

## CAPÍTULO TERCERO

### LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO OBJETIVO

#### I. DENOMINACIÓN

El nombre con el que se ha designado a los organismos administrativos electorales, varía de entidad en entidad. Ello se debe, en primera instancia, a que la Constitución, en su artículo 116, no establece, entre los contenidos mínimos a los que deben sujetarse los ordenamientos locales, una denominación específica para denotar a los órganos electorales, sino que se refiere a ellos de manera genérica como “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones”. Queda, pues, a la discreción de los legislativos locales, la denominación con la que identifican en las constituciones y en las leyes electorales de los estados a dichos órganos administrativos.

En todo caso, y probablemente por el natural “*efecto-demostración*” que tienen las disposiciones federales, la identificación como *Instituto*, que la Constitución y el COFIPE hacen del IFE, ha derivado en que dicha denominación haya circulado en al menos veintiocho entidades, tal y como se observa en el cuadro XI. ÓRGANOS ELECTORALES. DENOMINACIÓN.

De entre los estados que utilizan la denominación de *Instituto*, encontramos dos grupos en particular, los que utilizan la fórmula Instituto Estatal Electoral, retomando la formulación federal (como es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Oaxaca), y los que en cambio denominan a su órgano Instituto Electoral (como ocurre en Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

Además, hay dos estados que, si bien denominan a sus órganos electorales como *Instituto*, no comparten ni la denominación de *electoral* ni de *estatal*, y que es el caso de Chiapas, que llama a su autoridad administrativa Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana; y de Yucatán, que la denomina Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Yucatán.

Por otra parte, el nombre de Consejo es utilizado en tres entidades: San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. Finalmente, hay un órgano denominado Comisión, en el caso de Nuevo León.

Vale la pena resaltar que el tema de la denominación es relevante porque su análisis permite advertir el grado de desarrollo institucional de los órganos electorales; demostrando que la configuración, en calidad de institutos, es la que evidencia en cierta medida el afinamiento de las estructuras en función de las necesidades, cada vez más amplias, que debe afrontar con alto perfil técnico y especializado.

Igualmente, es un referente para advertir la naturaleza de las competencias que asume y, en consecuencia, las formas de participación democrática que se confieren a los ciudadanos. Recordemos que existen entidades federativas donde estos institutos se disponen exclusivamente a la organización de las elecciones; mientras que otros más tienen encomendada la realización de ejercicio de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y hasta de revocación de mandato.<sup>200</sup> Esto ha llevado a ocho ordenamientos a incluir en

---

<sup>200</sup> Sobre la clasificación de los órganos electorales en función de sus atribuciones, acúdase a la tipología que presentamos en el punto número II del capítulo segundo.

la denominación de sus órganos electorales, además del carácter electoral, el de *participación ciudadana*. Se trata de los estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán.

## II. FUNCIONAMIENTO

### 1. *Consejo General*

Siguiendo la lógica que inspiró el diseño institucional del IFE, todos los órganos electorales de las entidades federativas han retomado una estructura colegiada para su máximo órgano de dirección. La colegialidad, en el espacio por excelencia de toma de las decisiones relativas a la organización de las elecciones, se ha convertido en una de las garantías formales más importantes para concretar el principio de imparcialidad y el de objetividad, como característica de las resoluciones electorales.

La colegialidad y la necesidad de contar con la mayoría de votos en una instancia plural, supone que las decisiones serán discutidas, analizadas y ponderadas, y que las posiciones tenderán hacia un matiz frente a las posturas radicales y excesivas. La pluralidad es una de las mejores garantías institucionales de que prevalecerán las posturas encontradas, consensadas y que el acuerdo y no las imposiciones será el principio inspirador de las decisiones.

Ahora bien, ello no supone que los órganos electorales —particularmente sus consejos generales— sean órganos de representación política y que consecuentemente su calidad democrática dependa de un adecuado reflejo de la pluralidad social. El espacio natural y emblemático para que esa representación se exprese, es el parlamento. Es ahí donde la pluralidad tiene cabida y donde ésta se manifiesta. Los congresos son las instancias en los que la democracia y la diversidad de opiniones, así como de posicionamientos ideológicos, se reproducen y recrean. Los órganos electorales son órganos técnicos y no políticos; de ahí que, si bien es saludable que la diversidad ideológica, generacional, de género y hasta *pluricultural* tengan cabida, no se trata de condiciones *sine qua non*, de requisitos indefectibles de los que depende ni la validez, ni la legitimidad de sus actuaciones. Se insiste, siempre es pertinente que los órganos del Estado reflejen en la medida de lo posible las distintas diversidades que caracterizan a una sociedad, pero lo anterior no puede considerarse un requisito exigible jurídicamente en el caso de los órganos electorales porque no son órganos de representación política.

La pluralidad numérica en su integración, no tiene otra finalidad que la de generar decisiones más ponderadas y la de eliminar la discrecionalidad que la integración homogénea, y, en todo caso, parcializada, que caracterizaba a los órganos electoral en el régimen autoritario emanado de la Revolución.

El Consejo General funciona en pleno y, eventualmente, a través de comisiones, que dependen del pleno y que generalmente son integradas de manera mayoritaria por miembros del éste.

El Consejo tiene, como atribución fundamental, la toma última de las decisiones de mayor relevancia que son competencia del órgano electoral. Existen algunas decisiones que son adoptadas por otros órganos, sobre todo de carácter administrativo, como lo son, por ejemplo, las juntas ejecutivas, en aquellas entidades en las que éstas existen; o bien, las comisiones o comités de adquisiciones, que supervisan y deciden la asignación de contratos a proveedores. En suma, los consejos generales no son los únicos órganos de decisión que existen en los institutos electorales; pero sí son los que concentran la toma de las decisiones fundamentales, para la conducción de las instituciones, para la determinación de las políticas institucionales y, por supuesto, en tanto órganos colegiados, donde los partidos políticos —los competidores electorales por excelencia— están representados en las decisiones que marcan la ruta crítica de la construcción de los procesos electorales.

Los consejos generales, además de su colegialidad, de su calidad de órganos directivos y de decisión última en todos los órganos electorales del país, comparten la característica de incluir, sin excepción, a representantes de los partidos políticos. Los mismos incorporan también, en general, a los representantes del Poder Legislativo de las respectivas entidades, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que su incorporación a los consejos generales no es obligada para los ordenamientos locales;<sup>201</sup> y también en un caso (el de Guanajuato, aunque esto es extraordinario y representa más un remembranza del pasado), un representante del Poder Ejecutivo.

Lo anterior nos lleva a afirmar que, además de ser órganos colegiados, los consejos generales son también plurales en cuanto a su composición; pues sus integrantes tienen diversas proveniencias institucionales. Ello no constituye una merma en su autonomía y su independencia, pues, como ya ha sido reiterado a lo largo de este trabajo, por regla general, los únicos integrantes de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales locales que tienen derecho de voto —y por ello, de tomar las decisiones en esos órganos— son los consejeros electorales, que no representan, por definición, intereses de parte o de partido, como ocurre con los representantes partidistas o con los legisladores (y el representante del Ejecutivo, en el caso de Guanajuato).

Un punto que vale la pena reiterar, es que la evolución del derecho electoral en México se ha caracterizado por la especialización y el detalle con el que son elaboradas sus normas. Los procedimientos electorales están así particularmente regulados y, en consecuencia, los márgenes de discrecionalidad con los que las autoridades electorales pueden actuar son sumamente acotados. No se trató de una casualidad, como hemos visto;<sup>202</sup> sino el resultado de una clara apuesta histórica en el marco de la transición a la democracia en México para romper con la libertad, abuso y, frecuentemente, falta de regularidad con la que actuaban los órganos electorales, cuando estaban controlados por el Poder Ejecutivo y por los intereses del partido gobernante. El hecho de que los procedimientos electorales, así como la regulación en cuanto a las posturas y funcionamiento de los órganos encargados de esta función se normaran de manera detallada, inyectó, en virtud del principio de legalidad, una mayor certidumbre entre los actores políticos y un menor margen para eventuales arbitrariedades.

El sentido de esa apuesta fue claro: las reglas del juego electoral están establecidas por el legislador, esto es, por el consenso de las fuerzas políticas representadas en los congresos, y no en los órganos electorales que se convierten así más en operadores de dichas reglas que no en decisores en cuanto a las mismas.

En tal virtud, el funcionamiento y los pasos que las autoridades electorales siguen en la organización, preparación y desarrollo de las elecciones, son previsible, precisamente porque, en general, están determinados en las normas que regulan los procesos comiciales.

De manera congruente con la idea de inyectar confianza en los procesos electorales, todos los ordenamientos electorales del país determinaron la publicidad de las sesiones del Consejo General. Ese prin-

<sup>201</sup> En una tesis de Jurisprudencia, constituida a partir de una Acción de Inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Legislación Electoral del Yucatán en el año 2005, la Suprema Corte sostuvo que “El artículo 85 del Código Electoral del Estado de Yucatán establece que dicho Consejo se integra con siete consejeros ciudadanos, un secretario técnico y un representante de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección correspondiente, pero el hecho de que no incluya a ningún consejero del Poder Legislativo, no viola el artículo 16, apartado A, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, puesto que no se elimina la posibilidad de que el Congreso Estatal concurra en la integración del organismo electoral, dado que este precepto constitucional no establece que esa concurrencia deba darse indefectiblemente con el nombramiento de representantes propios, ya que la expresión «a cuya integración concurren los Poderes del Estado», lleva a entender que esa participación puede darse a través de otras formas”. CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA HAYA ELIMINADO DE LA INTEGRACIÓN DE DICHO ORGANISMO A LOS CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL. P./J. 56/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, julio de 2005, p. 780.

