues como en su momento afirmaron Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg, si bien la autonomía de las instancias electorales constituye uno de los acuerdos fundamentales entre los actores políticos, “su traducción práctica sigue siendo materia de discusión”.<sup>135</sup>

Se ha señalado en otro lugar que a pesar de estar ante un término multívoco, por autonomía se entiende hoy lo que en su momento señaló con puntualidad Santi Romano: “la autonomía es la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico”.<sup>136</sup> Si bien la esencia permanece, es necesario señalar que derivado de la evolución de la noción, y sobre todo de la eclosión de centros de producción normativa, el concepto sirve en la actualidad para fundamentar la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos.

Así entendida, la autonomía constituye en la actualidad un principio legitimador de ordenamientos jurídicos parciales emanados de una gran cantidad de sujetos, órganos o entes estatales que encuentran en la Constitución, la instancia vertebradora del sistema de las fuentes del derecho. La ley, anteriormente rectora y homogenizadora de todo el derecho del Estado ha sufrido una importante modificación, derivada, entre otras cosas de la necesidad de normas con mayor grado de concretización y especialidad.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> La reforma de noviembre de 2007, no modificó el inciso en cuestión, aunque incorporó nuevos incisos para llegar a catorce.

<sup>135</sup> Véase, Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>136</sup> *Cfr.* Romano, Santi, “Autonomía”, *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, trad. de Santiago Sentís, Melendo y Ayerra Redín, Marino, Buenos Aires, EJE, 1964, pp. 37 y ss. En otro lugar se ha analizado el principio de autonomía vinculado a la Auditoría Superior de la Federación; muchas de las consideraciones hechas ahí son aplicables a los órganos electorales. *Vid.* Astudillo, César y Ackerman, John M. (coords.), *La autonomía constitucional...*, *op. cit.*, *in toto*.

<sup>137</sup> La Ley, anteriormente paradigma de normas generales y abstractas se ha convertido, como puntualmente señala Zagrebelsky, en un conjunto de normas “cambiantes, fragmentarias, contradictorias y ocasionales”. La época actual, sostiene, “viene marcada por la <pulverización> del derecho legislativo ocasionada por la multiplicidad de leyes de carácter sectorial y temporal”; asimismo, la estatali-

No es extraño advertir que a pesar de que como categoría jurídica siga manteniendo una centralidad evidente, hoy en día, a lado de la ley exista una multiplicidad de sujetos públicos que están habilitados para expedir reglamentos, acuerdos generales, manuales de organización y funcionamiento, estatutos, lineamientos, reglas de operación, etc.<sup>138</sup>

Cuando la autonomía se atribuye a órganos de naturaleza electoral, la misma despliega la totalidad de su significado al permitir que las instituciones tomen sus decisiones y definan sus políticas con criterios propios, independientemente de cualquier dictado del gobierno, pero también de las estrategias de los partidos políticos. De ahí que como apunta Woldenberg, “la autonomía es la capacidad de definir las acciones de la autoridad electoral con base en las prioridades institucionales sin intervenciones ajenas. Se trata de establecer una estructura y una conducta que estén por encima de las disputas partidistas y de cualquier otro tipo de intereses”.<sup>139</sup>

La Suprema Corte, en esta misma dirección, ha señalado que “los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una *garantía constitucional* a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella *situación institucional* que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”.<sup>140</sup>

Lo relevante de la definición jurisdiccional es que se determina que la autonomía configura una *garantía constitucional*,<sup>141</sup> que si bien repercute en el órgano electoral que la recibe, se establece en favor de los ciudadanos y los partidos políticos, pues son ellos a quienes beneficia directamente que los órganos electorales se mantengan al margen de cualquier injerencia o sometimiento exterior.

