

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO INSTITUCIONAL

I. EVOLUCIÓN

1. *Bosquejo sobre la organización electoral hasta 1990*

Como apuntamos en el capítulo primero, la construcción de procesos electorales confiables y ciertos resume, en buena medida, el tránsito a la democracia en nuestro país. El hecho de que la democratización haya sido el resultado de una serie de cambios graduales, que se operaron a través de una creciente pluralidad política expresada a través elecciones cada vez más competidas, y de la colonización paulatina de los órganos de representación del Estado, volvió a la “ruta electoral” el camino privilegiado, a través del cual se transformó en hechos el régimen político.

La falta de un acto fundacional, generado de un nuevo orden constitucional (como ocurrió en gran parte de las transiciones políticas a la democracia), supuso en México una constante revisión de las normas, de las instituciones y de los procesos electorales, para que —la cada vez más dinámica— vida política y el creciente pluralismo, encontraran un cauce de expresión. La centralidad que tuvo la vía electoral en el proceso de transición, así como el notorio desarrollo que se tuvo en este ámbito, contrasta con lo inacabado de los cambios que, si bien no fueron menores, no alcanzaron el grado de desarrollo y de transformación que, en cambio, sí se dieron en el primer caso. Así, el campo de los derechos fundamentales —el de la justicia (sobre todo la justicia constitucional), el de la transparencia, el del combate a la discriminación, etcétera—, han tenido un grado de desarrollo importante; aunque están lejos de constituir capítulos cerrados en la evolución política de México. Por el contrario, el ámbito electoral es, por mucho, el que más ha evolucionado y el que más acabado está, con todo y la inevitable necesidad de ajustes que las leyes electorales requieren casi de manera permanente.

La gradualidad de los cambios hace necesario que, para entender cabalmente el fenómeno electoral, resulte indispensable analizarlo a través de sus distintas etapas.

Hasta 1946, la organización de las elecciones estaba en las manos de los gobiernos municipales y estatales en sus respectivos ámbitos de competencia.¹⁶¹ A partir de ese año, se conformó una nueva organización electoral estructurada en torno a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que fue sustituida, como consecuencia de la *Ley Electoral* de 1951, por la Comisión Federal Electoral. Éste órgano, dependiente de la Secretaría de Gobernación, aunque con modificaciones en su estructura y competencias, subsistió hasta 1990.¹⁶² Dicha Comisión, que actuaba en el plano federal, realizaba la organización de los procesos electorales a través de órganos desconcentrados en las entidades federativas (las llamadas Comisiones Locales Electorales) y en los distritos electorales (los nombrados Comités Distritales Electorales).

La Comisión Federal Electoral siempre se caracterizó por una integración en donde las posiciones afines al partido en el poder siempre fueron hegemónicas. Francisco José Paoli Bolio describe esa situación

¹⁶¹ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral...*, *op. cit.*, p. 521.

¹⁶² Para la evolución de la Comisión Federal Electoral en sus distintas etapas, véase *ibidem*, pp. 525-529.

sin medias tintas: “La Comisión Federal Electoral fue convertida en un superpoder integrada en su mayoría por miembros del gobierno o del partido oficial... no está sometida a tribunal, sino que se trata de un órgano que decide, ejecuta, reglamenta, llena lagunas legales, juzga e impone sanciones, sin ninguna posibilidad de que sus actos sean revisados”.¹⁶³

El control de la Comisión Federal Electoral por parte del Partido Revolucionario Institucional fue absoluto, no sólo porque durante toda su existencia fue presidida por el secretario de gobernación (y porque en las etapas en las que se integró también por legisladores federales, éstos pertenecían, inevitablemente, a las filas del Partido Revolucionario Institucional); sino porque, incluso, cuando la propia Comisión abrió sus puertas a los nuevos partidos políticos que adquirieron su registro, como consecuencia de la apertura generada por la reforma política de 1977, la presencia mayoritaria de funcionarios o representantes afines a los intereses del partido en el gobierno estaba garantizada. Jorge Carpizo señalaba que en esa época “El presidente de la república tiene una serie de atribuciones en el proceso electoral... está claro que *interviene* en el proceso electoral, para cuya preparación, desarrollo y vigilancia se crean organismos federal y locales, siendo el más importante de ellos la Comisión Federal Electoral”.¹⁶⁴

El ejemplo más ominoso de ese control politizado fue la Comisión Federal Electoral, que se encargó de la organización de las elecciones presidenciales de 1988; misma que, como ya hemos anticipado en el capítulo anterior, contaba con una integración derivada de una reestructuración como consecuencia de la reforma electoral de 1986, en la que los representantes del Partido Revolucionario Institucional (que para entonces era plural, en un número proporcional al porcentaje de votos obtenido en la última elección federal) constituían la mayoría absoluta de los votos en el seno de ese órgano (con 16 votos de un total de 31).

Además de la “*partidización*” total de la Comisión Federal Electoral, y del control que sobre la misma ejercían los intereses favorables al partido en el gobierno en la organización y desarrollo de los procesos electorales, los resultados de los comicios eran calificados por los colegios electorales: órganos de las Cámaras del Congreso de la Unión que estaban integrados por legisladores electos y que realizaban la revisión y validación de las elecciones. Se trataba de una calificación de tipo político totalmente soberana que no estaba vinculada por las eventuales resoluciones que la Suprema Corte dictara ocasionalmente como consecuencia del recurso de reclamación que se ventiló durante el periodo de 1977 a 1986,¹⁶⁵ o más tarde, por las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral, instaurado por la reforma de 1986 y que subsistió hasta 1990.¹⁶⁶ La calificación política de las elecciones de legisladores perduraría hasta 1993, cuando la reforma electoral de ese año transfirió la competencia de validar los resultados electorales —con criterios jurídico-procesales, y no políticos— al Tribunal Federal Electoral. Lo mismo ocurriría unos años más tarde con la elección presidencial, cuando su calificación fue encomendada en definitiva al nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con lo que la calificación política de las elecciones quedó definitivamente en el pasado.

De manera paralela a este modelo de organización de las elecciones en el plano federal, en cada una de las entidades federativas se reprodujo un esquema similar al de la Comisión Federal Electoral; pero en el plano estatal. En todos los casos, se trató de órganos dependientes de las respectivas secretarías de gobierno estatales y que tenían encomendado tanto el registro de los partidos políticos, que competían por

¹⁶³ Citado por Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, p. 119.

¹⁶⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 116.

¹⁶⁵ Sobre el recurso de reclamación de la Suprema Corte véase, Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 121 y ss.; así como Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral...*, *op. cit.*, pp. 693 y ss.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 696 y ss.

los distintos cargos de elección locales,¹⁶⁷ como la organización y desarrollo de los procesos electorales de que se tratara (estatales y municipales).

2. *La etapa de la especialización*

La reforma de 1990 trajo consigo una apuesta clara y consistente por modificar las estructuras y los procedimientos electorales en el plano federal. Se trató, como hemos apuntado, de la reforma con la que se crea el IFE, como órgano encargado de la organización y realización de las elecciones federales; y del Tribunal Electoral Federal, como instancia judicial de revisión de la legalidad de los actos del primero.

La reforma respondió a la necesidad de crear condiciones que redundaran en generar confianza en torno a las elecciones y sus resultados. La elección de 1988 había provocado que la credibilidad de los actores políticos y de los ciudadanos en torno a los procesos comiciales tocara su punto más bajo en muchas décadas y, sin duda alguna, desde que había iniciado el proceso de apertura política. El año de 1988 había demostrado la inviabilidad del modelo de organización electoral existente, por la sencilla razón de que, cuando la desconfianza se instala como premisa frente a la actuación de los órganos electorales —y la duda sobre la veracidad de los resultados—, el sistema electoral no puede cumplir la función legitimadora de las instancias políticas del Estado. Esa elección demostró que el modelo estaba totalmente agotado y debía ser reemplazado integralmente.

El eje de las futuras reformas electorales fue, en consecuencia, el de renovar a las instituciones y a los procesos de organización electoral sobre nuevas bases, con una amplia participación y vigilancia de los actores políticos —y con el tiempo, también de los ciudadanos— para intentar inyectar credibilidad y certeza en los procesos electorales e intentar inocular la desconfianza que para entonces se había instalado en el imaginario colectivo.

Una de las conclusiones compartidas por parte de los partidos políticos en los diversos foros de consulta que antecedieron a la reforma de 1990, fue la inconformidad respecto de “...la organización electoral prevaleciente, por considerar que ésta no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había obstaculizado la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales de la materia electoral... Así, a partir de entonces se comenzó a generalizar el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente que proporcionara un servicio imparcial”.¹⁶⁸

Efectivamente, esa sería la ruta que seguirían los cambios legales: la constitución de un órgano especializado del estado, dotado de una autonomía mayor (y que con el tiempo iría acentuándose de manera muy importante), y centrado en una estructura profesional y técnicamente calificada. Además, se abrieron una serie de mecanismos de inclusión, verificación y vigilancia de las actividades sustanciales del órgano electoral en la tarea de organizar los comicios federales.