<sup>202</sup> Véanse las anotaciones que sobre este punto se hicieron en el apartado II del capítulo primero de este trabajo al analizar el principio de legalidad como principio rector de la función electoral.

cipio básico de transparencia, en el proceso de toma de las decisiones, retoma una de las características esenciales de la democracia como forma de gobierno y, consecuentemente, como un principio que debe inspirar el funcionamiento de todos los organismos públicos en las democracias. Ya Norberto Bobbio ha fundamentado la idea de que la democracia coincide con el principio de ejercer el “poder en público”; entendiendo por esto al conjunto de situaciones y condiciones institucionales “que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados «ver» cómo y dónde se toman dichas decisiones”.<sup>203</sup> En ese sentido, prosigue el maestro turinés, “con el paso de la democracia directa a la democracia representativa (de la democracia de los antiguos a la de los modernos), desaparece la plaza, mas no la exigencia de la «visibilidad» del poder, que se satisface de otra manera: con la publicidad de las sesiones del Parlamento, con la formación de una opinión pública a través del ejercicio de la libertad de imprenta, instando a los líderes políticos para que hagan sus declaraciones a través de los medios de comunicación de masas...”.<sup>204</sup>

La idea de la publicidad de las sesiones de los consejos generales, responde a esa exigencia de tomar todas las decisiones que impactan en los asuntos electorales “a la luz del día”, y de cara a los actores políticos involucrados, en primera instancia, en las contiendas electorales, los partidos políticos, así como de los ciudadanos que, en cuanto participantes esenciales de los procesos democráticos de elección, o bien como observadores de esos procesos, deben tener absoluta claridad y conocimiento de la imparcialidad que debe permear en todas las etapas y todos los momentos de la construcción y de la realización de las operaciones comiciales.

Un punto que debe subrayarse, es el éxito de la apuesta de construcción institucional, que, en materia electoral, se realizó en el plano federal y local en la década de los noventa. Ello se demuestra no sólo en el hecho de la gran confianza que se ha producido en torno a los órganos electorales,<sup>205</sup> sino además en la gradual utilización de los mecanismos jurídicos procesales para controvertir los resultados y los prácticamente totales grados de acatamiento de las resoluciones, que la justicia electoral emite sobre las controversias en torno a los comicios.

Sin embargo, las crecientes atribuciones, que gradualmente se le han venido otorgando a la autoridad electoral, han vuelto mucho más compleja y delicada, tanto desde el punto de vista operativo y técnico, como del político, las tareas de las autoridades electorales y concretamente de los consejos generales.

Esta inflación de atribuciones a las que primigeniamente tenían, ha incrementado la esfera de acción de las autoridades electorales; pero también han aumentado —e incluso sobrecargado— sus capacidades. Vale la pena hacer una breve reconstrucción histórica de cómo se ha gestado esa evolución.

La nueva generación de órganos electorales autónomos, que sustituyeron en los años noventa a las antiguas comisiones electorales vinculadas con la Secretaría de Gobernación, en el plano federal (la Comisión Federal Electoral), y a las secretarías de gobierno en las entidades, nacieron con una finalidad clara: la de transparentar las elecciones de manera que los votos contaran efectivamente. Para ello, como se ha insistido reiteradamente a lo largo de este trabajo, fueron cruciales la construcción de normas precisas, la instrumentación de controles eficaces, así como la actuación del gradual proceso de ciudadanía de los órganos electorales. Se trató de una apuesta que demostró ser exitosa en un plazo relativamente breve; pues, para finales de esa década, prácticamente ninguna de las elecciones federales y locales eran cuestionadas en cuanto a su calidad organizativa y en cuanto a la certeza en relación con sus resultados,

<sup>203</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general...*, *op. cit.*, p. 418.

<sup>204</sup> *Idem.*

<sup>205</sup> Véase, por ejemplo el alto grado de confianza en el Instituto Federal Electoral que reporta la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas realizada por la Secretaría de Gobernación en el año 2008, localizable en <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup>.

y ahí en donde se presentaban inconformidades respecto de éstos, las mismas se procesaban sin mayores contratiempos, a través de los canales institucionales establecidos en el ámbito de la jurisdicción electoral local y federal.

Con el tiempo, al tratar de resolver una nueva generación de problemas centrados en la equidad en las condiciones de la competencia, surgidos con motivo del incremento sustancial en el financiamiento público que se entregaba a los partidos políticos, los ordenamientos electorales se vieron en la disyuntiva de incrementar los precarios —y hasta inexistentes— mecanismos de control y vigilancia de esos recursos, a través de la función específica de fiscalización.

A partir de la reforma de 1996, en el plano federal, se creó una renovada generación de atribuciones al IFE, para enfrentar adecuadamente su nuevo papel de fiscalizador de los recursos partidistas. “A partir de entonces, además de tener que organizar elecciones confiables, el órgano electoral tuvo que enfrentar el reto de auditar las cuentas de los partidos y de imponerles sanciones en caso de detectar irregularidades. No fue una tarea sencilla, ya sea por su natural complejidad, como por los numerosos obstáculos legales —y también políticos— a los que el IFE tuvo que enfrentarse. Sin embargo, el IFE cumplió exitosamente su tarea como lo demuestran, de manera emblemática, los sonados casos «*Pemexgate*» y «*Amigos de Fox*»... Sin embargo, la reforma de 2007-2008 volvió a imponerle al IFE otra carga, la de ser la autoridad encargada de administrar los tiempos públicos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión, así como de vigilar el cumplimiento de las nuevas normas y, en su caso, sancionar las violaciones cometidas por partidos, candidatos, funcionarios públicos, concesionarios y particulares. Se trata de un nuevo conjunto de atribuciones que resulta particularmente gravosa pero... sumamente necesaria”.<sup>206</sup>

La responsabilidad que en materia de fiscalización le fue encomendada al IFE con la reforma de 1996, poco a poco les fue conferida también, en el plano local, a los organismos electorales, quienes se encargaron de vigilar que el ingreso de recursos y el gasto realizado por los partidos estuviera apegado a la ley. Atribución que pasaron a desarrollarla en un diverso grado e intensidad. En todo caso, se trató de una nueva atribución que, naturalmente, elevó los niveles de tensión —y hasta de confrontación— entre los órganos electorales y los sujetos fiscalizados: los partidos políticos.

Lo mismo ocurrió cuando a gran parte de los órganos locales les fue conferida por las legislaciones electorales, la facultad de instrumentar procedimientos administrativos sancionadores; sancionar las conductas partidarias que contravinieran sus obligaciones y otras disposiciones legales, y eventualmente, hasta a particulares que transgredieran las prohibiciones establecidas en las leyes electorales.

Todas estas atribuciones en materia sancionatoria y de fiscalización, aun cuando son normalmente sustanciadas por instancias diferentes al pleno de los consejos generales, siempre terminan llegando a éstos, para su resolución definitiva.

Ese hecho ha provocado, en ocasiones, una sobrecarga de atribuciones,<sup>207</sup> que coloca a los órganos electorales en una inevitable situación de mayor vulnerabilidad frente a las acusaciones de una actuación parcial y sesgada, a favor de alguno de los actores políticos. La experiencia acumulada demuestra, en ese sentido, que la mejor manera con la que los órganos electorales pueden enfrentar ese desafío, es el actuar con un permanente apego a los principios rectores de la actividad electoral, y evitar caer en la tentación de sobreactuaciones, ni tampoco pecar de sub actuación cuando su intervención es requerida.

<sup>206</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>207</sup> Son varias las voces que han alertado en relación con la sobrecarga de atribuciones que los órganos electorales, y particularmente el IFE a lo largo de las últimas dos décadas y los eventuales riesgos que ello conlleva. Véanse, por ejemplo, las intervenciones de María Amparo Casar y de Lorenzo Córdova Vianello en la Mesa Redonda “A un año de la reforma electoral: Avances, consecuencias y retos del IFE”, realizado el 21 de noviembre, mismas que pueden leerse en la dirección electrónica: [http://pac2009.ife.org.mx/docs/Mesa\\_redonda\\_reforma\\_elect\\_25\\_nov\\_08.pdf](http://pac2009.ife.org.mx/docs/Mesa_redonda_reforma_elect_25_nov_08.pdf).

## 2. Comisiones

Es muy frecuente que para desarrollar sus funciones, los consejos generales de los órganos electorales trabajen en comisiones que, invariablemente, dependen de aquellos. Las comisiones son grupos de trabajo especializados en algún tema o materia, integrado por alguno de los miembros del Consejo entre los que invariablemente se encuentran algunos consejeros electorales y que pueden estar establecidas por ley o bien pueden ser creadas por el propio Consejo General para desempeñar alguna función específica.

Las comisiones, salvo situaciones excepcionales, no son órganos resolutorios, sino de procesamiento de trabajo; por lo que es natural que las mismas presenten sus informes, sus dictámenes o sus proyectos de acuerdo o de resolución al pleno del Consejo General que corresponda para su revisión, discusión y resolución final.

Es frecuente que la propia ley establezca la existencia de alguna o algunas comisión(es) que cumplen funciones específicas vinculadas a la organización y desarrollo de los procesos electorales, o bien al análisis y procesamiento de los temas relativos a los partidos políticos y a sus prerrogativas, así como también a la supervisión de la gestión administrativa del órgano electoral.<sup>208</sup> En todo caso, con independencia de la cantidad de comisiones que la propia ley en su caso determine, es también sumamente frecuente que se confiera al Consejo General la potestad para crear nuevas comisiones adicionales a las previstas por la ley.

Con ello se abre la puerta para que el Consejo General pueda atender con mayor celeridad la resolución de asuntos, que pueden resultar de complicado procesamiento o de urgente resolución.

Dado que, como mencionábamos, los actos de las comisiones no son definitivos —a diferencia de lo que ocurre con las decisiones del Consejo General—, tampoco son impugnables en cuanto tales. Así ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Sala Superior, que ha resuelto que “...los informes, dictámenes y proyectos de resolución que emitan las comisiones del Instituto Federal Electoral, por sí mismos, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos preparatorios y no definitivos para el dictado del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General del referido instituto, que en todo caso constituye la resolución definitiva y es, por tanto, la que sí puede llegar a causar perjuicios...”<sup>209</sup>

Aunque las comisiones varían en tamaño —dependiendo del ordenamiento de que se trate y eventualmente de la materia que determine su ámbito de competencia—, es siempre prudente que la legislación determine cuál es el número de integrantes de esos órganos del Consejo. Ello, que no ocurre en todos los casos, permite impedir excesos que terminan por desvirtuar el sentido de las comisiones, y altera el adecuado funcionamiento del Consejo General como órgano de decisión. En efecto, una comisión en la que concurre un número similar o idéntico de consejeros electorales, respecto de los que integran el Consejo General, puede convertir estas instancias de *coadyuvancia* y procesamiento previo de los temas en los verdaderos centros de decisión, y al Consejo en un simple órgano de ratificación, o peor aún, de mera formalización de decisiones que ya han sido predefinidas.