Las decisiones de los órganos electorales no pueden ser tomadas de manera discrecional. Necesitan inexorablemente de una cobertura jurídica que las soporte. Por ello, la autonomía confiere la potestad de concretizar, en el sentido más amplio de la palabra, la arquitectura normativa que habrá de acompañar a la institución en el ejercicio de sus funciones.<sup>142</sup> Al efecto emplea su potestad reglamentaria, que en voz de la Suprema Corte “faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias

---

dad del derecho, como premisa esencial del positivismo jurídico, “es puesta en tela de juicio y la ley se retrae con frecuencia para dejar sectores enteros a la regulaciones de origen diverso” con lo cual cada vez es más común la existencia de una verdadera “conurrencia de fuentes” que evidencia la sustitución definitiva del monopolio legislativo del siglo pasado. Al respecto, se reenvía a *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 4ª. ed., Madrid, Trotta, 2002, pp. 33-39.

<sup>138</sup> Las resoluciones, en voz de la Sala Superior, constituyen “normas individualizadas, heterónomas y coercibles”; mientras que los acuerdos, “normas generales, abstractas, impersonales, heterónomas y coercibles”. ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL IFE. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES. S3EL 024/98, *Revista Justicia Electoral 1998*, Tercera Época, suplemento 2, pp. 30-31, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 329-330.

<sup>139</sup> Woldenberg, José, *La construcción de la democracia. Temas a debate*, México, Plaza Janés Editores, 2002, p. 186.

<sup>140</sup> AI 113/2008, Estado de México, *considerando* AI 113/2008, Estado de México, *considerando sexto*, pp. 23-25. También AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 27. La definición ha sido retomada por la Sala Superior en: SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 71-73. También AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 27.

<sup>141</sup> Sobre el significado de una garantía institucional y sus efectos al vincularse con una institución reconocida en la Constitución, acúdase a lo sostenido por Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en *id.* y Ackerman, John M. (coords.), *La autonomía constitucional...*, *op. cit.*, pp. 66 y ss.

<sup>142</sup> La facultad reglamentaria, de conformidad con lo sostenido por la Corte, “se justifica atendiendo a la naturaleza del Consejo Estatal Electoral, que al ser un órgano autónomo no se encuentra dentro del ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo de la entidad”. CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD NO ES EXTRAORDINARIA. P/J. 31/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1515.

normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho instituto”.<sup>143</sup>

La potestad reglamentaria habilita a las instituciones electorales para:

- Dictar sus reglamentos internos para definir su estructura y organización interna, con atribuciones para crear por sí mismo sus órganos y subórganos y, en función de ello, el tamaño de su estructura y de la burocracia necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones.
- Expedir reglamentos para determinar la integración, atribuciones y funcionamiento de dichos órganos y subórganos, y para conferir derechos y obligaciones a sus correspondientes titulares.
- Contar con un personal propio, y con un perfil especial, altamente especializado, para cumplir con sus atribuciones. En este contexto, destaca el establecimiento de mecanismos propios de designación de todos los cargos con funciones de dirección y gobierno dentro de la institución. Igualmente, la potestad de determinar autónomamente el tamaño de su plantilla de personal, el régimen jurídico y los mecanismos para su selección y contratación, su régimen retributivo y su sistema disciplinario.
- Instituir, en concordancia con la especialidad de sus funcionarios, la necesidad de su permanente actualización y la exigencia de su estabilidad laboral, la regulación del servicio profesional electoral, dictando, en consecuencia, un estatuto de su personal que defina los esquemas de reclutamiento, capacitación, promoción, adscripción y cese.
- Decretar reglamentos y manuales de actuación para definir de manera escrupulosa y bajo criterios eminentemente técnicos y especializados, los mecanismos, sistemas, métodos y procedimientos a través de los cuales acometer al cumplimiento de sus funciones sustanciales.
- Fijar acuerdos para determinar por sí mismos el presupuesto anual requerido para cumplir con las atribuciones que tienen constitucionalmente conferidas; estipular normas para la administración, gestión y ejecución autónoma de su presupuesto, y reglas claras para su adecuada fiscalización y control interno, a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.
- Estipular directrices objetivas para la ejecución del presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos, la contratación de servicios, la adquisición de bienes y servicios, y en general, para disponer con relativa libertad, la ejecución del presupuesto asignado de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.
- Planificar, sancionar y ejecutar su programa anual de actividades, a fin de estar en condiciones de alcanzar los objetivos y metas estipuladas en la Constitución.
- Solventar los asuntos de su competencia al margen de cualquier injerencia, subordinación o sumisión encaminados que pueda influir tanto en la calidad técnica como en la orientación final de sus decisiones.
- Substanciar procedimientos, formular requerimientos, imponer sanciones y determinar responsabilidades, en función de acuerdos y resoluciones tomados con alto grado de rigor técnico y en un entorno de completa independencia.