A diferencia de lo que ocurría en el pasado con la Comisión Federal Electoral (que se instalaba de cara a cada proceso electoral) el Instituto Federal Electoral nació como un órgano permanente con una estructura ejecutiva territorial establecida e integrada por funcionarios específicamente dedicados al desarrollo

¹⁶⁷ Hasta 1977, los partidos políticos, para competir electoralmente en el ámbito local, debían obtener su registro estatal ante los órganos electorales de cada entidad federativa. Uno de los cambios más importantes de la reforma política de 1977 fue precisamente que los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro como tales ante la Comisión Federal Electoral, podían participar, en automático y sin previa autorización de los órganos electorales locales, en los procesos comiciales de los estados.

¹⁶⁸ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral...*, op. cit., p. 533.

de la función electoral, bajo la égida de una serie de principios rectores que orientaban sus actuaciones; mismos que hemos analizado con detalle en el capítulo primero de este trabajo.

La finalidad, como hemos apuntado de manera reiterada, fue crear un contexto institucional que generara confianza entre los actores políticos y entre los ciudadanos. A la par de la especialización del órgano y de las funciones electorales, los cambios también pasaron por una *tendencial* despolitización de la autoridad electoral y la conquista de una total independencia respecto de los órganos de gobierno, legislativos y de los propios partidos políticos. El camino, en ese sentido, no sería breve, y supuso todavía el paso de varias reformas constitucionales.¹⁶⁹

3. La etapa de la ciudadanización

La ruta seguida para inyectar confianza en torno a la organización de los procesos electorales y generar certeza respecto a la imparcialidad de las decisiones que en ese sentido se tomaban, fue la de “*ciudadanizar*” a los órganos encargados de la realización de las elecciones. Se trató también, en este caso, de un proceso gradual que tardaría en actuarse plenamente.

El sentido de la “*ciudadanización*” de los órganos electorales es el de integrar sus instancias de dirección con personas desvinculadas de los intereses de los contendientes, como una manera de garantizar que las decisiones son tomadas sin pensar en favorecer o perjudicar a un contendiente determinado. La “*ciudadanización*” es así una manera de apostar por la independencia en la organización de las elecciones, sin la cual resulta impensable un juego político equilibrado y un igual punto de partida de todos los actores políticos de cara al proceso de integración de la representación nacional.

La ciudadanización no debe ser interpretada como una transformación de los órganos electorales en instancias de representación de ciudadanos (papel que en las democracias representativas corresponde a los parlamentos), sino como una manera de hacer prevalecer los intereses colectivos sobre los intereses de parte en las instancias de organización de los procesos electorales; como una manera de hacer prevalecer la objetividad que, invariablemente, supone la imparcialidad frente a la subjetividad, que, de manera inevitable, subyace a las posturas de los representantes de los partidos políticos.

Así lo ha interpretado, incluso, la Suprema Corte, al decir que “...debe recalcarse que la ciudadanización de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, no está dirigida a que cualquier ciudadano, sea parte de ellos, sino aquéllos que desligados de intereses políticos tengan un conocimiento en la materia a fin de que exista un cuerpo profesionalizado y especialista...”¹⁷⁰

El proceso de ciudadanización supuso así, el suplantar el papel de decisores que jugaban en el anterior modelo electoral los representantes de los partidos políticos por el de personas ajenas a sus intereses específicos. Por ello, el peso que los partidos tuvieron, en términos de su capacidad para influir en las resoluciones del órgano administrativo electoral, fue acotándose paulatinamente.

Ello se logró con la introducción de un sector de integrantes del Consejo General del IFE, que no respondía directamente a los intereses de los partidos políticos. Primero, fueron los consejeros magistrados en 1990, luego los consejeros ciudadanos en 1994; y finalmente, los consejeros electorales (incluyendo al consejero presidente del Consejo) en 1996. Además, el peso que la parte “*ciudadanizada*” del Consejo General fue teniendo, creció paulatinamente. En un primer momento, los seis Consejeros Magistrados compartieron el derecho de voto con el resto de los integrantes del Consejo General, incluyendo los re-

¹⁶⁹ En relación con la evolución de la integración del Consejo General del IFE, véase el apartado dedicado a los principios rectores de la actividad electoral en el primer capítulo del presente trabajo, particularmente al desarrollar el principio de *imparcialidad*.

¹⁷⁰ AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando séptimo*, p. 27.

presentantes de los partidos políticos, que podían tener una presencia plural, dependiendo del porcentaje de votación que habían tenido en las últimas elecciones federales. En un segundo momento, como consecuencia de la reforma de 1994, los seis consejeros ciudadanos pasaron a constituir el componente mayoritario de entre los miembros del consejo general con derecho a voto (para entonces los partidos habían perdido el derecho de decidir y mantuvieron únicamente el derecho de voz). En efecto, además de los consejeros ciudadanos sólo gozaban del derecho de voto los dos senadores y los dos diputados que representaban al Poder Legislativo ante el órgano electoral (en razón de uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las Cámaras), así como el secretario de gobernación (de esta forma los consejeros ciudadanos tenían seis de los once votos posibles). Los representantes de los partidos políticos, que pasaron a tener una presencia paritaria, sólo tuvieron, a partir de entonces, derecho de voz.¹⁷¹

La reforma de 1996 modeló en definitiva el diseño electoral del órgano superior de dirección del IFE, al reducir a nueve el número de integrantes con derecho a voto en el Consejo General, y a reservar el mismo al consejero presidente y a los ocho consejeros electorales que eran designados por la Cámara de Diputados. Todos los demás integrantes del Consejo General —tanto el secretario ejecutivo— como los consejeros del Poder Legislativo —representantes de cada uno de los grupos parlamentarios con presencia en alguna de las Cámaras— y los representantes de los partidos políticos, sólo tuvieron derecho de uso de la voz. Con esta reforma, se concretó el proceso de “*ciudadanización*” del órgano electoral.¹⁷²

4. La etapa de la profesionalización

La reforma de 1996 también trajo consigo una importante modificación en cuanto a la profesionalización requerida para quienes ocuparen el cargo de consejeros electorales.

Hasta entonces, a quienes integraban el componente ciudadano del Consejo General del IFE, no se les había exigido una exclusividad profesional. Así, por ejemplo, todos aquellos que fueron designados consejeros ciudadanos en el periodo que fue de 1994 a 1996, eran personalidades destacadas en sus ámbitos laborales que en ningún momento dejaron de ejercer sus labores profesionales. En efecto, aún cuando recibían una compensación económica por su participación en el órgano electoral, dicha remuneración no resultaba incompatible con el desempeño de sus tareas profesionales ordinarias. La reforma de 1996 cambió las cosas, pues se estableció que quienes desempeñaran el cargo de consejero presidente o de consejeros electorales, tendrían que dedicarse exclusivamente a esa función pública. De hecho, esa reforma estableció expresamente en el texto del artículo 41 constitucional que “el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Con esa medida, se amplió al órgano superior de dirección del IFE el principio de profesionalización, mismo que había sido pensado en una primera instancia para el personal operativo que tuviera a su cargo la realización de las actividades sustantivas de los procesos electorales y que estaban englobados en el Servicio Profesional Electoral.¹⁷³

¹⁷¹ Sobre la integración del órgano electoral en 1994, véase Patiño Camarena, Javier, *El Nuevo Derecho Electoral...*, op. cit., p. 541.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 542 y ss.

¹⁷³ Sobre la evolución del proceso de construcción del Servicio Profesional Electoral, véase el inciso e) dedicado al principio de profesionalismo en el apartado de los principios rectores de la función electoral en el primer capítulo de este trabajo.

Vale la pena reiterar el hecho de que hasta 1996, cuando la reforma de ese año estableció en el artículo 116 de la Constitución mexicana una serie de requisitos que debían contener las constituciones y las leyes electorales de los estados, la evolución de los órganos encargados de organizar y de desarrollar los procesos electorales era sumamente disímbola. Si bien es cierto que los cambios federales habían servido de criterio orientador para la integración de los órganos electorales de los estados y las atribuciones que a estos se les conferían en el plano local, no existían parámetros mínimos a los que los congresos locales estuvieran obligados en el diseño de sus sistemas electorales.

Jacqueline Peschard explica la pertinencia de ese piso de homologación así: “Si bien en otros asuntos resulta conveniente que la diversidad regional se recree en reglamentaciones con particularidades diferenciadas, como en el caso de las relativas a las responsabilidades en los municipios, en el de las normas electorales, así como en todas aquellas que tienen que ver con el ejercicio de derechos políticos y ciudadanos, la aspiración debe ser la de homogeneizar para asegurar un conjunto común de reglas básicas para otorgar certeza a partidos y ciudadanos, sobre todo debido al predominio de los partidos nacionales en los diferentes escenarios políticos”.¹⁷⁴

A partir de 1996, la Constitución mexicana impuso, como criterios básicos, que en materia electoral los ordenamientos locales debían garantizar que la función electoral estuviera regida por los mismos principios rectores de la actividad electoral que privaban en el ámbito federal y que “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.¹⁷⁵

Como consecuencia de esa reforma, se estableció una base mínima igualitaria a partir de la cual se desarrollaría la institucionalidad electoral en las entidades federativas con parámetros equivalentes. Si bien las modalidades varían de entidad en entidad, existen ciertas características similares entre las que se encuentran el carácter profesional de los órganos electorales así como la impronta de ciudadanización en la integración de los mismos.

5. *El equilibrio entre la experiencia y renovación: el escalonamiento*

Aunque el tema de la conformación de la autoridad electoral estaba resuelto en lo fundamental desde 1996, la reforma federal en materia electoral de 2007 implicó una modificación adicional a la estructura del Consejo General: la renovación parcial de ese órgano.