En el plano federal, la única comisión que se había contemplado en las normas electorales antes de 1996, era la Comisión Especial de Consejos Ciudadanos, que se constituía para revisar los Informes de Gastos de Campaña y los Informes Anuales en los que los partidos políticos debían reportar al IFE la totalidad de sus ingresos y egresos, tanto para el desarrollo de sus actividades de proselitismo, como para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Ésa era la única comisión legalmente constituida, aunque en la práctica, para discutir y resolver varios de los temas de la agenda del proceso electoral, se establecieron comisiones

<sup>208</sup> Cfr. AA.VV., *Código Electoral del Estado de Michoacán...*, op. cit., p. 218.

<sup>209</sup> COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. S3ELJ 07/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 10-11.

de consejeros ciudadanos de *facto*, a las que se les encomendaba la preparación de documentos sobre algunos aspectos relevantes, como la elaboración del “voto razonado del padrón electoral”, durante el proceso electoral federal de 1994.

Fue con la reforma electoral de 1996 que las comisiones del Consejo General cobraron carta de naturalización en la estructura del órgano electoral federal, cuando se estableció, en la ley, la existencia de las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; de Servicio Profesional Electoral; y de Capacitación Electoral y de Educación Cívica, que correspondían con varias de las direcciones ejecutivas del IFE. Además, se facultó al Consejo General a integrar las comisiones que considerara necesarias para el desempeño de sus atribuciones.<sup>210</sup>

Sin embargo, en los hechos ocurrieron una serie de distorsiones —tanto en la integración, como en la función— que llegaron a jugar, en los hechos, las comisiones del Consejo General. La exposición de motivos de la reforma al COFIPE, que se publicó el 14 de enero de 2008 como consecuencia de la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, presenta un diagnóstico claro del problema que se había generado en los hechos, en relación con la integración de las comisiones en el IFE: El “...defecto del diseño legal vigente —señala la exposición de motivos mencionada— es que no limita el número de consejeros electorales que pueden formar parte de cada comisión. El resultado es que en todas ellas el número prefigura mayoría de votos en el Consejo General, lo que es contrario a toda lógica de operación democrática en un órgano colegiado. Finalmente, al privilegiar la especialización por encima del carácter colegiado, se ha dado lugar a la existencia de compartimentos estanco que hace nugatoria la participación de otros integrantes del Consejo General, con especial perjuicio para quienes no tiene derecho a voto”.<sup>211</sup>

Ese diagnóstico no carecía de verdad. En efecto, había algunas comisiones, como la de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, que en el periodo que va del año 2000 al 2003 —precisamente en el que se sustanciaron los dos casos más emblemáticos de la fiscalización a cargo del IFE, “*Pemexgate*” y “*Amigos de Fox*”—<sup>212</sup> estaba integrada por siete consejeros electorales; con lo cual, si se toma en cuenta que el número posible de votos en el Consejo General era de nueve, las decisiones de la Comisión prefiguraban ya, con toda probabilidad, una definición predefinida, antes de que los asuntos fueran turnados al órgano de resolución definitiva que era el Consejo.

Pero, además, se configuró otro problema que complicaba el armónico y adecuado funcionamiento de los órganos del IFE. De nuevo, remitimos al diagnóstico hecho por la exposición de motivos de la reforma al COFIPE de 2008, en donde se señala que, “...particularmente a partir de la reforma de 1996, cuyos méritos y positivos resultados todos reconocemos, se desató la tendencia a que las comisiones permanentes de consejeros electorales actúen como órganos de dirección que subordinan y entorpecen el ejercicio de las facultades y atribuciones que el COFIPE otorga, de manera expresa a los órganos ejecutivos... La negativa práctica se agudizó por dos hechos: se han constituido comisiones permanentes de consejeros no contempladas en el COFIPE, de forma tal que casi para cualquier área de operación ejecutiva existe

<sup>210</sup> Así lo establecía el artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 22 de noviembre de 1996.

<sup>211</sup> Exposición de motivos del Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado, presentada ante el pleno el 4 de diciembre de 2007, p. 20.

<sup>212</sup> Sobre estos asuntos véanse los libros Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, *Ciro, Elecciones, dinero, corrupción. Pemexgate y «Amigos de Fox»*, México, Cal y Arena, 2006; así como Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones sobre los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

una comisión de consejeros electorales, lo que no fue la intención ni el sentido de la existencia de tales comisiones. Baste señalar que el texto vigente del artículo 80 del COFIPE, en su párrafo 2, solamente contempla la existencia de cinco comisiones permanentes de consejeros electorales, pero usando en exceso la norma general del párrafo 1 del mismo artículo, se han creado más de diez comisiones adicionales de igual tipo”.<sup>213</sup>

La reforma electoral de 2007-2008 atendió el punto y estableció —en el nuevo artículo 116 del COFIPE— que habría seis comisiones permanentes que son las de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral; Registro Federal de Electores; y de Quejas y Denuncias. Además, autorizó al Consejo General a constituir las comisiones que considerara necesarias para el desempeño de sus atribuciones; pero éstas siempre tendrán un carácter temporal.

Por otra parte, se estableció que todas las comisiones se integrarán con un máximo de tres consejeros; que la presidencia de cada una se rotará una vez al año; y también se estableció que pueden asistir a ellas, con excepción de la del Servicio Profesional Electoral -y sólo con derecho a voz- los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

Se trata de medidas pertinentes, sin duda; salvo la que establece la participación de otros miembros del Consejo General, además de los consejeros electorales; pues su presencia en órganos que no son de decisión, sino que, como mencionamos, únicamente pueden generar informes, dictámenes o proyectos de resolución que son presentados ante el Consejo General —del cual ya forman parte—, resulta en una interferencia indeseable en instancias de coadyuvancia y de auxilio a las tareas del propio Consejo.

### III. CONSEJO GENERAL

#### 1. *Denominación*

En el ámbito de las entidades federativas, los órganos superiores de dirección de las autoridades electorales, han retomado, en el mayor de los casos, el nombre que utiliza la legislación federal. En efecto, veinticuatro de los institutos locales eligieron para sus órganos superiores de dirección el nombre de Consejo General, en sintonía con lo que ocurre a nivel federal en el caso del IFE.

Por su parte, cinco legislaciones locales: Durango, Morelos, Sinaloa, Sonora y Tabasco, lo denominaron Consejo Estatal o bien, Consejo Estatal Electoral.

Los tres estados restantes le otorgan cada uno una denominación diferente: Nayarit, lo llama Consejo Local Electoral; Nuevo León, lo denomina Comisión Estatal Electoral, y, San Luis Potosí, lo denomina Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

#### 2. *Composición*

En “línea de máxima”, existe un modelo común en la integración de los consejos generales de los estados, que reproduce esencialmente la lógica de que subyace a la composición del órgano superior de dirección del IFE: consejeros electorales, que son los únicos que tienen derecho de voto, un representante por cada uno de los partidos políticos presentes en la entidad, eventualmente también representantes del Poder Legislativo, así como el secretario ejecutivo o su equivalente, todos ellos, generalmente, con derecho a voz.

<sup>213</sup> Exposición de motivos del Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*, pp. 19-20.

Sin embargo, más allá de ese modelo genérico, la composición específica del pleno del respectivo Consejo General tiene variaciones, en ocasiones incluso significativas, entre los estados, tal y como lo manifiesta el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL. Esas variaciones son visibles tanto en el número de integrantes, como en la representación de diversos actores, así en el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y en los partidos políticos.

Los estados de Colima y Veracruz, conforman el pleno del Consejo General con el número de miembros menos diversificado. En esos estados, sus consejos se integran únicamente por los consejeros electorales y los representantes de los partidos.

Por el contrario, el pleno que más partes involucra es el de Oaxaca, donde el Consejo General se integra por los consejeros electorales, por el secretario general, por los representantes del Poder Legislativo, por los representantes de los partidos políticos, por el representante de la vocalía del Registro Federal de Electores y por el director general del instituto. Le sigue en número de actores involucrados el Consejo General del Instituto Electoral de Puebla, mismo que se conforma por consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos, el secretario general y el representante del vocal del Registro Federal de Electores.

Llama la atención el hecho que, en estos dos estados, sus órganos superiores de dirección incorporen a funcionarios federales; como son los respectivos vocales en la entidad del Registro Federal de Electores, que es una Dirección Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Como es sabido, el Registro, que es la estructura de mayores dimensiones del IFE, cuenta con vocales en cada una de las treinta y dos juntas ejecutivas locales y en cada una de las trescientas juntas distritales de ese instituto; además de ser una estructura permanente encargada de la actualización del padrón electoral. Así mismo, en la actualidad, el único órgano que integra un padrón electoral es precisamente el Registro Federal de Electores. Ningún órgano electoral local formula un padrón propio, por lo que éstos reciben mediante un convenio específico el padrón electoral y el consecuente listado nominal, que corresponde a su entidad, de cara a cada proceso electoral. Lo anterior explica el vínculo estrecho que debe existir entre las autoridades electorales de los estados y las vocalías locales del Registro Federal de Electores; pero, formalizar a tal grado ese vínculo, estableciendo en las normas electorales locales, la participación del titular (o de un representante) de ese órgano federal en el consejo general de cada entidad, resulta inusual.

También, en relación con el número de actores involucrados, llama la atención la integración del Consejo General de Michoacán, que se compone por consejeros electorales comisionados, representantes del Poder Legislativo, el secretario general y los vocales de la Junta Estatal Ejecutiva; así como el de San Luis Potosí, mismo que está formado por consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, el secretario de actas, el secretario ejecutivo (este estado tiene una dualidad que no es usual, porque el secretario ejecutivo suele ser también el funcionario responsable de llevar las actas y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo General); y finalmente, los representantes de los partidos.

Por su parte, en nueve estados —Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Yucatán— el pleno está conformado por consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos. En Guerrero, Tlaxcala y Nayarit la conformación es similar, diferenciada sólo por la denominación del secretario: consejeros electorales, los representantes de los partidos políticos y el secretario general.

En los estados de Zacatecas, Tabasco y Jalisco, el pleno está compuesto por consejeros electorales, secretario ejecutivo, representantes del poder legislativo y representantes de los partidos. La conformación de Sinaloa es casi idéntica, variando únicamente en la denominación del secretario —que en este caso se denomina general—, quedando entonces como sigue: consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario general. Por su parte, en Durango y

Morelos, el pleno lo conforman los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, los representantes de grupos parlamentarios y los representantes de los partidos.