<sup>143</sup> INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. S3EL 094/2002, *Revista Justicia Electoral 2003*, Tercera Época, suplemento 6, pp. 157-158, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 658-660.

Lo que acaba de anotarse deja entrever que el nivel de libertad organizativa que reconoce la autonomía a las instituciones electorales representa una de las *piezas clave* de su diseño institucional, al que indudablemente habría que conferir mayor atención porque en los hechos constituye una barrera a la intromisión de un legislador que, anclado en su potestad legislativa, puede, cuando así lo considere conveniente, y siempre en función de sus intereses, interferir en su labor a través de regulaciones restrictivas, impositivas u obstaculizadoras de la función electoral.

Como ha señalado Astudillo, “a través de la legislación, las fuerzas políticas reales establecen mayores o menores grados de control, injerencia o condicionamiento sobre órganos que realizan funciones que paulatinamente se han ido especializando y desprendiendo de su órbita de influencia, pero que por la función que realizan, son trascendentales para la dinámica del poder. Se entiende, en consecuencia, que sean precisamente los poderes tradicionales quienes no cesen en su empeño de poner una pesada losa a cuanto órgano emergente se presente, para evitar que surjan a la vida institucional con todo su vigor.”<sup>144</sup>

Notorio es que cuando las posibilidades de injerencia externas están contenidas, las posibilidades de autorregulación de los órganos electorales obtienen un ensanchamiento notable que les permite emitir normas de carácter eminentemente técnico en la multiplicidad de variantes que hemos podido constatar. Lo anterior no quiere decir que la legislación electoral no juegue ningún papel en este ámbito; por el contrario, tiene un papel más que trascendente.

Recordemos que la ley electoral goza de un importante campo de acción delimitado por la *reserva de ley* (o de Constitución)<sup>145</sup> estipulada en el artículo 116 fracción IV, que constituye una reserva constitucional expresa que abarca un extenso número de materias, cuya relevancia se advierte al constatar que la Constitución mexicana evita fijar lineamientos específicos en cuanto a los alcances de su contenido, reservando su completo diseño normativo al legislador estatal.

La *reserva* alcanza:

- a) La racionalización de los calendarios electorales;
- b) La determinación de los principios rectores de la función electoral;
- c) La estructuración de los órganos electorales bajo los principios de autonomía e independencia;
- d) La delimitación de los apoyos que vía convenio se pueden establecer con el IFE;
- e) Las restricciones a la constitución de los partidos y la regulación de su derecho exclusivo al registro de candidatos a cargos de elección popular;
- f) La puntualización de los márgenes de intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos;
- g) La disposición del financiamiento público a favor de los partidos políticos, y la construcción de un procedimiento de liquidación para quienes pierdan su registro;
- h) La fijación de criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales;

<sup>144</sup> Véase, Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>145</sup> La fracción IV del artículo 116 determina que “las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que”, de donde deriva que existe también una reserva de Constitución. Lo que aún no está completamente definido es si estas materias deben estar reguladas en ambas materias, al contemplarse la conjunción copulativa “y”, o si existe discrecionalidad del legislador para introducir la regulación en una u otra. Recientemente la Suprema Corte, en un pronunciamiento reciente, parece optar por esta última interpretación. *Cfr.* SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONCEDE UNA RESERVA DE LEY A LOS ESTADOS PARA SU DISEÑO NORMATIVO BAJO EL MANDATO DE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. P./J. 20/2010, *Seminario Judicial de la Federación. y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2327.

## CAPÍTULO PRIMERO

- i) El establecimiento de criterios para determinar los montos máximos para las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes;
- j) Los lineamientos de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos;
- k) Las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que regulen dichas materias;
- l) Los mecanismos para garantizar que los partidos accedan a la radio y la televisión en los términos del artículo 41 constitucional;
- m) La fijación de las reglas para las precampañas y campañas electorales;
- n) La institución de las bases de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización;
- o) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral;
- p) La concretización de los supuestos y reglas para la realización de recuentos totales y parciales de la votación;
- q) La puntualización de las causales de nulidad de las elecciones locales y de los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas;
- r) La tipificación de los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellas deban imponerse.