La finalidad que subyace a este cambio está claramente expresada en la exposición de motivos de la reforma constitucional, donde se afirma la intención de “...hacer realidad una propuesta que hace años merece consenso pero que diversas circunstancias habían hecho imposible de concretar: la renovación escalonada de consejeros electorales y de magistrados electorales. Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, estamos seguros de que dará resultados igualmente positivos para las dos instituciones pilares de nuestro sistema electoral”.

La renovación escalonada, una vieja demanda de numerosos sectores académicos, sociales e incluso políticos, tiene la enorme virtud de combinar el recambio institucional con el conocimiento y experiencia acumuladas de los miembros que continúan en su encargo; además de que permite la continuidad en las políticas y decisiones institucionales en aras de la certeza y la consecuente credibilidad de los procesos electorales.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en *Id.* (coord.), *El federalismo electoral...*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁷⁵ Inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional reformado en 1996.

¹⁷⁶ La idea de una renovación escalonada de los integrantes del Consejo General del IFE, había sido planteada originalmente en un documento suscrito por siete de los ocho consejeros electorales y el consejero presidente del IFE que fue enviado a las Cámaras del

La Suprema Corte se ha pronunciado en torno al significado y a la pertinencia de la renovación escalonada de los integrantes de los órganos electorales señalando que “...en la medida en que los integrantes de los órganos electorales tengan una cierta permanencia en su nombramiento, podrán desarrollar sus funciones en forma profesional y principalmente llevarán a cabo su tarea con independencia, sin encontrarse sujetos a vaivenes de tipo político, independencia que se consolida con una ingeniería institucional adecuada, entre cuyos elementos es importante la previsión de la renovación escalonada de los integrantes de dichos órganos, a fin de que los periodos para los cuales son designados, no sean coincidentes con el plazo de duración de algunos de los poderes locales, lo cual de alguna forma garantiza que el nombramiento de sus miembros y el funcionamiento del órgano no sea vea influenciado por intereses de tipo partidista”.¹⁷⁷

Por otra parte, la experiencia en los diversos órganos colegiados había venido demostrando la importancia de la renovación escalonada como una manera de garantizar calidad técnica, profesionalismo y continuidad en los trabajos. Prácticamente, todas las instancias de integración plural del Estado mexicano habían adoptado el escalonamiento en la designación de sus integrantes. Así había ocurrido con los ministros de la Suprema Corte, con los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, con los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, entre otros. Los órganos electorales —administrativo y jurisdiccional— constituían un caso anómalo, donde la renovación del órgano estaba prevista de manera total en un mismo acto.

El *efecto-demostración* de la reforma electoral de 2007 no se hizo esperar. Aunque la misma no establecía como una obligación para los Congresos locales establecer la renovación escalonada de los órganos de dirección de las autoridades electorales de los estados, las reformas que adecuaron los ordenamientos de las entidades federativas a las nuevas normas federales, incorporaron de manera muy difundida el principio de la renovación escalonada.¹⁷⁸

II. TIPOLOGÍA

Los órganos administrativos electorales son susceptibles de ser clasificados de diferentes maneras a partir de diversos criterios de sistematización. Vale la pena señalar que, en el ámbito de los treinta y tres ordenamientos electorales (el federal y los de cada una de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal), existen similitudes muy grandes respecto al diseño institucional muy grandes. Es algo natural si se piensa que el proceso de transición democrática en México pasó por la configuración de un modelo de institucionalidad electoral propio que ha devenido exitoso y que en sus rasgos fundamentales ha sido replicado en las diversas entidades federativas.

Se trató de un modelo construido para contrarrestar la desconfianza, cuyas bases fundamentales se hallan en la Constitución mexicana y que ha supuesto un desarrollo institucional importante que tiene una serie de características comunes compartidas por todos los ordenamientos electorales. Éstas son las siguientes:

Congreso de la Unión en octubre de 2003, en el que planteaban la necesidad de una serie de reformas a los ordenamientos en materia electoral fruto de la experiencia de su paso por el IFE. Entre las propuestas se encontraba la de la renovación escalonada del Consejo General del IFE como una manera de combinar “experiencia y «sangre nueva»”. Woldenberg, José, “Estampas de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁷ AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 30-31.

¹⁷⁸ Para profundizar en este aspecto, acúdase al punto VIII, dedicado a la renovación del mandato, dentro del Capítulo IV.

CAPÍTULO SEGUNDO

- a) La existencia de un modelo dual que ve, por un lado, a organismos electorales de corte administrativo; y, por el otro, a órganos jurisdiccionales ante los cuales procesar judicialmente las impugnaciones que se presentan en contra de los actos de los primeros, así como los resultados electorales;
- b) El diseño colegiado de los órganos administrativos electorales;
- c) El carácter ciudadanizado de su integración;
- d) El profesionalismo en su función técnica;
- e) La autonomía frente a los poderes públicos y la independencia frente a los partidos políticos;
- f) La concentración de atribuciones que suponen la capacidad de llevar a cabo todas las etapas de organización y desarrollo de las elecciones;
- g) Su estructura desconcentrada, que supone la existencia de órganos centrales y órganos descentralizados territorialmente;
- h) Que tienen encomendadas, además de las funciones de organización de las elecciones, una serie de funciones de control, de vigilancia y, eventualmente sancionatorias, para corregir conductas de los partidos políticos que contravengan la legalidad; y
- i) Que sus funciones deben ajustarse a los principios rectores de la actividad electoral establecidos en la Constitución mexicana y, en el caso de los órganos locales, también en las normas locales que rigen su actividad.

Como se ha señalado, hasta 1996, los ejes sobre los cuales se articuló el cambio político —incluida la ruta institucional y procedimental para encauzar ese cambio— habían sido marcados por el legislador federal a través de las distintas reformas electorales. Hasta entonces, los legislativos locales siguieron, en el mejor de los casos, esos ejes. La reforma de 1996, también introdujo el piso mínimo obligatorio que los órganos legislativos locales debían atender en términos del diseño normativo de los procesos electorales en los estados. Esa decisión tuvo un efecto homogeneizador en todo el país. A partir de ese momento, los principios contenidos en la Constitución (fracción IV del artículo 116) resultaron ineludibles para los poderes legislativos de los estados, que tuvieron que conformar sus normas electorales con esos postulados básicos.

Sin embargo, la inactividad posterior del legislador federal en la materia electoral provocó que la batuta de los cambios y las innovaciones la empezaran a llevar las entidades federativas. En efecto, “...hasta la reforma de 1996 la pauta del cambio había sido marcada por las distintas reformas federales que habían obligado a los congresos de las entidades federativas a introducir las modificaciones a las leyes locales para homologarse con los ejes rectores que se establecían desde la Constitución. A partir de aquel año, y como consecuencia de la mencionada inactividad del legislador federal en la materia electoral, los poderes legislativos locales tomaron la batuta y comenzaron a incorporar en sus respectivos ámbitos de competencia soluciones legales para los nuevos fenómenos que se estaban presentando en el campo electoral. Así, por ejemplo, las precampañas y los llamados actos anticipados de campaña fueron reguladas en varios estados; se ensayaron diversas fórmulas para calcular el financiamiento público a los partidos políticos (entre otras la que parte de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por un porcentaje del salario mínimo, misma que inspiraría, por cierto, a la reforma electoral de 2007-2008); se crearon órganos de fiscalización electoral especializados separados del órgano administrativo electoral (como es el caso de Chiapas, en donde se creó primero, en 2004, la Contraloría de la Legalidad Electoral y más tarde, en 2007, la Comisión de Fiscalización Electoral); en varias entidades (Coahuila, Zacatecas, Sinaloa, entre otras) se estableció un modelo particular de compra de publicidad electoral en medios electrónicos de

comunicación por parte de los partidos según el cual era la autoridad electoral la encargada de contratar esos tiempos, etcétera”.¹⁷⁹

La intensa actividad legislativa que ocurrió en la década posterior a la reforma federal de 1996 en el ámbito local, provocó que en varias entidades federativas los órganos administrativos electorales tuvieran un desarrollo propio, lo que permite articular una sistematización de los mismos a través de algunos criterios descriptivos de clasificación. De esa manera, podemos distinguir a los órganos electorales a partir de las siguientes categorías:

1. *Con base en su desarrollo institucional*

Como se ha mencionado de manera reiterada, el artículo 116 de la Constitución establece, en el inciso c) de su fracción IV, que los órganos encargados de la organización de las elecciones deben gozar de autonomía en su *funcionamiento e independencia* en sus decisiones, lo que constituye una exigencia en relación con el desarrollo institucional de los mismos.

Esa previsión genérica, se ha traducido en, prácticamente, todos los casos en el establecimiento constitucional de los organismos electorales bajo la modalidad expresa de organismos constitucionales autónomos. Se trata de una formulación recogida, generalmente, en todas las leyes fundamentales de los estados, y supone que, desde un punto de vista conceptual, se potencia la autonomía que se planteaba desde la Constitución mexicana.