En cada uno de los ocho estados restantes, los consejos generales tienen una conformación diferente.

- En Aguascalientes, el pleno se integra por consejeros electorales, secretario técnico, representantes de los partidos y representante del vocal del Registro Federal de Electores;
- En Baja California está conformado por consejeros electorales, representantes de los partidos políticos y el secretario fedatario;
- En Baja California Sur, la integración es la siguiente: consejeros electorales, secretario general, representantes de los partidos y representantes de las fracciones parlamentarias;
- En Campeche, el pleno está formado por los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, los representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo;
- En Coahuila, se integra por consejeros electorales, secretario ejecutivo, secretario técnico y representantes de los partidos;
- En Guanajuato, el pleno está conformado por consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, representantes del Poder Ejecutivo y secretario;
- En Hidalgo, se integra por consejeros electorales, secretario general, representantes de los partidos y representante vocal del Registro Federal de Electores; y
- En Nuevo León, está integrado por los comisionados ciudadanos, los representantes de los partidos, el secretario y los vocales.

### 3. Quórum

Todos los órganos colegiados requieren la presencia de un número mínimo de miembros para poder instalarse y sesionar válidamente. Esta figura, aunque surgió en el derecho romano (para al indicar el número de miembros de una asamblea), adquirió carta de naturalización en el funcionamiento de los órganos parlamentarios; en primer lugar, en Inglaterra, donde el empleo de este vocablo se generalizó desde el siglo XVII.<sup>214</sup> Sin embargo, pronto terminó por generalizarse y utilizarse en relación con prácticamente cualquier órgano de integración plural.

Existen esencialmente dos tipos de quórum: el de asistencia, que supone por regla general que estén presentes más de la mitad de los integrantes del órgano de que se trate, aunque puede solicitarse que concurran a una sesión un número de miembros equivalente a una mayoría calificada predeterminada; y el quórum de votación, que se refiere al porcentaje de votos que se requieren de entre los asistentes a una reunión para tomar alguna decisión o aprobar algún punto. Generalmente ambos tipos de quórum suelen concurrir en el funcionamiento de los órganos colegiados de decisión.<sup>215</sup>

Todos los ordenamientos electorales del país establecen la existencia de los dos tipos de quórum para que puedan sesionar válidamente los consejos generales de los órganos electorales, tal y como se observa en el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL. En general, el quórum de asistencia que prevalece en la mayoría de esos órganos, es el que exige la presencia de la mitad más uno de los miembros de los consejos; pero estableciendo, además, la necesaria presencia del presidente del consejo que, invariablemente, es quien tiene la facultad de convocar a sesiones. Existen, por supuesto, como veremos, diferencias respecto del índice de asistencia requerido para sesionar; como que el quórum esté referido únicamente a ciertos integrantes del consejo, como los consejeros electorales que, casi en todos los casos, son los únicos fun-

<sup>214</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, voz "Quórum", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1993, t. IV, p. 2655.

<sup>215</sup> Cfr. *ibidem.*, pp. 2656-2657.

cionarios que tienen derecho de voto (como ocurre en el caso de Tlaxcala); o bien formulaciones combinadas, como el que concurren la mayoría de quienes tienen derecho de voto; pero también la mayoría de los representantes de los partidos políticos (como en el caso de San Luis Potosí).

Cabe señalar que, entre más alto es el requisito de quórum exigido, más complicada resulta la integración válida del órgano para poder sesionar. El mencionado caso de San Luis Potosí, por ejemplo, abre la posibilidad de que el funcionamiento del órgano dependa de los partidos políticos y que sean éstos, con su inasistencia, los que puedan determinar si una sesión se realiza o no.

Por lo que hace al otro tipo de quórum —el referido a las votaciones—, debe señalarse que el mismo depende de los temas que serán sometidos a decisión. En general, un quórum de votación más alto dificulta la toma de decisiones, porque impone un consenso mayor; pero también legitima más la decisión de que se trata, porque supone, precisamente, un acuerdo generalizado en torno al sentido de la decisión. En este caso, todos los ordenamientos electorales del país establecen, dependiendo de los temas, exigencias diferenciadas en cuanto a los porcentajes de votación para tomar las decisiones. La regla general es que, para aprobar un punto, se exija la mayoría de los votos presentes y que, en caso de empate, se resuelva el asunto a partir del voto de calidad del presidente (aunque hay muchos casos, incluido el del IFE, como veremos, en los que no está reconocido el voto de calidad). Sin embargo, existen algunas decisiones de particular relevancia, que usualmente demandan un número calificado de votos, tal es el caso generalizado de la designación del secretario ejecutivo, que requiere de un número mayor de votos que el de la simple mayoría (generalmente se exige una votación de dos tercios).

Como señalamos, en relación al número de integrantes requeridos para que el pleno pueda sesionar, podemos observar que, en la mayoría de los estados, el quórum es de la mayoría de los integrantes. Sin embargo, la fórmula varía en muchos casos.

En quince estados, las normas electorales han determinado que el quórum se integra con la asistencia de la mayoría de los integrantes; entre los que debe estar el consejero presidente. Por su parte, Baja California Sur hace la diferencia, al requerir de la presencia de la mayoría de los integrantes más el consejero presidente.

Tres estados, Nayarit, Morelos y el Distrito Federal, solicitan la asistencia de la mayoría de los integrantes, sin distinción. Lo cual supone la posibilidad de que el quórum se integre; pero que la mayoría de los asistentes no tenga derecho de voto, con lo cual se abre una delicada puerta en términos de la toma de las decisiones, particularmente si en esa sesión se resolverán asuntos que requieran una votación calificada (o si se quiere un determinado quórum de votación), o que requieran de una gran legitimación política; como por ejemplo: el voto razonado para validar el padrón electoral que se utilizará en una elección; o bien, el ya mencionado caso del nombramiento del Secretario Ejecutivo.

En Chihuahua, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo, el quórum exigido es el de la mayoría de los integrantes con derecho a voto, entre los que debe encontrarse el consejero presidente; mientras que Tamaulipas sólo requiere, sin más, de la asistencia de la mayoría de los integrantes con derecho a voto.

Los estados de Aguascalientes, Puebla y Tlaxcala adoptan, como requisito para alcanzar el quórum, la presencia de la mitad más uno de los integrantes, entre los que debe estar el consejero presidente. Zacatecas adopta el mismo modelo, pero precisa que los asistentes deben contar con derecho a voto.

El pleno de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León hace quórum con la asistencia de cinco de sus miembros.

Tlaxcala solicita, como requisito, la presencia de cuatro de sus miembros, entre los que deberán estar el consejero presidente y el secretario general.

Yucatán requiere de la asistencia de tres de sus integrantes con derecho a voto, incluyendo al consejero presidente.

Por último, San Luis Potosí alcanza quórum con la asistencia de la mayoría de los integrantes con derecho a voto, entre los que deben estar el consejero presidente, el secretario de actas y por lo menos la mitad de los representantes de los partidos políticos.

Así, en síntesis y de manera puntual, podemos concluir que:

- En veinte estados se necesita de la mayoría de los integrantes del Consejo General, incluyendo al presidente;
- En cuatro estados se necesita la mayoría de los integrantes con derecho a voto, incluyendo al presidente (Chihuahua, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo);
- En tres estados se necesita más de la mitad de los integrantes del Consejo (Distrito federal, Morelos y Nayarit);
- En Nuevo León se necesita la asistencia de 5 de sus miembros;
- En San Luis Potosí se necesita la mayoría de sus integrantes con derecho a voto, incluyendo el presidente y el secretario de actas;
- En Tamaulipas se necesita la mayoría de sus integrantes;
- En Tlaxcala se necesita de cuatro consejeros, incluyendo al presidente y al secretario general; y
- En Yucatán se necesitan tres integrantes con derecho a voto, incluyendo al presidente.

#### 4. *Derecho de voto*

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, en la integración de los consejos generales de los órganos electorales del país, tanto en el plano federal (con el IFE), como en el ámbito local, no todos los integrantes tienen el derecho de participar directamente en las decisiones mediante su voto. De hecho, la historia de los organismos electorales se ha centrado en una paulatina restricción de ese derecho, que en un principio era generalizado para prácticamente todos los integrantes del órgano (en los tiempos de la Comisión Federal Electoral; pero también en la primera etapa del IFE), hasta reservarlo casi en todo el país únicamente a los consejeros electorales, es decir, en el componente ciudadano (o mejor dicho ciudadanizado) de los consejos generales.

La evolución del derecho de voto en los órganos electorales no puede desprenderse del proceso de construcción de confianza en torno a los mismos que encontró en la ciudadanización un elemento fundamental. En efecto, la confianza no puede generarse si no existe una alta dosis de profesionalismo, de imparcialidad, de independencia y de autonomía en quienes toman las decisiones.

La figura de los consejeros electorales, así como la de sus antecedentes en el plano federal, los consejeros magistrados —pero, sobre todo, los consejeros ciudadanos—, fue pensada, precisamente, en términos de generar ese profesionalismo, imparcialidad, independencia y autonomía.

Profesionalismo, porque, a diferencia de las figuras que la precedieron, los consejeros electorales —que en muchos estados deben demostrar tener conocimientos suficientes sobre el tema electoral como requisito de elegibilidad— son funcionarios públicos de tiempo completo, a los que incluso se les prohíbe desempeñar encargos o comisiones remuneradas diferentes a las que implica su función electoral (la única excepción que admite el artículo 41 constitucional son las actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia), la intención de la ley es clara: permitir una dedicación permanente a las tareas que implica el encargo para garantizar el mayor grado de capacidad técnica y experiencia en el desarrollo de la función electoral.

Imparcialidad, porque los requisitos de exigibilidad solicitados de manera generalizada, es la no pertenencia presente ni pasada en un plazo establecido a las dirigencias partidistas, y porque los procedimientos de nombramiento, que usualmente establecen mayorías calificadas en las votaciones en los Congresos,

implican que hay consensos transversales entre las fuerzas políticas y, por lo tanto, se inhiben los compromisos partidistas de quienes tomarán las decisiones electorales.