Lo anterior implica —como ha subrayado la Suprema Corte—, que la potestad reglamentaria está limitada “por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica”<sup>146</sup>, lo cual quiere decir “que las materias señaladas quedan sustraídas a todas las normas distintas de la ley en el aspecto reservado, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario debe establecer la regulación de la materia determinada y, por el otro, las materias reservadas no pueden regularse por otras normas secundarias, en especial en un reglamento”.<sup>147</sup>

Con independencia de la relación existente entre las leyes electorales y los reglamentos expedidos por la autoridad electoral, lo que interesa subrayar es que el marco regulador de las primeras, al margen de su contenido, amplio y general o particular y detallado, no alcanza a cubrir el universo de normas que deben estipularse para racionalizar a cabalidad todos y cada uno de los actos que conforman nuestro sistema electoral (entendido en sentido amplio) y que, en consecuencia, su definición más concreta y específica, dictada desde una óptica especializada y profesional, debe provenir del órgano técnico a quien las constituciones encomiendan la relevante función electoral.

No debemos olvidar, además, que al ser el derecho electoral un derecho para la contienda política, la naturaleza misma de la lucha por el poder impele, como ha sostenido Diego Valadés, al “rebasamiento de la norma”.<sup>148</sup> La fluidez de la vida social, pero sobre todo de la política, propicia que con frecuencia se produzcan cambios que por su dinamismo rebasan la capacidad reformadora de los congresos, situando a los institutos electorales en una mejor posición para regular fenómenos o realidades emergentes a través de sus potestades normativas.

---

<sup>146</sup> CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD NO ES EXTRAORDINARIA. *Op. cit.*

<sup>147</sup> La Suprema Corte, en una jurisprudencia de 2007 estipuló los incisos h, i, j, k y r, como las reservas derivadas del artículo 116. Evidentemente, la reforma de noviembre de 2007 hace que la lista tenga que ampliarse tal cual lo presentamos acá. HABILITACIÓN REGLAMENTARIA. EL ARTÍCULO 93 DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO QUE LA PREVÉ EN FAVOR DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 28/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, mayo de 2007, p. 1516.

<sup>148</sup> *Vid.* Valadés, Diego, “El sistema electoral de la democracia mexicana”, en *Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado México*, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 18.

Además de ello, es importante destacar que cuando la autonomía se encuentra reconocida por la Constitución, como se encuentra la de los órganos electorales en el propio artículo 116 de la Constitución mexicana y en prácticamente todas las constituciones de las entidades federativas, las leyes y los códigos electorales se encuentran aún más condicionados, puesto que la autonomía constitucional deriva en límites expresos que por ningún motivo pueden sobrepasarse, so pena de vulnerar el principio de supremacía constitucional.

Junto a la autonomía *jurídica*, resulta indispensable desvelar la existencia de una autonomía de tipo *político* que ya no se interesa en advertir los alcances de la potestad normativa de las instituciones electorales, sino de dilucidar la posición y las relaciones que la misma tiene respecto al resto de poderes públicos.

“Esta vertiente de la autonomía —según Astudillo— define *de quién y hacia quién* se es autónomo”. Por tanto, estamos en presencia de uno de los aspectos medulares de nuestra organización electoral, porque si atendemos a la historia política del país, podremos constatar fácilmente que una de las principales exigencias del proceso de transición democrática consistió en separar, distanciar o independizar el ejercicio de la función electoral de la órbita de los poderes ejecutivos. El proceso de edificación de la autonomía de los institutos electorales (incluyendo al IFE, por supuesto), no se entiende si no se le relaciona con la exigencia de impedir la injerencia a que estuvieron sometidos durante el amplio espacio de tiempo en el que el sistema de partidos, en voz de Sartori, fue de carácter “hegemónico-pragmático”.