Existen tres casos donde el reconocimiento de la autonomía en el fraseo de las constituciones locales retoma en sus términos lo planteado por la Norma Fundamental federal. Se trata de los casos de Colima, Quintana Roo y Tlaxcala. En el caso de Colima, el Instituto Electoral del Estado es considerado como un organismo público de carácter permanente, aunque se establece que será autónomo e independiente en sus decisiones y funcionamiento siguiendo el parámetro de la Constitución mexicana. Lo mismo ocurre en el caso de Quintana Roo, donde el Instituto Electoral es considerado por la Constitución del Estado como un organismo público, y más adelante refiere que el mismo tendrá plena autonomía en su funcionamiento. También Tlaxcala se suma a la lista de las pocas entidades en las que el órgano electoral no es reconocido de manera expresa en sus términos como un órgano constitucional autónomo, pues se limita a reconocer al Instituto Electoral de Tlaxcala como autoridad en la materia, dotada de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Las implicaciones de este apartado no son graves, aunque desde el punto de vista del estatus constitucional, el reconocimiento de una plena autonomía —y no sólo en términos del funcionamiento— constituye una garantía adicional frente a potenciales intentos de vulneración de la misma por parte de otros poderes del estado.

El caso del Estado de Chiapas constituye, por otra parte, un caso único en donde el desarrollo institucional ha implicado la creación de un órgano especializado en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la Comisión de la Legalidad Electoral, independiente respecto del órgano encargado de la organización de los procesos electorales y del que conoce y resuelve jurisdiccionalmente las impugnaciones. De esta manera, frente al modelo dual prevaleciente en el país (incluyendo el plano federal) el caso chiapaneco presenta un esquema de tres instituciones electorales autónomas coexistentes y con funciones específicas diferenciadas.

¹⁷⁹ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, op. cit., pp. 61-62.

2. *Con base en sus atribuciones*

Con base en esta segunda clasificación, puede distinguirse entre los órganos administrativos que tienen únicamente la finalidad de organizar y llevar a cabo elecciones y todos los procedimientos que le son correlativos (como las funciones registrales, que en todo caso se realizan mediante convenio con el Instituto Federal Electoral, la de gestionar las prerrogativas de los partidos políticos, así como la de fiscalizar el origen y el destino de sus recursos); y los que, además, cumplen funciones adicionales, como la de ser responsables de la instrumentación de mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum, el plebiscito (entendiendo a este último como una forma de consulta popular), la revocación del mandato y, eventualmente, la iniciativa popular.

Como es obvio, en el primer caso se encuentran la totalidad de los órganos administrativos electorales locales, ya que todos cumplen como finalidad básica la de organización electoral y sus funciones correlativas, siendo el caso de Chiapas —como apenas se mencionó—, el único donde la función específica de fiscalización de los recursos de los partidos políticos no es llevada a cabo por la autoridad administrativa electoral, sino que está encomendada a un órgano específicamente constituido para tal finalidad.

Pero no todos los órganos administrativos cumplen con la función adicional de organizar los mecanismos de democracia directa o participativa, dado que no existe homogeneidad en su reconocimiento por parte de las legislaciones locales. No obstante, en todos los estados en donde están reconocidas estas figuras, es competencia de los órganos electorales llevar a cabo los actos necesarios para su organización y desarrollo. Vale la pena subrayar que, en el ámbito federal, no está reconocida la figura de algún mecanismo de democracia directa; por lo que las autoridades electorales no tienen, consecuentemente, responsabilidad alguna al respecto. Sin embargo, si atendemos a la evolución que ha tenido el tema en el ámbito estatal, parece natural que, en el momento en el que la Constitución mexicana instituya alguna de estas figuras en el plano federal, será el Instituto Federal Electoral el encargado de llevar a cabo las tareas encaminadas a su realización.

La figura del referéndum, en sus distintas modalidades, está reconocida en veintisiete entidades federativas, con lo que se coloca como el mecanismo de democracia directa más difundido en el país. Además, en todos esos casos, la autoridad administrativa electoral es el órgano facultado para la realización del referéndum. Los únicos estados que no se encuentran en ese supuesto son Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Querétaro, mismos que omiten el reconocimiento de toda figura de democracia directa.

Por otra parte, todas las entidades que establecen la institución del referéndum también incorporan la figura del plebiscito, con excepción de los estados de México y Sonora, que únicamente reconocen la primera de estas dos figuras y no a la segunda. También la organización y desarrollo del Plebiscito, en las veinticinco entidades que lo reconocen, es atribución de sus respectivos institutos o consejos electorales.

La institución de la revocación de mandato, que supone un ejercicio de democracia directa para la remoción anticipada de algún funcionario público electo de manera anticipada, está reconocida sólo en dos entidades del país, Chihuahua y Sinaloa. Sin embargo, en ambos casos la reglamentación de esta figura es distinta y ello involucra —o no— a la autoridad electoral en su desarrollo. En Chihuahua, la posibilidad de activar la revocación del mandato está reservada para el caso de servidores públicos que ocupen cargos electivos, es decir, el gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. Además, en ese Estado, la organización, realización y publicación de los resultados es competencia del instituto estatal electoral.

En el caso de Sinaloa, la revocación de mandato no implica un procedimiento de tipo electoral, sino que es un mecanismo “mediante el cual la mayoría absoluta de los ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, habitantes de un pueblo o región cualquiera, tienen derecho para recusar el nombramiento de

autoridades, hecho por el Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los Ayuntamientos”.¹⁸⁰ En consecuencia, el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa no tiene alguna intervención directa en el desarrollo de ese procedimiento, en los términos de la constitución y de la *Ley Electoral* del Estado.

3. *Con base en su descentralización*

Siguiendo el modelo federal, la totalidad de los órganos electorales de las entidades federativas han adoptado un modelo organizativo descentralizado, que supone la coexistencia de órganos centrales, de carácter permanente, con la de órganos desconcentrados que pueden ser a nivel distrital, o bien municipal —o ambos según el caso— y que generalmente son de carácter eventual, en la medida en la que son constituidos e instalados de cara a los procesos electorales. Vale la pena resaltar que el del Estado de Colima es el único caso en el país en el que los órganos desconcentrados del Instituto Electoral del Estado, los consejos municipales, están instalados de manera permanente y no sólo durante los procesos comiciales.

Sobra mencionar que en todos los casos, la instancia última, en términos de la descentralización del órgano electoral, supone la existencia de las mesas directivas de casilla que, en cuanto centros receptores de votos y de cómputo inicial de los sufragios el día de la jornada electoral, están establecidas en todas las legislaciones electorales del país y, por supuesto, en la legislación federal.

De esta manera, en esta clasificación debemos distinguir el grado de descentralización de la estructura electoral de los órganos administrativos encargados de la organización de los comicios en el país, en tres categorías: la primera corresponde a los estados, en los que el órgano electoral tiene una mayor descentralización al establecer paralelamente a sus órganos centrales (consejos distritales y también consejos municipales). La segunda categoría es la de aquellos casos en los que la descentralización supone la existencia, además de los órganos centrales sólo de consejos distritales. Y la última categoría es la de aquellas entidades en las que, junto a los centrales, sólo se establecen consejos municipales.

La primera de esas categorías, como señalábamos, es la más frecuente, pues prevalece en veinticinco entidades federativas.

En el caso de entidades, en las que el grado de descentralización sólo supone la existencia de consejos distritales, encontramos los casos de Baja California y Distrito Federal; en ellos, la organización territorial del órgano administrativo electoral no supone instancias municipales (en el caso del Distrito Federal, aún cuando su organización política supone delegaciones y no municipios, no están previstos órganos descentralizados con esa competencia territorial, estableciéndose sólo consejos en cada uno de los distritos uninominales que lo componen).

Por último, existen cinco estados en los que la estructura descentralizada omite la existencia de consejos distritales y se integra únicamente por consejos municipales. Se trata de los casos de Chihuahua, Colima, Durango, Nayarit y Nuevo León.

4. *Con base en su profesionalización*

Como hemos mencionado en el primer capítulo, hasta 1993 la Constitución mexicana había establecido como uno de los principios rectores de la actividad electoral, el de profesionalismo; mismo que sirvió como base para la instauración y el primer desarrollo de una estructura técnica especializada que se integró en el Servicio Profesional Electoral. Sin embargo, en ese año, el principio referido fue sustituido por el de

¹⁸⁰ Artículo 150. Constitución Política del Estado de Sinaloa.

independencia, aunque permaneció la disposición constitucional de que el Instituto Federal Electoral contaría con el carácter profesional en su desempeño.

La reforma de 1996, al introducir las bases mínimas que deberían contener los ordenamientos electorales de los estados, no contempló al profesionalismo; lo que supone la existencia de un servicio profesional como una de las características que debían privar en el funcionamiento de los órganos electorales.

De esta manera, a partir del profesionalismo de sus estructuras operativas, podemos distinguir entre aquellos órganos electorales locales en los que existe un servicio profesional electoral y los que no lo tienen.

Hay que decir, no obstante, que a pesar de que no existe previsión constitucional en ese sentido, gran parte de las normas electorales de las entidades federativas prevén el carácter profesional de las estructuras de sus respectivos órganos electorales. Más que un *efecto-demostración* de la previsión federal, vale la pena hablar de la consciencia de que la presencia de un servicio civil de carrera al interior de los órganos electorales genera una mayor certeza y, consecuentemente, confianza en el desempeño de los mismos. La profesionalización de sus estructuras constituye una garantía adicional de que la organización electoral se realizará sin sesgos, con objetividad y con un alto grado de calidad técnica, lo que, inevitablemente redundará en una mayor credibilidad en la realización y en los resultados de las elecciones.