Finalmente, independencia y autonomía, porque al existir garantías de tipo objetivo y subjetivo para quienes desempeñen ese encargo, como una remuneración suficiente, inamovilidad en el puesto, independencia financiera del órgano, etcétera, se inhiben condicionamientos indebidos de otros poderes públicos o incluso de los partidos políticos en sus decisiones.

Todas esas razones convergieron en la gradual tendencia a reservar el derecho de voto en el órgano electoral a los consejeros electorales que, a diferencia del resto de los integrantes del Consejo General —como son los representantes del Poder Legislativo (o consejeros de dicho poder) o los de los partidos políticos—, no garantizan esas cualidades en el ejercicio de un eventual voto (como no lo garantizaron a lo largo de la historia cuando eran titulares de ese derecho), pues se trata de personas con vínculos e identidades políticas que son públicas, sin duda legítimas; pero que no permiten una confianza en su objetividad e imparcialidad. Por eso extraña que subsistan casos como el de la legislación de Oaxaca, en la que todavía a los representantes del Poder Legislativo se les permite el ejercicio del derecho de voto en las sesiones del Consejo General.

Vale la pena mencionar que, de manera paralela al derecho de voto antes referido, la mayoría de los estados les otorga derecho a voz a todos los integrantes del pleno del Consejo General. Sólo cuatro estados, Tlaxcala, Tabasco, Hidalgo y Nuevo León hacen excepciones en este sentido. Así, en Tlaxcala sólo tienen derecho a voz los consejeros electorales, el secretario general y representantes de los partidos, mientras que en Tabasco y Nuevo León, sólo los consejeros electorales y los representantes de los partidos gozan de este derecho. Por último, Hidalgo le reconoce este derecho a los consejeros electorales, a los representantes de los partidos y al representante del vocal del Registro Federal de Electores. Al respecto, acúdase al cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL.

##### *5. Voto de calidad*

De conformidad con el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL, en la gran parte de los estados (en veintidós de ellos), en caso de empate en las votaciones en el Consejo General, su presidente goza de un voto de calidad, es decir, es el sentido de su voto el que determina la orientación de las decisiones. En el caso de Baja California, el presidente sólo tiene voto de calidad en la segunda ronda de votación. No obstante, en nueve estados no se señala si el presidente goza de esta prerrogativa, a saber: Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

Vale la pena recordar, como dato interesante, que desde 1996, es decir, desde que terminó el proceso de ciudadanización del IFE, y a diferencia de lo que ocurría cuando el Consejo General era presidido por el secretario de gobernación, el consejero presidente no cuenta con voto de calidad; por lo que en caso de empate en las votaciones, debe entenderse que el punto sujeto a consideración del Consejo debe entenderse como no aprobado.

##### *6. Convocatorias a sesiones*

El mismo cuadro XIII refiere que en las treinta y dos entidades el consejero presidente es quien tiene la facultad de convocar a la sesión del pleno de los órganos de dirección de los institutos electorales locales.

## CAPÍTULO TERCERO

### 7. *Tipos de sesiones*

Existen diferentes tipos de sesiones del pleno. Cada organismo electoral determina la cantidad, así como la denominación de las mismas. En diecinueve estados sólo se contemplan dos tipos de sesiones: ordinarias y extraordinarias.

En Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas las sesiones se clasifican en ordinarias, extraordinarias y especiales, mientras que en Veracruz, además de las sesiones ordinarias y extraordinarias también se contempla otro tipo, a las que denomina permanentes.

En los estados de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tabasco, no existe legislación acerca del tipo de sesiones plenarios del órgano de dirección del instituto electoral local respectivo. Véase el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL.

### 8. *Tipos de actos*

Existe consenso en los actos que se realizan en las sesiones del pleno de los órganos de dirección de los institutos electorales locales. En las treinta y dos entidades federativas se establece que pueden llevarse a cabo dos tipos de actos: acuerdos y resoluciones.

### 9. *Tipos de votaciones*

El porcentaje requerido de votación, para la celebración de acuerdos o resoluciones en las sesiones plenarios, puede, salvo en tres estados que detallaremos a continuación, clasificarse en dos categorías:

- En dieciocho estados, para la validez de todos los actos es necesario alcanzar mayoría de votos.
- En once estados (Baja California, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas), se diferencia el porcentaje de votación de acuerdo con el tipo de acto que deba determinarse. Para algunos casos, se solicita mayoría de votos; y en otros, mayoría calificada.

Los estados que establecen porcentajes diferentes a las anteriores son Veracruz y Yucatán, donde se requiere de unanimidad o mayoría de votos; mientras que en Hidalgo, no se especifica ningún requisito mínimo de votación.

## IV. COMISIONES

### 1. *Comisiones existentes*

En todas las legislaciones locales, el Consejo General o Estatal Electoral puede crear las comisiones que sean necesarias. Sin embargo, en las leyes electorales se señalan algunas comisiones específicas. El siguiente análisis fue hecho con base en las comisiones señaladas en las diferentes legislaciones electorales de cada estado (Véase Cuadro Comisiones del Consejo General):

- Oaxaca no cuenta con ninguna comisión;
- Nayarit, Nuevo León y Quintana Roo, sólo cuentan con una comisión;
- Aguascalientes, Colima, Querétaro y Sinaloa, cuentan con dos comisiones;

- Campeche, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas, cuentan con tres comisiones;
- Chihuahua, Morelos, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz, cuentan con cuatro comisiones;
- Baja California Sur, Durango, Michoacán, Puebla y Yucatán, cuentan con cinco comisiones;
- Coahuila y Distrito Federal, cuentan con seis comisiones;
- Hidalgo y Tlaxcala, cuentan con siete comisiones;
- Baja California, Estado de México y Guerrero, cuentan con ocho comisiones; e
- Hidalgo cuenta con once comisiones.

## 2. Denominación y tipos

La pluralidad de comisiones en las diferentes legislaciones es el resultado de las distintas necesidades del Consejo General o Estatal Electoral de cada estado.<sup>216</sup> Aunque las denominaciones varían de entidad en entidad, existen varias que cumplen las mismas funciones esenciales. De esta manera, tenemos que:

---

<sup>216</sup> Las Comisiones del órgano electoral que están establecidas por ley en cada entidad, son las siguientes:

- Aguascalientes cuenta con las siguientes comisiones: Asuntos Electorales y Dirección de Capacitación y Organización Electoral.
- Baja California cuenta con las siguientes comisiones de carácter permanente: Comisión Régimen de Partidos Políticos; Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos; Comisión de Procesos Electorales; Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica y Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Con independencia de las anteriores la ley también contempla dos comisiones adicionales: Comisión del Consejo General y Comisión Estatal de Vigilancia.
- Baja California Sur cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos; Comisión de Partidos Políticos, Registro y Prerrogativas; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Organización Electoral y del Servicio Profesional Electoral, y Comisión de Administración y Logística.
- Campeche cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión de Organización Electoral, y Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Chiapas cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión de Capacitación y Servicio Profesional Electoral, y Comisión de Organización Electoral.
- Chihuahua cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Comisión de Prensa, Radio, Televisión y Otros Medios. Además de las anteriores la ley contempla otras dos de carácter especial: Comisión Especial para dar Seguimiento Permanente al Avance y Ejecución del Convenio de Coordinación que se celebre con el Registro Federal de Electores, y Comisión de Justicia.
- Coahuila cuenta con Las siguientes comisiones: Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina; Comisión de Legalidad; Comisión de Contraloría y de Fiscalización; Comisión de Acceso a Medios de Comunicación; Comisión Instructora, y Comisión de Verificación.
- Colima cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Infracciones Administrativas y una comisión de consejeros electorales que se encargará de la vigilancia y revisión de los informes de financiamiento de los partidos políticos.
- Distrito Federal cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Asociaciones Políticas.; Comisión de Servicio Profesional Electoral; Comisión de Organización y Geografía Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Fiscalización, y Comisión de Normatividad y Transparencia.
- Durango cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión Estatal de Vigilancia; Comisión de Vigilancia del Registro Estatal de Electores; Comisión de Quejas, y Comisión de Conductas Infractoras.
- Estado de México cuenta con las siguientes comisiones de carácter permanente: Comisión de Organización y Capacitación; Comisión de Vigilancia de las Actividades Administrativas y Financieras; Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión; Comisión de Servicio Electoral Profesional y Comisión de Promoción y Difusión de la Cultura Política y Democrática. Las comisiones especiales son: Comisión de Vigilancia para la Actualización, Depuración y Verificación del Padrón y Lista Nominal de Electores; Comisión Dictaminadora del Registro de Partidos Políticos, y Comisión para la Demarcación Distrital Electoral.
- Guanajuato cuenta con las siguientes comisiones: Comisión Ejecutiva; Comisión de Fiscalización, y Comisión de Justicia.
- Guerrero cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización y Financiamiento Público; Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Administración; Comisión de Seguimiento y Evaluación del Programa de Resultados Electorales Preliminares; Comisión del Servicio Profesional Electoral, y Comisión del Registro Federal de Electores y de la Cartografía Electoral.
- Hidalgo cuenta con las siguientes comisiones de carácter permanente: Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión del Registro de Electores; Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión Jurídica y Comisión de Administración y Servicio Profesional Electoral. También encontramos en la ley electoral las siguientes comisiones

## CAPÍTULO TERCERO

- Como se indica en el cuadro XV. ATRIBUCIONES DEL PLENO (III). ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN, en diecinueve estados hay una comisión encargada de las tareas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, que también es la encargada de sustanciar los procedimientos sancionatorios respecto de las irregularidades detectadas en esta materia.
- En diecinueve entidades hay una comisión encargada de la capacitación electoral y educación cívica, que coadyuva con las tareas del Consejo General respectivo en todo lo concerniente a la capacitación de ciudadanos que han sido insaculados para integrar las mesas directivas de casilla.

---

especiales: Comisión de Auditoría y Fiscalización; Comisión de Radio, Televisión y Prensa; Comisión General de Vigilancia; Comisión Especial del Programa de Resultados Electorales Preliminares, y Comisión Especial que atiende el cumplimiento de las disposiciones de la ley electoral en materia de precampañas.

-Jalisco cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación y Organización Electoral (se fusionan en el proceso electoral); Comisión de Prerrogativas a Partidos Políticos; Comisión de Investigación y Estudios Electorales, y Comisión de Quejas y Denuncias.