El empeño institucional de los últimos veinte años, trazado a partir de distintos ejercicios de reforma constitucional, se ha volcado a edificar un diseño que maximice la *no dependencia* de las autoridades electorales respecto a los poderes tradicionales, sin que los niveles de autonomía conferidos conduzcan a reconocer una independencia que haga suponer equivocadamente su completa desvinculación del Estado.<sup>149</sup> Tal y como ha sido señalado por la Suprema Corte, “la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público; en este sentido, en virtud de la autonomía constitucional... que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente...”.<sup>150</sup>

El mismo diseño se ha empeñado en ensanchar progresivamente los niveles de *autodeterminación* de los propios institutos, dotándoles de una amplia potestad para determinar un espacio institucional de actuación delimitado a partir de sus propias normas jurídicas, en un contexto de plena armonía con los contenidos tanto de la legislación electoral como de la Constitución misma.

Se ha preocupado por extender los ámbitos de *libertad* de las instituciones, a fin de que sus actuaciones dependan de sí mismas, se tomen bajo premisas de carácter técnico, no político, se guíen bajo principios objetivos, se realicen por personas profesionales y confiables y se decidan con total independencia sin

<sup>149</sup> En un razonamiento análogo, la Suprema Corte ha señalado que “el Tribunal Electoral del Distrito Federal surge a la vida jurídica e institucional con motivo de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, e inició sus funciones con la expedición del primer Código Electoral del Distrito Federal que entró en vigor el 6 de enero de 1999 como un *órgano público autónomo e independiente*, lo cual quiere decir *que en su funcionamiento no está sujeto a la intervención de los Poderes Locales y que goza de cabal libertad para la toma de sus decisiones, pero ello no significa que no forme parte del Distrito Federal*”. TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO PÚBLICO LOCAL, NO OBSTANTE SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS PODERES DE LA PROPIA ENTIDAD, LE ES APLICABLE EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PARA EFECTOS DE LA NO RETENCIÓN DEL TRIBUTO POR LOS INTERESES PAGADOS POR LAS INSTITUCIONES QUE COMPONEN EL SISTEMA FINANCIERO. I.13o.A.133 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, octubre de 2007, p. 3346.

<sup>150</sup> INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. S3EL 094/2002, *Revista Justicia Electoral 2003*, Tercera Época, suplemento 6, pp. 157-158, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 658-660.

*sujeción* de ningún tipo a dictados provenientes del exterior. La Suprema Corte, en este sentido, ha señalado que resulta contrario al orden constitucional subordinar una “atribución propia y exclusiva” de un órgano electoral, y condicionarla “a la solicitud que sobre la materia realice el Congreso estatal”, porque al hacerlo, “deja de gozar de la independencia y autonomía con las que debe adoptar sus decisiones”.<sup>151</sup>

Finalmente, los ejercicios de ingeniería constitucional han puesto especial énfasis en la dilatación de su cualidad de *no derivación* respecto de aquellos órganos que se encuentran en su mismo nivel jerárquico, a fin de mantener las relaciones de coordinación necesarias para llevar a buen puerto una función *sui generis* que se ve necesitada de la confluencia de los órganos del Estado y de la participación de los partidos políticos y los ciudadanos. Dicha condición les permite, además, impulsar una relación entre pares “con el resto de las autoridades estatales para llevar a cabo el proceso electoral”.<sup>152</sup>

Lo anterior hace referencia evidentemente a aquellas condiciones de tipo *objetivo* encaminadas a salvaguardar la independencia como un principio rector de la función electoral, en los términos de los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, en la medida en que “confiere a las autoridades electorales de los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus actividades”.