Bajo esta lógica, se ha difundido en veinticuatro entidades la previsión legal para constituir un servicio civil de carrera al interior de sus órganos electorales, y en cambio sólo ocho entidades carecen de un servicio profesional. Se trata del caso de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Sonora.

5. Con base en su permanencia

En la actualidad, los órganos encargados de la administración electoral —tanto en el plano federal como en el local— son, en prácticamente todos los casos, estructuras públicas permanentes que, incluso fuera de los procesos electorales, tienen encomendadas una serie de funciones públicas, que no dependen directamente de la realización de los comicios, como es el caso, emblemático, de la educación cívica y la promoción de la cultura democrática.¹⁸¹

En el ámbito federal, el carácter permanente de los órganos electorales se remonta a la *Ley Federal Electoral* del 5 de enero de 1973, que dotó, en su artículo 42, a la Comisión Federal Electoral de carácter permanente. Hasta entonces, y desde 1951, cuando se instituyó ese órgano mediante la *Ley Electoral Federal* del 4 de diciembre de ese año, había tenido un carácter temporal, dado que se instalaba cada tres años de cara al inicio del proceso electoral. A su vez, ese modelo había estado inspirado en la figura de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que introdujo la *Ley* de 1946, que también se integraba sólo durante los comicios federales.¹⁸²

La evolución posterior a 1973 de los órganos electorales, estuvo marcada por el carácter de permanencia introducido entonces a la Comisión Federal Electoral. Con la reforma de 1990 se creó al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral, manteniendo ese rasgo distintivo, aunque, a partir de entonces, las competencias y atribuciones paralelas a la de organizar y llevar a cabo las elecciones federales se multiplicaron.

La tendencia se reprodujo en el ámbito local, donde, prácticamente, la totalidad de los organismos electorales tienen un carácter permanente. La generalización de esta circunstancia es reciente y se conso-

¹⁸¹ Las únicas excepciones a la permanencia, como se verá más adelante, son el Consejo Electoral de Nayarit y el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

¹⁸² Para una revisión de las leyes electorales a lo largo de la historia del país, véase la compilación realizada por García Orozco, Antonio, "Legislación electoral mexicana. 1812-1977", *Reforma Política...*, *op. cit.*

lidó en la oleada de reformas electorales que se produjo en las entidades federativas como consecuencia de la reforma a la Constitución mexicana del 13 de noviembre de 2007.

En efecto, anteriormente existían ocho entidades en las cuales el órgano de dirección de los institutos electorales no era permanente, sino que sólo se instalaban para la organización de las elecciones. Se trataba de los casos de los Estados de Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, México, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora.¹⁸³

Con posterioridad a las más recientes reformas, varios de esos estados (Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, México, Quintana Roo y Sonora), introdujeron la permanencia de sus órganos centrales, homologándose con la que es la regla general que rige en este punto en el país. Sólo mantienen la temporalidad del órgano durante los procesos electorales Nayarit y Sonora. En el caso de Nayarit, la Ley Electoral estatal establece que “El Consejo Local Electoral solamente funcionará durante la preparación, desarrollo y conclusión del proceso electoral, y en los periodos fuera de proceso, sólo en los casos previstos por la presente ley”.¹⁸⁴

Por su parte, la legislación electoral de Sinaloa establece que “El Consejo Estatal Electoral se instalará durante la segunda quincena del mes de enero del año de elecciones ordinarias. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso el Consejo sesionará por lo menos dos veces al mes... Concluido el proceso electoral, el Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente... Al término del proceso electoral, entre proceso y proceso, fungirá una Comisión integrada por el Presidente y dos Consejeros, los cuales serán nombrados por el propio Consejo. Esta Comisión tendrá las facultades que el Reglamento determine”.¹⁸⁵

Donde también podemos encontrar un criterio de distinción respecto a la permanencia, es en el ámbito de las estructuras desconcentradas de los órganos electorales. Como anticipábamos, estos órganos se componen de varias estructuras integradas con base en un criterio de descentralización que, en el plano local, abarca el nivel distrital y el nivel municipal con los respectivos consejos distritales y consejos municipales. Como hemos mencionado al analizar la clasificación de los órganos electorales a partir de su descentralización, no todos los ordenamientos electorales establecen instancias descentralizadas en ambos niveles y no todas las legislaciones contemplan la existencia de órganos distritales o de órganos municipales. El análisis comparativo nos revela que, a diferencia de lo que ocurre con los órganos centrales, dotados todos, sin excepción de permanencia, en el plano desconcentrado ocurre exactamente lo contrario: la regla es la temporalidad de los órganos y existe un sólo caso en el que se contemplan estructuras desconcentradas permanentes, que es el ya mencionado caso de Colima, donde los consejos municipales del instituto electoral del Estado funcionan todo el tiempo con independencia de que se esté llevando a cabo un proceso electoral.

III. ÓRGANOS CENTRALES

Los órganos centrales de los organismos electorales son, por regla general, las estructuras que tienen encomendada la dirección y administración de las funciones electorales.

En términos de diseño institucional encontramos similitudes amplias en todos los casos, tal y como nos lo confirma el cuadro VII. ÓRGANOS CENTRALES (I). Todos los órganos electorales cuentan con un órgano superior de dirección, con una presidencia, que tiene funciones de dirección y representación, una

¹⁸³ *Cfr.* Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, p. 57.

¹⁸⁴ Artículo 74 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

¹⁸⁵ Artículo 53 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

secretaría que apoya los trabajos del órgano de dirección, un órgano ejecutivo (unipersonal o colegiado), así como estructuras de operación e instrumentación de las decisiones.

1. *Pleno del Consejo General*

El consejo general constituye la cúspide organizacional en todos los órganos electorales estatales. Se trata de órganos colegiados que tienen amplias potestades para determinar las directrices y decisiones que orientan el funcionamiento de los órganos electorales. De igual manera, cumplen funciones de supervisión de las labores ejecutivas e integran los órganos desconcentrados de cara a los procesos electorales.

En todos los casos, el consejo general es el órgano superior de dirección del instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Se trata del órgano concentrado de mayor jerarquía.

Como se analizará con detalle en el capítulo tercero, la composición del pleno del consejo general varía según cada estado. Sin embargo, en la mayoría de los casos se encuentran como integrantes comunes a los consejeros electorales (cuyo nombre varía en ocasiones), al secretario ejecutivo (que en algunos casos se le conoce también como secretario fedatario o técnico) y a los representantes de los partidos políticos.

Los plenos de los consejos generales de los organismos electorales (con independencia de sus diferentes denominaciones), son los ámbitos en los que el proceso de ciudadanía que se articuló a través de diversas etapas a lo largo de la década de los noventa tuvo impacto y resonancia. No debe olvidarse que estas instancias en el pasado estaban *partidizadas*, tanto porque los representantes de los partidos políticos tenían una presencia múltiple determinada por la proporción de su presencia electoral, como porque participaban en las decisiones con derecho de voto. Además, la presencia de representantes de los ejecutivos (que invariablemente presidían los órganos electorales) y los legislativos locales también con capacidad de votar las decisiones, hacían que las mismas reflejaran los intereses de parte y no garantizaran objetividad e imparcialidad.

El proceso de conquista de la imparcialidad de los órganos electorales, que se manifestó a través su creciente autonomía, pasó por la reforma en la integración de los órganos de dirección de las autoridades electorales. Jacqueline Peschard describía en 2008 ese proceso de la siguiente manera:

Durante los últimos quince años, la integración de los órganos encargados de preparar las elecciones pasó de ser competencia del Ejecutivo con la participación del Legislativo a centrarse en la intervención del Congreso y alrededor de la idea de “ciudadanización” como garantía de imparcialidad. Al respecto, el modelo más acabado y extendido es aquél en que los institutos electorales son organismos públicos de carácter autónomo, independiente y permanente... Su órgano de dirección está compuesto por consejeros electorales, sin lealtad partidaria, que son los únicos que tienen derecho a voz y voto, por representantes de los partidos políticos en igualdad de condiciones, pero solamente con derecho a voz, así como por un representante del área operativa que sólo tiene derecho a voz (secretario ejecutivo o técnico).¹⁸⁶

El carácter de instancia no *partidizada*, que revisten los plenos de los consejos generales, ha sido convalidado incluso por la Suprema Corte, la cual ha determinado que una de las características que definen a estos órganos es que el derecho de voto y, consecuentemente la capacidad de decisión, resida —como lo señalaba Peschard en la cita transcrita— en los consejeros electorales y no en los representantes de los partidos políticos como ocurría en el pasado. Ese criterio fue definido por el máximo tribunal del país al resolver una acción de inconstitucionalidad contra una modificación al Código Electoral del Estado de

¹⁸⁶ Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, pp. 56-57.