-Michoacán cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Administración; Comisión de Prerrogativas y Fiscalización; Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Comisión Especial para el Voto de los Michoacanos en el Extranjero.

-Morelos cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión de Organización y Partidos Políticos; Comisión de Capacitación y Educación Electoral, y Comisión de Administración y Financiamiento.

-Nayarit prevé sólo la creación de una comisión que tiene la finalidad de fiscalizar los recursos financieros que los partidos políticos eroguen para la obtención del sufragio, misma que se constituirá por el director de organización electoral, el director administrativo, dos consejeros electorales y el secretario general, quien la presidirá.

-Nuevo León, en esta entidad la ley electoral sólo hace mención de la Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado.

-Oaxaca, no se menciona ninguna en específico.

-Puebla cuenta con las siguientes comisiones: Comisiones de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Medios de Comunicación y Topes de Gastos de Campaña; Comisión Administrativa y Comisión Revisora.

-Querétaro cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Control Interno, Comisión de Organización Electoral y Educación Cívica y Capacitación Electoral.

-Quintana Roo establece en su ley electoral a la Comisión de Infracciones Administrativas.

-San Luis Potosí cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión de Educación Cívica y Cultura Política; Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, y Comisión de Análisis del Marco Jurídico Electoral.

-Sinaloa cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y Comisión de Fiscalización.

-Sonora cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión de Monitoreo de Medios de Comunicación; Comisión de Organización y Capacitación Electoral y Comisión de Administración. También cuenta con una comisión especial, que es la Comisión de Vigilancia del Registro Electoral.

-Tabasco cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Quejas y Denuncias; Comisión de Radio y Televisión, y Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

-Tamaulipas cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Organización Electoral, y Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

-Tlaxcala cuenta con las siguientes comisiones permanentes: Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Administración y Fiscalización; Comisión de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica; Comisión de Medios de Comunicación Masiva; Comisión de Quejas y Denuncias, y Comisión de Vigilancia del Registro de Electores. En el texto del código encontramos otras comisiones: Comisión de Gobierno Interno y Comisión Especial para Verificar todo el Proceso de Impresión de las Boletas Electorales.

-Veracruz cuenta con las siguientes comisiones: Prerrogativas y Partidos Políticos; Organización y Capacitación Electoral; Administración, y Servicio Profesional Electoral. El código también señala que en materia de medios el Consejo General del Instituto creará la Comisión de Medios de Comunicación encargada de convenir las tarifas publicitarias con medios distintos a la radio y la televisión durante el proceso electoral respectivo.

-Yucatán cuenta con las siguientes comisiones permanentes: Prerrogativas; Administración; De Participación Ciudadana. Además de otras dos de carácter especial: Comisión Especial de Precampañas, y Comisión de Denuncias y Quejas.

-Zacatecas cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Administración y Fiscalización Administración y Prerrogativas; Comisión Revisora y Comisión de Asuntos Jurídicos.

- En catorce estados hay una comisión encargada de la organización electoral en la que se procesan, en primera instancia las tareas relativas a la operación de los procesos electorales tales como la integración de los Consejos Distritales y/o Municipales, o la producción y distribución de los materiales electorales.
- En dieciséis entidades hay una comisión encargada sobre cuestiones de prerrogativas y partidos políticos que son los órganos que procesan el cálculo y distribución de las prerrogativas a las que por ley tienen derecho los partidos políticos, en primera instancia el financiamiento público que les corresponde.
- En nueve estados hay, además, una comisión encargada de la administración electoral.

Como podemos ver, las comisiones que más frecuentemente encontramos establecidas en los ordenamientos estatales son aquellas que están directamente vinculadas con las actividades relativas a la organización de los procesos electorales y su administración. Con una frecuencia menor también encontramos que hay entidades que determinan comisiones más especializadas en otros aspectos de la función electoral que no están tan directamente relacionadas con la operación de las elecciones, como son los siguientes ejemplos:

- En los estados de Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México e Hidalgo cuentan una comisión encargada de la vigilancia.
- En los estados de Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo y Veracruz hay una comisión encargada del servicio profesional electoral. Llama la atención en este sentido que aunque la profesionalización de los órganos electorales está dispuesta desde el artículo 116 de la Constitución mexicana, sólo en estas siete entidades exista una comisión encargada específicamente del seguimiento y supervisión de los respectivos servicios civiles de carrera.
- En los estados de Distrito Federal y San Luis Potosí hay una comisión encargada de la transparencia.
- En los estados de Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Tabasco y Tlaxcala hay una comisión encargada del registro de electores.
- En los estados de Durango, Jalisco, Tabasco, Tlaxcala hay una comisión de quejas y denuncias.

Hay también algunas entidades que contemplan comisiones específicas que son originales en cuanto no son reproducidas de manera genérica en otros estados, como ocurre en los siguientes casos:

- En Baja California hay una comisión de procesos electorales.
- En los estados de Chihuahua y Guanajuato hay una comisión de justicia.
- En Yucatán hay una comisión de participación ciudadana.
- En Baja California hay una comisión de procesos electorales.
- En Michoacán hay una comisión especial para el voto de los michoacanos en el extranjero.
- En el Estado de México hay una comisión encargada de la promoción y difusión de la cultura política y democrática.
- En Guerrero hay una comisión encargada del seguimiento y evaluación del programa de resultados electorales preliminares.
- En Jalisco hay una comisión de investigación y estudios electorales.

### 3. Integración

El cuadro XVI. COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL, indica que, en todos los casos, el Consejo General se encarga de aprobar la integración de las comisiones, ya sean permanentes, temporales o especiales. No obstante, es muy importante subrayar que los estados que cuentan con comisiones permanentes y temporales (y/o especiales) prevén una integración diferente para cada tipo.

Así tenemos que, en concordancia con el modelo federal, regularmente en la mayoría de los estados, las comisiones se integran con un máximo de tres consejeros electorales designados por el pleno, quienes son los únicos con derecho a voto. De entre ellos nombran a su presidente y, comúnmente, cuentan con un secretario técnico (casi siempre es el director ejecutivo del área que corresponda de acuerdo a la materia), o en su caso, el secretario ejecutivo del Consejo General.<sup>217</sup> Tal es el caso de: Baja California, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Morelos, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

En muchas ocasiones, la ley se limita a señalar que el Consejo General integrará las comisiones con los consejeros electorales y con la participación de los representantes de los partidos políticos, sin especificar ni el número de integrantes ni el proceso de designación. Generalmente, las comisiones integradas designan a su presidente. Es el caso de: Aguascalientes, Chiapas y Nuevo León.

En algunos institutos electorales, el Consejo General designa, de entre los consejeros electorales, a los titulares de las comisiones. En estos casos, las comisiones cuentan para su funcionamiento con una Secretaría Técnica y con la estructura administrativa que establezca el reglamento interior del instituto (Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo<sup>218</sup> y Sinaloa).

En Michoacán, Nayarit, Nuevo León<sup>219</sup>, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas, la ley sólo establece que el Consejo General integrará las comisiones, a las cuales fijará sus atribuciones y competencia.

Por otra parte, en Chihuahua, los titulares de las comisiones son designados por el Consejo General a partir de una convocatoria pública.<sup>220</sup>

En Coahuila<sup>221</sup> y Colima, la legislación sólo menciona que el Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias, y con el número de integrantes que acuerde. Mientras que en Jalisco y Puebla, las comisiones permanentes se integran exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General.<sup>222</sup> Cabe mencionar el caso Hidalgo, donde existen comisiones de vigilancia.<sup>223</sup>

<sup>217</sup> En Baja California, las ausencias de los secretarios técnicos en las reuniones de trabajo o sesiones de las comisiones, serán cubiertas por quien designe el Presidente de la Comisión, de entre el personal del Instituto Electoral.

<sup>218</sup> Artículo 120.- Las Comisiones Permanentes se integrarán con un consejero electoral propuesto por el Presidente del Consejo General, quien fungirá como Presidente de la Comisión; dos representantes de los partidos políticos con registro, los cuales serán sorteados y el Coordinador Ejecutivo del área correspondiente quien actuará como Secretario.

<sup>219</sup> En Nuevo León, la legislación sólo menciona a Comisiones Municipales Electorales. Las Comisiones Municipales Electorales se integrarán por tres miembros designados por la Comisión Estatal Electoral, que desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Vocal. Asimismo contarán con un suplente común.

<sup>220</sup> El plazo por el que los titulares de tales órganos funcionarán será el mismo por el que fue nombrado el Consejero Presidente, sin perjuicio de que puedan ser removidos por determinación del Consejo General. En el caso de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el aspirante además deberá comprobar la experiencia en tareas de auditoría y fiscalización, con al menos 5 años de antigüedad.

<sup>221</sup> En Coahuila existen tanto comisiones como subcomisiones.

<sup>222</sup> Los consejeros electorales podrán participar hasta en tres de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

<sup>223</sup> Artículo 116.- El Instituto Estatal Electoral contará con comisiones de vigilancia, las que estarán integradas exclusivamente por los representantes de los partidos políticos acreditados ante los consejos respectivos y su función será vigilar la actuación del órgano de dirección, ejecutivo y los desconcentrados.

En Veracruz, las comisiones del Consejo General están integradas en igual número de consejeros electorales y representantes de los partidos políticos —que para cada caso se acuerde— y son presididas por un consejero electoral. Asimismo, los representantes de los partidos políticos serán integrantes con voz en todas las comisiones que no estén conformadas exclusivamente por consejeros.

Con respecto a la integración de las comisiones temporales y/o especiales, en casi todos los casos las legislaciones electorales señalan que el Consejo General puede integrar las que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales estarán determinadas en el reglamento o acuerdo correspondiente, y, en todos los casos, presididas por un Consejero Electoral.

#### 4. *Número de integrantes: número establecido por ley*

El número de integrantes de cada comisión depende de cada entidad federativa. No obstante, existen algunas particularidades, a saber:

En Chihuahua, exclusivamente durante los procesos electorales, las comisiones se integran hasta con dos consejeros electorales, designados por el Consejo General. En estos casos, la comisión de que se trate es presidida por el consejero electoral designado para tal efecto, y el titular de la comisión funge como secretario técnico.

En Chihuahua, la Comisión de Justicia tiene lugar cuando el presidente del Consejo estima procedente la remoción de alguno de los consejeros electorales, por lo que solicita al magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral que integre dicha comisión.