Pero adicional a ello, existe una vertiente de carácter *subjetivo* que “se alcanza, cuando en las leyes se establecen como requisitos a los ciudadanos que aspiran a ser designados como integrantes de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales, a saber, los magistrados electorales respecto de los tribunales y los consejeros que integran los consejos generales de los institutos electorales locales, el cumplimiento de ciertas cualidades específicas con ese propósito”.<sup>153</sup>

Ambos reflejos del principio de independencia derivan en una vertiente *funcional* adicional, representada por aquella situación institucional que permite a los consejeros emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, conforme a su propia certeza de los hechos, la cual debe ser obtenida sobre la base de las pruebas recibidas y de acuerdo con el derecho que estime aplicable al caso concreto, sin ser influenciado o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes o de otras personas físicas o jurídicas”.<sup>154</sup>

Se tiene de este modo una visión de conjunto en la que se advierte que el principio en comento genera efectos muy significativos en el diseño de la institución electoral y en la estipulación de ciertos requisitos de elegibilidad, vinculando la labor del legislador, y produce al mismo tiempo derivaciones específicas para el tipo de actuación que se espera de quienes tienen a su cargo la función electoral, condicionando evidentemente a los consejeros.<sup>155</sup>

## B. Vertientes

La autonomía, cuando es plena, define con amplitud el ámbito de actuación institucional conferido a un órgano para realizar la labor que le ha sido encomendada. No obstante, esa autonomía genérica, se desdo-

<sup>151</sup> INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. LOS ARTÍCULOS 17, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 95, FRACCIÓN XXXVI, DEL CÓDIGO ELECTORAL ESTATAL TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SUPRIMIR LAS FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA ENCARGARSE DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LA ENTIDAD. P./J. 110/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, septiembre de 2005, p. 699.

<sup>152</sup> AI 93/2008 y su acumulada 94/2008, Estado de Nuevo León, *considerando quinto*, pp. 17-18.

<sup>153</sup> SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 71-73.

<sup>154</sup> AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. S3EL 118/2001, *Revista Justicia Electoral 2002*, Tercera Época, suplemento 5, pp. 37-38.

<sup>155</sup> Entre muchas resoluciones en el mismo sentido, acúdase a SUP-JRC-25/2007, pp. 74-75.

bla en un conjunto de manifestaciones que vale la pena advertir. Es así porque con frecuencia se señala que los institutos electorales tienen autonomía técnica, organizativa, funcional, presupuestal, reglamentaria, etc., pero al día de hoy no existe una doctrina jurídica consolidada que establezca, al menos definiciones aproximadas que nos ayuden a tener una idea del contenido y las derivaciones de cada una.

El cuadro VI. VERTIENTES DE LA AUTONOMÍA, nos enseña las vertientes de la autonomía que se reconocen tanto explícitamente en las legislaciones electorales de los estados. Esto no quiere decir, sin embargo, que no puedan encontrarse de manera implícita. Así, por ejemplo, si el pleno del Consejo General tiene la atribución de expedir manuales de organización, es evidente que goza de una autonomía reglamentaria, a pesar de que la misma no se mencione con ese nombre.

El cuadro deja ver que existen cinco vertientes que están presentes en la casi totalidad de estados de la República. Hablamos obviamente de la autonomía presupuestal, financiera, normativa, funcional y decisoria. Con menor fortuna aparece la autonomía técnica, que sólo se encuentra enunciada en Coahuila y Veracruz; la orgánica, estipulada en Chiapas, Tlaxcala y Yucatán; la administrativa, incorporada en Chiapas, Coahuila, Tlaxcala y Yucatán. Adicionalmente, Veracruz contempla la autonomía de gestión, mientras que Yucatán, Tlaxcala, Coahuila y Chiapas contemplan una autonomía de tipo político.

Al respecto cabe señalar que establecer una autonomía de carácter *técnico* puede representar una especie de tautología, puesto que la autonomía se confiere, como hemos advertido, a instancias a las que se les confiere la realización de una función técnica, es decir, profesional, especializada y apartada de cualquier tipo de interés político. No obstante, es posible decir que dicha autonomía se proyecta en al menos tres dimensiones. Una *institucional*, que se refiere al tipo de “actuación” de la institución; una *personal*, que puntualiza un perfil de “funcionario”; y una *normativa*, vinculada con el tipo de “normas” que tiene potestad de expedir.<sup>156</sup>

La autonomía *orgánica* es, de hecho una potestad que casi podemos asegurar tienen todas las instituciones electorales, ya que supone la capacidad para que determinen por sí mismas su estructura, organización y gobierno interior, de conformidad con las necesidades propias de la función que realiza. El hecho de que en ocasiones no se encuentre explícito se debe a que las legislaciones electorales suelen establecer el diseño orgánico del órgano electoral con meridian exhaustividad. No obstante, al margen de dicho diseño, cuentan con la posibilidad de crear órganos y subórganos, asignarles sus tareas específicas, y con la potestad para seleccionar internamente a todos los cargos con funciones de gobierno, salvo aquellos regulados directamente por la ley, bajo criterios de selección propios y fuertemente especializados, que con frecuencia se estipulan en la reglas del Servicio Profesional Electoral.