Veracruz, en la que se pretendía que, durante el periodo que mediaba entre los procesos electorales, el consejo general del instituto electoral se integrara por los representantes de los partidos políticos y fuera presidido por el secretario ejecutivo, otorgándole a todos ellos el derecho de voto de cara a la toma de las decisiones. El despropósito fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte bajo el siguiente argumento:

El artículo 83, cuarto párrafo, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, al prever que durante los años en que no se celebren procesos electorales, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano se integrará por los representantes de los partidos políticos, que será presidido por el Secretario Ejecutivo, todos con derecho a voz y voto, y que sólo ejercerá algunas de sus atribuciones, viola los principios rectores de los órganos electorales y de sus funciones consagrados en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, porque no hay continuidad en el ejercicio de la institución y al tener los representantes de los partidos políticos derecho a voz y voto se permite que las funciones del referido órgano electoral se partidicen, ya que en la toma de decisiones privará el interés de grupo; aunado a que se pasa por alto el sistema de elección de sus integrantes, así como los requisitos e impedimentos que existen para ocupar tales cargos, pues en forma automática convierte en Consejeros Electorales a los representantes de los partidos políticos y al Secretario Ejecutivo en Presidente del referido Consejo...¹⁸⁷

Esa búsqueda de autonomía, imparcialidad y objetividad, se tradujo en la tendencia generalizada de eliminar la presencia de los representantes del Poder Ejecutivo de los órganos electorales, históricamente presididos por los secretarios de gobernación —en el ámbito federal— y de gobierno —en los estados—, así como de suprimir el derecho a votar de los representantes de los partidos políticos y de los consejeros del Poder Legislativo.

No obstante, al día de hoy existen un par de inexplicables excepciones que contravienen el sentido mismo de la lógica de ciudadanización que ha caracterizado la evolución de los órganos de dirección de los las autoridades electorales. Se trata de los casos de Guanajuato y de Oaxaca que, cada uno por distintas razones, todavía mantienen, con ciertos matices, resabios del pasado.¹⁸⁸

Respecto al caso de Guanajuato, en la integración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, todavía se prevé la presencia de un representante del poder ejecutivo local, al que se le reconoce derecho de participar en las discusiones al gozar del derecho de voz.¹⁸⁹ En efecto, la legislación electoral de esa entidad establece que “el Gobernador del Estado designará al representante del Poder Ejecutivo, sin que en ningún caso el nombramiento pueda recaer en alguno de los titulares de las dependencias a que se refiere la Ley Orgánica de ese Poder”.¹⁹⁰

El otro caso anómalo frente a la situación que priva en el resto de los órganos electorales del país es el que establece el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que establece que el Consejo General del Instituto Electoral se integra, entre otros miembros, por “...dos

¹⁸⁷ Ese criterio, emana de la sentencia de la Suprema Corte recaída en la AI 3/2005, emitida el 17 de marzo de 2005, la que conforma la tesis bajo el rubro: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO. EL ARTÍCULO 83, CUARTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, AL PREVER QUE DURANTE LOS AÑOS EN QUE NO SE CELEBREN PROCESOS ELECTORALES AQUÉL SE INTEGRARÁ CON LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS Y SERÁ PRESIDIDO POR EL SECRETARIO EJECUTIVO, VIOLA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 35/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 903.

¹⁸⁸ Estas mismas situaciones son abordadas por Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, p. 57.

¹⁸⁹ El artículo 52 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, establece que “El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estará integrado por cinco consejeros ciudadanos propietarios, por cuatro representantes del Poder Legislativo, por un representante del Poder Ejecutivo y por un representante de cada partido político con registro que participe en la elección”.

¹⁹⁰ Artículo 54 del mencionado Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato.

CAPÍTULO SEGUNDO

representantes, con derecho a voz y voto, del Congreso Local, uno de la fracción parlamentaria mayoritaria y uno de la fracción parlamentaria que constituya la primera minoría...”.¹⁹¹ En este caso, la situación es todavía más delicada que la que representa el caso de Guanajuato, porque aquí se les concede no sólo el derecho de voz (que es una situación normal para los representantes del poder legislativo que integran a los órganos de dirección de las autoridades administrativas electorales federal y locales), sino la capacidad de influir directamente en las decisiones al permitírsele votar las mismas. Por otra parte, el modelo de asignar un representante a la fracción parlamentaria mayoritaria y otro a la fracción parlamentaria que compone la primera minoría, es un claro resabio de la época en la que la integración del Consejo General del IFE incluía a dos legisladores de cada una de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, que correspondían, también entonces, uno al grupo mayoritario y otro a la primera minoría de cada órgano legislativo, y que estuvo vigente de 1990 a 1996. Se trató, por cierto, de un modelo que fue reproducido en muchos de los ordenamientos locales y que, por lo visto, en el Estado de Oaxaca, en *contratendencia* con lo que ha ocurrido en el país en los últimos catorce años, sigue subsistiendo. Este caso, además resulta preocupante, porque inevitablemente los votos que emiten los legisladores en el órgano electoral tienen un sesgo partidista, precisamente el del partido de cuya fracción parlamentaria forman parte.

Es cierto que, por su naturaleza de representantes de un poder del estado, los consejeros del poder legislativo (o sea cual sea la denominación con la que los diversos ordenamientos los identifiquen), no son concebidos como mandatarios de partido o personeros de intereses de parte, sino como un vínculo entre los órganos electorales y las instancias legislativas que pueden constituir un interesante puente privilegiado de comunicación para que las deficiencias o las necesidades técnicas que presente la legislación electoral y que sean identificadas en la aplicación cotidiana de la norma por parte de las autoridades electorales puedan ser hechas del conocimiento del legislativo y ser atendidas oportunamente. De hecho, esa lógica de imparcialidad que supone la representación de un órgano que encarna la pluralidad política de la sociedad, ha llevado incluso al Tribunal Electoral a sostener la tesis de que “Los Consejeros del Poder Legislativo, integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no pueden ubicarse dentro de alguno de los supuestos previstos en... la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para tenerlos como representantes legítimos del partido político al que pertenezcan, con facultades para hacer valer o intervenir en los medios de impugnación previstos por la citada ley. Aquél carácter no les otorga la personería necesaria para representar a su partido...”.¹⁹² No obstante, no se puede pretender racionalmente que un representante designado a partir de la pertenencia a una fracción parlamentaria determinada, misma que está definida a partir de la proveniencia y afiliación de los legisladores a un partido político, dotado de la capacidad no sólo de expresar su opinión (derecho de voz), sino de influir con su voto en las decisiones del consejo general del órgano electoral, será ajeno a los intereses del partido al cual pertenece que estén en juego. Se trata de un incentivo perverso para que la parcialidad de intereses esté presente en dicho consejo.

¹⁹¹ Artículo 84, inciso d) Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

¹⁹² CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO, INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, NO PUEDEN REPRESENTAR A SUS PARTIDOS EN LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS. S3SEL 030/98, *Revista Justicia Electoral* 1998, suplemento 2, pp. 38, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 451.

2. *Presidencia*

Por lo que se refiere a la estructura interna del órgano superior de dirección, en todos los casos el funcionario a quien se encomienda la conducción de los trabajos del pleno es el presidente del consejo general.

La figura del presidente del consejo no debe ser interpretada como la de un funcionario de jerarquía superior; pues el peso de su voto, es decir, de su capacidad de decisión, salvo en los casos de empate y en los ordenamientos en donde se prevé que el suyo tiene calidad para orientar las decisiones, es igual a la del resto de los integrantes del consejo general al que se les confiere el derecho de voto.¹⁹³

La designación del presidente —como no podría ser de otra manera— varía de acuerdo a cada entidad federativa, pero en casi la totalidad de los casos es designado por la mayoría de los diputados del congreso local presentes en la sesión y sólo en casos excepcionales por la mayoría de los consejeros integrantes del consejo general.

La figura del presidente del consejo, si bien no siempre conlleva la representación legal del órgano electoral (atribución frecuentemente reservada al secretario ejecutivo o su equivalente), si supone, en todo caso, una representación política del instituto, consejo o comisión electoral. Normalmente, su voz y sus declaraciones, en virtud del cargo terminan por tener un peso, se insiste político, mayor al de los demás miembros del consejo y sus posturas suelen tener una mayor resonancia en la esfera pública.

Además, una de las facultades explícitas (como ocurre en el caso del ordenamiento electoral federal) o implícitas, que caracterizan a la presidencia de las autoridades electorales, es la que tiene que ver con procurar y velar por la unidad y coordinación de los órganos del instituto que preside; lo que inevitablemente lo coloca, de facto, en una posición de liderazgo o, en todo caso, de particular influencia dentro de los esquemas de decisión de los órganos electorales, que coloca a ese encargo en una posición sumamente delicada, pues el propio presidente, se insiste —no por mandato de ley, sino por la naturaleza propia del encargo— que supone encabezar un órgano colegiado, se convierte en un necesario articulador de consensos.

La lista de atribuciones del presidente, que varía en cada entidad, normalmente involucra un catálogo amplio de potestades. De manera sintética, las atribuciones más importantes del presidente del consejo general son:

- Convocar, presidir y conducir las sesiones del consejo general;
- Firmar, junto con el secretario ejecutivo, todos los acuerdos y resoluciones del consejo general;
- Presentar al consejo general, de entre la lista que al efecto elabore, las propuestas para la designación de los consejeros electorales y secretarios de los consejos distritales y consejos municipales; y
- En algunos casos participar en la toma de las decisiones con voto de calidad en caso de empate; es decir que, si una propuesta no cuenta con el número de consensos de entre quienes tienen derecho a voto suficiente para ser aprobada, entonces la resolución se entiende que es aquella hacia la que se orientó el voto del presidente del consejo.