En Campeche, las comisiones permanentes se integran únicamente con 3 consejeros electorales, mientras que las comisiones especiales las integra el Consejo General con el número de miembros de su seno que, para cada caso acuerde; y siempre serán presididas por un consejero electoral.

En Chiapas, las comisiones permanentes se integran exclusivamente por consejeros electorales.<sup>224</sup> En cambio, las comisiones especiales se integran con el número de miembros que el Consejo General acuerde en cada caso; empero los partidos políticos pueden acreditar a un representante con derecho a voz, en cada una de las comisiones; para cuyo efecto el Consejo emitirá el correspondiente reglamento interno.

En el Estado de México, donde existen comisiones de los tres tipos (permanentes, temporales y especiales), el artículo 93 del Código Electoral establece que las comisiones especiales se conformarán en virtud del acuerdo de creación del Consejo General, el cual debe establecer los motivos de creación, objetivos y tiempos de funcionamiento.

En Hidalgo, las comisiones permanentes se integrarán con un consejero electoral propuesto por el Presidente del Consejo General, quien fungirá como presidente de la Comisión; dos representantes de los partidos políticos con registro, los cuales serán sorteados, y el coordinador ejecutivo del área correspondiente, quien actuará como secretario.

En Nayarit, la Comisión de Fiscalización está constituida por el director de organización electoral, el director administrativo, dos consejeros electorales y el secretario general, quien la presidirá.

#### 5. *Competencias y funcionamiento*

En todos los casos, las comisiones son creadas por el Consejo General para su mejor funcionamiento, es decir, para que éstas coadyuven y apoyen al Consejo respecto a determinadas labores en áreas específicas.

---

<sup>224</sup> Las comisiones permanentes contarán con secretarios técnicos, que serán los directores ejecutivos del ramo, quienes asistirán a las sesiones sólo con derecho de voz.

No obstante, en varios estados, algunas comisiones tienen atribuciones específicas, por ejemplo:

En Aguascalientes, la Comisión de Asuntos Electorales emite un dictamen que presenta al pleno del Congreso, para elegir a cada uno de los consejeros, por lo que debe de allegarse de la información relacionada con el aspirante; incluso podrá elegir la metodología de selección que considere pertinente a efecto de tomar la decisión correspondiente.

En Baja California, las comisiones deberán presentar un informe, opinión, punto de acuerdo o dictamen, según sea la naturaleza del asunto turnado, fundándolos y motivándolos, en el que consideren las opiniones de los partidos políticos y las pruebas que se hubiesen presentado, cuando sea el caso. Los representantes de los partidos políticos deberán ser convocados a las reuniones de trabajo y a las sesiones que celebren las comisiones. Asimismo, la Dirección de Capacitación y Organización Electoral, actuará bajo la supervisión de la comisión correspondiente, que al efecto integrará el Consejo.

Es muy común que, en todos los asuntos que se les encomienden, las comisiones deben presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución -según el caso- dentro del plazo que determine este código o sea fijado por el Consejo General. De igual forma, en varios estados, el secretario del Consejo General colabora con las comisiones para el cumplimiento de las tareas que se les hayan encomendado.

Finalmente, en el Distrito Federal, las comisiones permanentes y provisionales solo podrán conocer de los asuntos de su competencia. Se integran por tres consejeros electorales, de los cuales uno es designado como su presidente, de manera rotativa, por un periodo de 24 meses. Las comisiones sesionan mensualmente de forma ordinaria, o en sesión extraordinaria, cuando así se requieren.<sup>225</sup>

Se puede concluir que, en todos los casos, las funciones y competencias de las comisiones, son asignadas por el Consejo General, mediante acuerdo, o por el reglamento interior del instituto.

### 6. Modalidad de la presidencia

En todos los casos, los presidentes de las comisiones son consejeros electorales. En algunos casos, debido a la importancia de la comisión, el titular es el mismo presidente del Consejo General. En los casos en los que las comisiones se integran sólo por consejeros electorales, éstos escogen de entre ellos a su presidente, aunque algunas veces lo designa el Consejo General a propuesta del presidente.

## V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

En calidad de instituciones públicas con un *status* particular, los órganos electorales se rigen por un conjunto de principios que condicionan tanto su organización como su funcionamiento.

Evidentemente, existe una multiplicidad de principios que, derivado de su naturaleza administrativa, influyen en su organización, como el de jerarquía, competencia o descentralización.<sup>226</sup> No obstante lo anterior, nos interesa únicamente realizar un primer ejercicio de aproximación a aquellos principios que, de manera directa, se vinculan con su composición; en el entendido que son órganos que se componen de una naturaleza peculiar, y aquellos otros que desvelan la singularidad de su funcionamiento interno.

<sup>225</sup> La convocatoria a sesión ordinaria deberá expedirse cuando menos con setenta y dos horas de anticipación y a sesión extraordinaria con veinticuatro horas de anticipación. Para efectos de lo anterior, se emitirá el reglamento interior o el reglamento de sesiones del Consejo General y de sus comisiones.

<sup>226</sup> Al respecto, García-Trevijano Fos, José Antonio, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, prólogo de Jaime Guasp, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957, pp. 185 y ss.

### 1. *Los principios rectores como principios de organización y funcionamiento*

En un interesante recorrido jurisprudencial, los tribunales federales han procedido a conceptualizar; a establecer las derivaciones; a puntualizar los sujetos condicionados, y a inquirir las influencias específicas de los principios que la Constitución establece como rectores de la función electoral.<sup>227</sup>

Ha sido principalmente la Suprema Corte la que ha señalado qué significan —tanto de manera conjunta como de forma individualizada— los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, contenidos tanto en el artículo 41 fracción V, primer párrafo, como en el 116 fracción IV inciso b).<sup>228</sup>

Ha sido ella quien también ha procedido a analizar la forma concreta de cómo el legislador de las entidades federativas se vincula a dichos principios, con el objeto de garantizar que en el ejercicio de su actividad normativa se despliegue dentro del amplio margen de posibilidades, que el contenido de los mismos permite.<sup>229</sup>

Ha llevado a cabo una prolífica labor para establecer los vínculos y las derivaciones que tienen estos principios, con la multiplicidad de actos específicos que conforman la organización de las elecciones.<sup>230</sup>

A la Sala Superior, en cambio, le ha correspondido analizar cómo las autoridades electorales, los poderes públicos, los partidos políticos y sus candidatos, —coparticipes todos de la función electoral—, en el ejercicio cotidiano de sus actividades, adecuan su actuación a los principios rectores.<sup>231</sup>

<sup>227</sup> Una aproximación inicial al significado de estos principios puede verse en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, *op. cit.*, pp. 250-253.

<sup>228</sup> Ha realizado un ejercicio conjunto de conceptualización en la tesis de jurisprudencia: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, noviembre de 2005, p. 111. De manera particularizada, sobre el principio de certeza: MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. P./J. 60/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2001, p. 752. En torno a los principios de imparcialidad e independencia: DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 61 DE SU CÓDIGO ELECTORAL, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD PARA CELEBRAR, A PETICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONVENIOS DE ASESORAMIENTO Y DE APOYO LOGÍSTICO, VULNERA LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 57/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, agosto de 1999, p. 550.

<sup>229</sup> Ha dicho, por ejemplo, que el principio de certeza condiciona permanentemente la función del legislador estatal. “El principio de certeza que prevé el referido artículo constitucional consiste —según ella, en que las Legislaturas Locales deben establecer que toda actuación de las autoridades electorales se apegue a los supuestos establecidos en normas generales, de tal manera que esa obligación sea estricta y rigurosa, es decir, sin dejarles margen de arbitrio y discrecionalidad”. CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL NO ESTABLECER EL LEGISLADOR LOCAL LO QUE DEBE ENTENDERSE POR “CAUSAS GRAVES” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN X, DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, POR LAS CUALES AQUÉL PODRÁ REMOVER A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DISTRITALES Y COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA CONSAGRADO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 46/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 565.

<sup>230</sup> Ha establecido, por ejemplo, la vinculación de los principios rectores con el tema de la difusión de los resultados de encuestas y sondeos de opinión, en relación con el artículo 7º. de la Constitución. que dichos principios. DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 164 DE SU CÓDIGO ELECTORAL, QUE REGULA LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA TUTELADA POR EL ARTÍCULO 70. CONSTITUCIONAL. He señalado el vínculo que tienen como los requisitos de elegibilidad, particularmente con el régimen de incompatibilidades. CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. NO ESTÁN SUJETOS A UNA RELACIÓN DE NATURALEZA LABORAL. 2a./J. 141/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 278.

<sup>231</sup> Ha sostenido que si las autoridades electorales no proceden con la exhaustividad requerida, puede ocasionarse retraso en la solución de las controversias, acarreado incertidumbre jurídica, pudiendo conducir incluso a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. S3ELJ 43/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 51. Ha dicho que ante la comisión de violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que se han vulnerado princi-

Sin embargo, desde el 2003 la Suprema Corte avanzó una trascendental jurisprudencia, donde se asienta con meridiana claridad las diversas funciones que cumplen los principios rectores en materia electoral.

En efecto, de una interpretación gramatical y teleológica del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución mexicana, cuyo contenido establece que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rija por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, advierte:

- Que el alcance de citada norma constitucional, consiste en que el legislador local deba establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por dichos principios;
- Que también comprende la conformación orgánica de esos entes, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales, en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes.

De esta manera, concluye, los principios aludidos en la Constitución, “tienen como finalidad tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, como la conformación de las mismas”.<sup>232</sup>

Lo anterior quiere decir que los principios rectores en materia electoral generan efectos directos, tanto en la arquitectura jurídica, como en el desempeño cotidiano de las instituciones electorales; y que todos ellos se erigen, en consecuencia, en principios de organización y funcionamiento de dichos órganos.

No puede dejar de señalarse que los principios rectores ejercen sus influjos en otra dirección:

- Son válidamente exigidos, en lo individual, a los encargados de llevar a cabo la función electoral, es decir, a los consejeros electorales —e incluso a los magistrados—.<sup>233</sup>

---

pios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, procede la nulidad de la elección. NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (Legislación de San Luis Potosí). S3EL 041/97, *Revista Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, pp. 51-52, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 729-730. Ha sostenido, en este orden de consideraciones, no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones a la libertad de expresión del gobernador del estado, ya que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, y se requieren para asegurar la eficacia de los principios rectores en materia electoral. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima). S3EL 027/2004, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 682-684.