La autonomía *administrativa* y la *de gestión*, a pesar de que expresamente se mencionan en pocas entidades, cuentan con una proximidad notable y a la vez con un contenido que hace que no tengamos dudas de que permea también a la totalidad de órganos electorales. El primer tipo de autonomía “significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley”.<sup>157</sup> Esto quiere decir, que evoca la capacidad de los órganos electorales de emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo. El segundo tipo, supone un ámbito de libertad conferido a la misma institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente

<sup>156</sup> Al respecto, se utiliza el ejercicio de conceptualización realizado en relación a la Auditoría Superior de la Federación. La analogía existente lo permite. Cf: Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, Alcances, Garantías y Fortalecimiento de su Autonomía Constitucional”, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

<sup>157</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Autonomía administrativa”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 438.

con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan.

De acuerdo con Cárdenas, esta autonomía “es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado”.<sup>158</sup>

La autonomía de tipo *político* hemos visto en algunas páginas atrás su significado, principalmente, para la independencia del órgano.

La autonomía *presupuestal*, por su parte, implica la capacidad reconocida a las instituciones electorales para que puedan determinar por sí mismas los montos económicos necesarios para cumplir anualmente con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas. Tal y como lo afirman Cárdenas, Hernández y Herrera, se dirige a garantizar la independencia económica del órgano. Puede ser total, cuando el órgano electoral proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto.<sup>159</sup> En cambio, puede manifestarse de manera parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo.<sup>160</sup>

La autonomía *financiera*, en ocasiones se toma como autonomía presupuestal. No obstante, creemos que se encuentra más cerca de la autonomía administrativa o de gestión, ya que la gestión financiera implica que las directrices de ejecución del presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos, la contratación de servicios, e incluso la fiscalización de la ejecución del presupuesto quedan bajo la órbita de decisión del propio órgano electoral.

La autonomía *normativa* implica, en términos generales, la potestad de los árbitros de las elecciones estatales para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se les confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento, los procedimientos de que se vale y el desahogo de sus atribuciones en la organización del proceso electoral, a través de acuerdos, resoluciones, reglamentos, manuales, lineamientos, etc. Cárdenas, Hernández y Herrera la llaman autonomía jurídica. Es plena cuando aparte de lo mencionado, cuenta con la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia y cuando se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores. Es parcial, en cambio, cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y allí donde su posibilidad de reglamentar es limitada. Se nulifica en el contexto en que otro poder le imponga su propia normatividad o no influya en la elaboración de las normas electorales.

La autonomía *funcional* concede al órgano electoral atribuciones para regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse a obstaculizar su marcha oportuna. Es un atributo para racionalizar las funciones sustantivas del órgano, es decir, aquellas vinculadas directamente con la organización del proceso electoral, dando al propio órgano la capacidad de definir la mejor manera de regular sus atribuciones con el objetivo de fijar las condiciones más óptimas para la realización de sus fines y funciones, de conformidad con la Constitución y la ley electoral.

Finalmente, la autonomía *decisoria* o *resolutiva*, como también se le llama, permite solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, sin que existan elementos de injerencia o subordinación que pudieran influir en la toma de todas aquellas decisiones que permiten un desarrollo ordenado y racional de las etapas que conforman el proceso electoral.

<sup>158</sup> Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

<sup>159</sup> *Ibidem*, pp. 28 y ss. Hernández, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio 2003, pp. 84-85. Herrera García, Alfonso, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 244, 2005, pp. 111 y ss.

<sup>160</sup> Villanueva, Ernesto, *Autonomía Electoral en Iberoamérica. Una Visión de Derecho Comparado*, México, Triana Editores, 1994, p. 153.