No hay ni que destacar que todas las instituciones electorales analizadas cuentan con este órgano, pues constituye la cabeza del mismo y coordina prácticamente todas sus funciones.

¹⁹³ Sobre este punto, acúdase a lo señalado en el punto VII del capítulo III, relativo a los principios de organización y funcionamiento, e, igualmente, al punto XVII del capítulo IV, sobre los derechos y obligaciones de los consejeros electorales.

3. *Secretaría Ejecutiva*

La figura de secretario ejecutivo constituye una figura de suma relevancia en los órganos electorales. Su función principal es la de ser el auxiliar técnico del órgano superior de dirección, así como el fedatario de sus actos. También suele ser el responsable de la coordinación de las áreas ejecutivas de los institutos electorales y el articulador de los vínculos entre los órganos desconcentrados y el pleno del consejo general, además de ejecutor inmediato de sus actos. Además, en varios casos —como ocurre en el Instituto Federal Electoral— también detenta la representación legal de la autoridad electoral.

De acuerdo a cada entidad, el cargo de secretario tiene diferentes denominaciones, a saber: “secretario ejecutivo”, “secretario fedatario” o “secretario técnico”, tal y como se demuestra en el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL. En todos los casos, los diversos ordenamientos, disponen que la designación del secretario ejecutivo se dé mediante la intervención del pleno del Consejo General, con una votación, usualmente, calificada de los mismos.

Sin embargo, un caso que llama la atención es el de la legislación electoral del Estado de México, donde el nombramiento del Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, lo hace el Congreso del Estado a propuesta del consejo general, aprobada por al menos cinco de los siete integrantes que tienen derecho de voto.¹⁹⁴ Esa disposición es anómala y poco conveniente. En efecto, en primer lugar, ¿Cuál es el sentido de que el legislativo local haga el nombramiento del secretario ejecutivo cuando la propuesta que debe formular el consejo debe contar ya con una amplia mayoría calificada de los consejeros electorales?; además, ¿Cuál es el sentido —si no una injerencia indebida de un poder del estado sobre un órgano constitucional autónomo— de que el nombramiento del responsable de la operación ejecutiva y técnica del instituto electoral no esté a cargo de su propio órgano de dirección, sino de una instancia, sin duda plural, pero articulada a través de fracciones parlamentarias que responden a partidos políticos? Se trata de incongruencias que levantan, inevitablemente, un velo de sospecha en la decisión del legislador de incorporar esa previsión en la norma electoral.

Ahora bien, respecto a sus atribuciones, encontramos que siempre se trata de un funcionario de alta jerarquía, pues en la mayoría de los casos:

- Auxilia al propio consejo y a su presidente en el ejercicio de sus atribuciones;
- Prepara el orden del día de las sesiones y la documentación relativa a las mismas, declara la existencia de quórum, da fe de lo actuado y levanta el acta correspondiente;
- Firma con el presidente, para su validez, todos los acuerdos y resoluciones;
- Ejecuta las resoluciones adoptadas por el consejo general;
- Lleva el archivo del consejo general;
- Coordina los trabajos de las áreas ejecutivas del órgano electoral y sirve de canal de comunicación entre éstas y el consejo general; y
- Frecuentemente es el funcionario encargado de sustanciar las quejas y recursos que deban ser resueltos por el consejo general o por la junta general ejecutiva, y prepara el dictamen y el proyecto de resolución correspondiente.

¹⁹⁴ Así lo establece la fracción III del artículo 86 del Código Electoral del Estado de México, que literalmente dispone: “El Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, quién será electo por la Legislatura del Estado, a propuesta del Consejo General aprobada por al menos cinco de sus integrantes. Durará en su encargo cuatro años pudiendo ser reelecto por un periodo más”.

4. *Junta General Ejecutiva o similares*

La junta general ejecutiva, existente en varios ordenamientos electorales, es un órgano colegiado que reúne a los directores ejecutivos (cuando los hay), así como al secretario ejecutivo, y es generalmente presidido por el presidente del consejo que también lo es de la propia junta.

Siendo una instancia de origen federal, que nació como parte de la estructura ejecutiva y organizativa del Instituto Federal Electoral, en la que no participaban ni los consejeros electorales (salvo el caso mencionado del consejero presidente), ni los representantes de los partidos políticos, la junta fue concebida como un órgano de coordinación ejecutiva y de toma de decisiones vinculadas con la operación y la administración del instituto. Con el paso del tiempo, se convirtió en un órgano que coadyuvaba con el consejo general mediante la indagatoria y la sustanciación de las quejas administrativas en el contexto de los procedimientos administrativos sancionadores, en el marco de los cuales era la instancia responsable de aprobar los dictámenes respectivos así como los proyectos de resolución que eran presentados al consejo general.¹⁹⁵

Esas funciones fueron replicadas en varios estados, donde la junta sigue funcionando como un órgano colegiado de *coadyuvancia* con el consejo general, sobre todo en temas relacionados con las funciones de las direcciones ejecutivas cuyos titulares integran a la junta,¹⁹⁶ y respecto de asuntos vinculados con el funcionamiento interno y administrativo de los organismos electorales.

De acuerdo con el cuadro VII. Órganos centrales (II), el número de ordenamientos electorales locales que retoman la figura de la junta ejecutiva en el país son diecinueve. Dependiendo de la entidad federativa de que se trate, este órgano puede recibir el nombre de junta o comisión ejecutiva, y sus integrantes, predeterminados por la ley, generalmente son los directores ejecutivos que son designados por los respectivos consejos generales. Entre sus atribuciones más frecuentes están las siguientes:

- Proponer al consejo general, las políticas y programas generales;
- Sustanciar los procedimientos administrativos sancionadores;
- Verificar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica;
- Opinar respecto del contenido de materiales e instructivos de capacitación electoral; y
- Revisar la ejecución y evaluar el desempeño del servicio electoral profesional.

5. *Direcciones Ejecutivas*

Las direcciones ejecutivas son estructuras integrantes de la rama ejecutiva de los órganos electorales, cada una de las cuales tiene la responsabilidad operativa de determinadas áreas que son relevantes para la realización del proceso electoral. En el ámbito federal fueron instituidas desde la creación misma del

¹⁹⁵ En tal carácter, la Junta General Ejecutiva fue objeto de varios pronunciamientos jurisdiccionales como el identificado bajo el rubro JUNTA GENERAL EJECUTIVA, FACULTADES. LA INACTIVIDAD DE LAS PARTES NO LA LIMITA A INDAGAR ÚNICAMENTE SOBRE LOS ELEMENTOS QUE ELLAS LE APORTEN O LE INDIQUEN. S3EL 018/2000, *Revista Justicia Electoral 2001*, suplemento 4, pp. 46-47, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 677.

¹⁹⁶ Así, por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha estimado que "...en atención a las funciones que desempeñan los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, son solamente actividades de apoyo para las juntas ejecutivas a las que pertenecen y, por tanto, en las sesiones de los consejos locales y distritales se encuentran en condiciones de realizar actividades informativas e ilustrativas en relación a la materia de su especialidad...". JUNTAS EJECUTIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LOS VOCALES QUE LAS INTEGRAN PUEDEN REALIZAR ACTIVIDADES INFORMATIVAS E ILUSTRATIVAS EN RELACIÓN A LA MATERIA DE SU ESPECIALIDAD EN LAS SESIONES DE SUS RESPECTIVOS CONSEJOS. S3EL 096/2002, Sala Superior.

CAPÍTULO SEGUNDO

IFE, y hasta el día de hoy permanecen invariadas en número y en áreas de competencia. Las direcciones ejecutivas del IFE, cuyos titulares son nombrados por el consejo general a propuesta del presidente del consejo, son las de: Registro Federal de Electores, prerrogativas y partidos políticos, organización electoral, servicio profesional electoral, capacitación electoral, y educación cívica y de administración.

En el ámbito local, las direcciones ejecutivas más frecuentes son la de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como la de Prerrogativas y Partidos Políticos; aunque hay entidades que tienen un número menor. Tal es el caso, para poner un ejemplo, de Querétaro, cuya legislación reconoce únicamente la existencia de dos direcciones: la de Organización Electoral y la de Educación Cívica y Capacitación Electoral.¹⁹⁷

El cuadro VII. ÓRGANOS CENTRALES (II) determina que en veintiocho entidades existen órganos que materialmente cumplen con las funciones de las direcciones ejecutivas. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, Chiapas, el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Tabasco. Necesario es advertir que en algunos casos cambian los nombres por el de coordinaciones ejecutivas (como en Hidalgo), vocalías ejecutivas (Michoacán) o simplemente direcciones (como en Nayarit). En el caso de Jalisco, si bien el código electoral hace referencia a direcciones, éstas son direcciones de área que también se encargan de los ámbitos materiales sustantivos del proceso electoral o de la administración interna del instituto (lo mismo ocurre en otras entidades) aunque no pueden ser consideradas con el mismo rango que las direcciones ejecutivas.

En los estados en los que existen juntas generales ejecutivas, normalmente los directores ejecutivos forman parte de ellas junto con el secretario y el presidente del consejo.

IV. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Como ya ha sido señalado en el punto 3 del segundo apartado de este capítulo (dedicado a la clasificación de los órganos electorales a partir de su descentralización), las estructuras desconcentradas de los órganos electorales locales se integran por consejos distritales y/o por consejos municipales.

En el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, puede reconstruirse la presencia de dichos órganos en las estructuras electorales de las diferentes entidades de la federación. En términos generales, vale la pena recordar que existen tres grandes modelos de organización desconcentrada: las entidades en las que durante los procesos electorales se instalan tanto consejos en cada uno de los distritos como en cada uno de los municipios; los estados en donde sólo se instalan consejos en el ámbito distrital, y, finalmente, las entidades en donde sólo se instalan consejos en los municipios.

1. *Consejos distritales*

Los consejos distritales son los órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en los distritos electorales de cada estado. El cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, nos dice que, con excepción de Colima, Durango, Nayarit y Nuevo León, todos los demás estados cuentan con Consejos Distritales. El cuadro siguiente, IX. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS DISTRITALES, nos indica, además, que los miembros que integran el Consejo Distrital son designados por el consejo general o consejo estatal electoral de cada estado. No obstante, existen casos como el de Tabasco donde la

¹⁹⁷ Artículo 73 de la Ley Electoral de Querétaro.

Sala Superior ha determinado que la designación de los consejeros presidentes de los consejos distritales y municipales deben ser designados por la junta estatal ejecutiva, y no por el consejo estatal electoral.¹⁹⁸

Los consejos distritales, a nivel estatal, están conformados por: los consejeros distritales electorales, representantes de los partidos políticos y un secretario (que puede ser fedatario, general o técnico). Sin embargo, en cinco estados no existe la figura de secretario, que son Aguascalientes, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. La permanencia de los consejos distritales sólo es durante el periodo de elecciones y su funcionamiento es a través de sesiones.

Para sesionar, el quórum necesario, en casi todas las entidades, es de la mayoría de sus integrantes y la presencia del presidente del consejo distrital. En el caso de San Luis Potosí, además de todos los anteriores, es necesario también la presencia del secretario técnico; mientras que en el Estado de Morelos sólo es necesario la presencia de la mayoría de sus integrantes (Véase cuadro ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS DISTRITALES). Para emitir resoluciones, es necesario el voto de la mayoría; el presidente cuenta con voto de calidad. El presidente no cuenta con voto de calidad en los estados de Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Morelos, Oaxaca y Yucatán.

Entre las atribuciones de los consejos distritales encontramos las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la ley, los acuerdos y resoluciones que dicten las autoridades y órganos electorales;
- Recibir del instituto o consejo los recursos económicos, humanos y materiales necesarios y suficientes para el desempeño de sus funciones;
- Proveer a las mesas directivas de las casillas, con las listas nominales de electores de sus secciones, así como con documentación y demás elementos necesarios para recibir la votación;
- Registrar las fórmulas de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa;
- Registrar los nombramientos de representantes de los partidos políticos;
- Efectuar el cómputo distrital de la elección de gobernador; y
- Efectuar el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa, la calificación y en su caso la declaración de validez, así como la expedición de la constancia de mayoría.

2. Consejos Municipales

Por su parte, los consejos municipales son los órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos municipios. En el cuadro X. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS MUNICIPALES se advierte, que con excepción del Distrito Federal y el Estado de Guerrero, en todas las demás entidades federativas existen los consejos municipales.

Los consejos municipales, en la mayoría de las entidades, están integrados por consejeros electorales municipales, representantes de los partidos políticos y un secretario (excepto en Colima). En los estados de Tabasco y Veracruz, además de los anteriores, también se integra por un vocal. Otro caso particular es el de Baja California Sur, donde el consejo municipal está integrado por un consejero electoral. El órgano que designa a los integrantes de los consejos municipales en gran parte de los estados es el consejo general; pero difiere en algunos otros estados, como en los siguientes casos:

¹⁹⁸ Véase al respecto la tesis relevante identificada con el rubro CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES. LA DESIGNACIÓN DE SU PRESIDENTE CORRESPONDE A LA JUNTA ESTATAL EJECUTIVA (Legislación de Tabasco). S3EL 033/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 110, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 452-453.

CAPÍTULO SEGUNDO

- En Jalisco los designan las comisiones distritales electorales;
- En Durango y Sonora son designados por el consejo electoral;
- En Morelos, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa son designados por el consejo estatal electoral; y
- En Tabasco, de acuerdo a una tesis del TEPJE, los presidentes de los consejos municipales son designados por la junta estatal ejecutiva, y no por el consejo estatal electoral;¹⁹⁹

La permanencia del consejo municipal será durante el proceso electoral. Hay dos casos particulares, que son Colima y Chiapas. En el primero existe permanencia dentro y fuera del proceso electoral; mientras que el segundo tiene permanencia solamente durante el proceso electoral y en el marco de los procedimientos de participación ciudadana que así lo requieran. Al respecto, véase el referido cuadro X. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS MUNICIPALES.

El funcionamiento de este órgano es a través de sesiones que en casi todos los casos requiere de un quórum de la mayoría de sus integrantes y la presencia del presidente. En algunos estados los requisitos del quórum son diferentes como se muestra a continuación:

- En Nuevo León es necesario la asistencia de 3 de sus miembros;
- En Tlaxcala es necesario la mayoría de sus integrantes incluyendo al presidente y secretario;
- En el Estado de México e Hidalgo es necesario la mayoría de los integrantes, incluyendo al presidente, en su ausencia el secretario; y
- En Guanajuato, Morelos y San Luis Potosí es necesario más de la mitad de sus integrantes.

Para emitir resoluciones, normalmente es necesario el voto de la mayoría de la cual el presidente tiene voto de calidad, salvo los siguientes estados:

- En Colima es necesario la mayoría de votos, excepto cuando se requiera mayoría calificada;
- En Zacatecas es necesario la mayoría de votos, excepto cuando se requiera mayoría calificada y el presidente tiene voto de calidad;
- En Chiapas, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán sólo es necesario mayoría de votos.

Entre las facultades del consejo municipal encontramos:

- Intervenir en la preparación, desarrollo, vigilancia y cómputo del proceso electoral correspondiente al municipio;
- Seleccionar los lugares en que habrán de ubicarse las casillas en cada una de las secciones de su municipio;
- Capacitar a los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla;
- Registrar los candidatos para integrar los ayuntamientos;
- Realizar el cómputo final de la elección para ayuntamientos; y
- Declarar formalmente electos a los miembros del ayuntamiento.

3. Juntas Distritales

De manera paralela a los consejos distritales, existen algunas entidades en las que se reconoce la figura de las juntas distritales, que son órganos auxiliares de los consejos distritales que fungen como instancias

¹⁹⁹ *Idem.*

operativas que se integran en cada proceso electoral. De conformidad con el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, existen juntas distritales solamente en los estados de México, Quintana Roo y Tabasco.

En general, podemos decir que las juntas distritales están integradas por un vocal ejecutivo y un vocal de organización y capacitación electoral. En el caso del Estado de Tabasco, también están integradas por un vocal secretario que auxilia al vocal ejecutivo y sustancia los recursos que sean interpuestos. En las tres entidades mencionadas, la designación de sus integrantes corresponde al consejo general o estatal.

Las juntas distritales sesionaran una vez al mes, y cuentan con las siguientes atribuciones:

- Proponer al consejo electoral distrital el número y la ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones de su distrito;
- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla;
- Presentar al consejo distrital para su aprobación, las solicitudes de observadores electorales; y
- Recibir, substanciar y resolver los recursos de su competencia.

4. Juntas Municipales

Las juntas municipales, al igual que las de carácter distrital, son los órganos operativos temporales que se integran para las elecciones de los presidentes municipales y regidores (véase). Tal y como se observa en el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, la figura de juntas municipales, del mismo modo que ocurre con las juntas distritales, sólo las encontramos en el Estado de México, Quintana Roo y Tabasco. Están integradas por un vocal ejecutivo y un vocal de organización y capacitación electoral. En el caso de Tabasco, también se integran por un vocal secretario. Sesionaran una vez al mes durante el proceso electoral y tienen las siguientes atribuciones:

- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla;
- Informar mensualmente al consejo municipal correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades; y
- Designar al personal necesario, para el desarrollo y funcionamiento de los órganos electorales.

5. Mesas Directivas de Casilla

A nivel estatal, las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos constituidos por la autoridad electoral, que tienen a su cargo la recepción de la votación, así como la realización del escrutinio y cómputo en cada una de las secciones en que se divide los distritos electorales y municipios. En todas las entidades de la Federación existen las mesas directivas de casilla, tal cual lo constata el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

Se trata de órganos electorales que operan únicamente durante la jornada electoral y que inician sus funciones con la instalación de la casilla y las culminan con el proceso de escrutinio y cómputo de los resultados, con la integración del paquete respectivo y con su entrega en el consejo distrital o municipal correspondiente.

En todos los casos, y siguiendo el diseño federal, las mesas directivas de casilla están integradas por un presidente, un escrutador y tres suplentes. Dichos funcionarios de casilla son ciudadanos vecinos de la sección electoral a la que corresponde la mesa directiva de casilla, que han pasado por un proceso de insculación doble y que además han recibido el curso de capacitación que les fue impartido.

Entre las atribuciones con las que cuentan sus funcionarios encontramos las siguientes:

CAPÍTULO SEGUNDO

- Instalar y clausurar la casilla;
- Realizar el escrutinio y cómputo de la votación;
- Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura; y
- Respetar y hacer respetar la emisión del voto.