<sup>232</sup> AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P/J. 1/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, registro: 184965, p. 617.

<sup>233</sup> La Sala Superior ha subrayado que “*la exigencia de independencia, objetividad e imparcialidad son válidamente exigidas a los encargados de llevar a cabo la función electoral, incluso, en lo individual, como consejeros electorales o magistrados*, sin que exista oposición con la visión señalada.

La *independencia* implica la situación institucional que permite a los consejeros emitir sus decisiones 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.

La *objetividad*, en términos generales, es la virtud de abordar cualquier cuestión en forma desinteresada y desapasionada, con independencia de la propia forma de pensar o de sentir.

La *imparcialidad* implica la ausencia de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

En específico, *dichos principios deben observarse, con mayor exigencia, tratándose de la integración del Consejo Estatal Electoral*, pues se trata del órgano facultado para organizar las elecciones municipales y estatales en Durango y por tanto, como árbitro en las contiendas

El panorama general se completa, entonces, cuando se advierte que los principios rectores interactúan en una triple vertiente:

*Vertiente orgánica:* Los órganos legislativos de las entidades federativas, al proceder al diseño y edificación normativa de las autoridades electorales, están vinculadas a la observancia de dichos principios; lo cual los obliga a proceder con la máxima de las cautelas para respetar la naturaleza y las características que las mismas deben poseer para erigirse en auténticos ejes articuladores de la democracia en sus respectivas entidades.

*Vertiente funcional:* El legislador queda igualmente vinculado a completar un ejercicio de ingeniería normativa que garantice que las autoridades electorales cumplan con sus funciones ordinarias de preparar, organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales bajo la cobertura jurídica de dichos principios.<sup>234</sup> Con ello se posibilita que las autoridades electorales cuenten con los instrumentos —o las bases jurídicas necesarias— para el adecuado desempeño de sus actividades.<sup>235</sup>

*Vertiente subjetiva:* El legislador se encuentra nuevamente condicionado a estipular un régimen de requisitos para todos aquellos que aspiran a ser designados como integrantes de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales, en virtud que su cumplimiento se considera indispensable para cubrir las exigencias derivadas de los principios rectores.<sup>236</sup> Adicional a ello, el espacio de actuación de los consejeros electorales está igualmente sujeto a la estricta observancia de los mismos, lo cual supone que, una vez designados, quedan constreñidos legalmente a conducirse con independencia, objetividad, imparcialidad, certeza y legalidad.

## 2. *El principio de colegialidad*

Las instituciones electorales de la República mexicana son, por su propia naturaleza, órganos en cuya composición participa una pluralidad de miembros.<sup>237</sup> De manera particular, tienen como uno de sus principales órganos centrales a los órganos superiores de dirección, denominados en muchos casos consejos generales. Estos órganos, desde la época del partido hegemónico (pero con mayor énfasis a partir de

---

partidistas, debe satisfacer en la mayor medida posible la independencia, objetividad e imparcialidad en sus actuaciones” —cursivas nuestras—. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 126-127.

<sup>234</sup> La Suprema Corte ha sostenido que cuando se “establece que las constituciones y las leyes de los estados garantizarán que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, *también lo es que esa autonomía e independencia se refieren a las actividades ordinarias que les fueron encomendadas a dichos organismos*, como son, entre otras, la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales” —cursivas nuestras—. CONSEJO Y TRIBUNAL ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS. EL HECHO DE QUE SE HAYAN MODIFICADO VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, SIN TOMAR EN CUENTA SUS PROPUESTAS, NO ES VIOLATORIO DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE DICHS ORGANOS ELECTORALES. P/J. 14/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, Febrero de 2001, p. 990

<sup>235</sup> En cuanto al funcionamiento, la Suprema Corte ha sostenido, por ejemplo, que el principio de certeza obliga a que las legislaciones electorales establezcan un plazo específico para que, en caso de ausencia definitiva del consejero presidente, la legislatura estatal lleve a cabo el nombramiento del consejero presidente sustituto, porque si no es así, el mecanismo de sustitución temporal puede generar que un funcionario electoral distinto funja indefinidamente como tal, “lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral y, por ende, se vulnera el principio de certeza”. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN III, Y 38 DE SU LEY ORGÁNICA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE CERTEZA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE EL PRIMERO NO FIJA EL PLAZO ESPECÍFICO PARA LA DESIGNACIÓN DEL CONSEJERO PRESIDENTE SUSTITUTO DEL INSTITUTO RESPECTIVO, Y EL SEGUNDO TAMPOCO ESTABLECE EL PLAZO EN EL QUE EL DIRECTOR JURÍDICO PUEDA FUNGIR COMO SUSTITUTO DEL SECRETARIO GENERAL (DECRETO PUBLICADO EL 27 DE AGOSTO DE 2002 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO). P/J. 2/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2003, p. 618.

<sup>236</sup> SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 71-73.

<sup>237</sup> *Vid.* Lavilla Rubira, Juan José, voz “Órgano colegiado”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 4689 y ss.

la creación de entidades verdaderamente autónomas), han mantenido una configuración colegiada que exige la confluencia de distintas voluntades para la toma de las decisiones. La creación del IFE en 1990, y de instituciones similares en las entidades federativas, presupuso que la edificación de un *cuerpo colegiado* era la fórmula más propicia para enviar el mensaje de que los órganos a quienes corresponde fomentar el pluralismo político son, ellos mismos, órganos que se integran bajo una pluralidad de perspectivas y puntos de vista.<sup>238</sup>

La *composición plural* obliga establecer un principio que explique la modalidad de su actuación y funcionamiento.<sup>239</sup> Es por ello que el de colegialidad se erige como un principio de la mayor relevancia en el contexto que nos ocupa.

En general, el *principio de colegialidad* representa un método de imputación y toma de decisiones. Esto significa que las decisiones se aprueban una vez que han sido del conocimiento, y que han pasado por la discusión y el voto de los integrantes del órgano; y además, que las mismas se imputan a todo el colegio;<sup>240</sup> es decir, que los acuerdos y resoluciones se atribuyen, en el caso que nos interesa, al órgano superior de dirección, y no a una parte del mismo representado por aquellos que hayan votado a favor de su sentido. Cuando las decisiones pasan por un proceso deliberativo, en el que participan todos sus miembros, y su sentido final se comparte entre todos, el nivel de fortaleza y autoridad que alcanzan tiende a elevarse, porque llevan la fuerza de una voluntad que logró pasar por el filtro de un conjunto de sujetos con perspectivas, ideologías y formas de concebir la realidad distintas.

La colegialidad tiene un conjunto de vínculos y derivaciones que deben advertirse, así sea someramente.

El tipo de deliberación y la forma de expresión del voto constituye uno de sus vínculos. Lozano y Saccomanno señalan que, si la actividad del órgano se conoce mediante las resoluciones que se adoptan, y si las mismas se imputan al colegio, con independencia de la visión particular de sus miembros, entonces, la consecuencia que deriva es que, tanto sus deliberaciones como sus votaciones han de ser secretas.<sup>241</sup>

Esto evidentemente no sucede con los órganos electorales. Recordemos que estamos ante órganos de naturaleza administrativa que, de forma general, están obligados legalmente a sesionar públicamente, y como una derivación de esto, los consejeros electorales están obligados a establecer sus posturas y a definir el sentido de sus votos en público.

No obstante, a pesar de que es fácil distinguir las posturas individuales y el nivel de adhesiones que al final acuerpan una decisión, lo cierto es que esta decisión representa la voluntad del órgano. No importa, en consecuencia, el número de voto que haya tenido formalmente. La voluntad se entiende expresada de manera homogénea.

A diferencia de otro tipo de órganos<sup>242</sup>, en nuestro contexto específico, es necesario que las posiciones individuales —y el sentido de los votos— se tomen públicamente, porque dicha apertura ha sido una

<sup>238</sup> Son pocas las resoluciones jurisdiccionales que se detiene a señalar la naturaleza de estos órganos. La otrora Sala Central del Tribunal Electoral emitió una tesis relevante en donde destacó: “El Consejo General del Instituto Federal Electoral es un *cuerpo colegiado*” —cursivas nuestras—. CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS ACUERDOS DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE LEGALIDAD. SC008.2 EL1, Sala Central, Segunda Época, 1994.

<sup>239</sup> García-Trevijano, nos señala “que una cosa es el principio de colegialidad y otra muy distinta el órgano colegial”. *Principios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 249.

<sup>240</sup> En opinión de García-Trevijano, “son normalmente <órganos de sujetos> que imputan su actividad a la persona jurídica u organización”. *Idem*.

<sup>241</sup> Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal constitucional. Composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, p. 235.

<sup>242</sup> Los órganos jurisdiccionales, igualmente colegiados, contemplan en muchas ocasiones una mención expresa de que las deliberaciones y las votaciones serán secretas. En cambio, los órganos representativos actúan justamente bajo las premisas contrarias. Al respecto, *ibidem*, pp. 235-236.

contundente respuesta a la secrecía y la opacidad —como antaño se tomaban las decisiones— en materia de organización electoral, al margen de cualquier deliberación pública y, por tanto, con alejamiento absoluto de cualquier posibilidad de control por parte de la ciudadanía.

La segunda derivación se vincula a la obligación de asistencia y participación de los componentes del órgano. Si el principio se justifica en la exigencia de que cualquier decisión se encuentre atemperada por la dinámica plural del órgano electoral, constituye una exigencia de primer orden que sus consejeros concurren a integrar el quórum, participen de la decisión y contribuyan con su voluntad a perfilar el sentido de la decisión. De hecho, si se observa con detenimiento, se apreciará que el quórum para sesionar es, en realidad, una excepción a este principio; ya que en su esencia reivindica la presencia de todos sus miembros. No obstante, si bien sacrifica representatividad, es una fórmula que abona a la eficiencia en la toma de decisiones y en la marcha institucional del órgano.<sup>243</sup>

Adicionalmente, se encuentra el valor de los votos de sus componentes. Como principio general, el principio de colegialidad reconoce igual valor a todos los miembros del colegio, en su condición de pares. Esto es una consecuencia de que la decisión se impute al órgano como tal, y no a sus integrantes. Si todos los consejeros participan en la definición de la voluntad del órgano superior de dirección, lo lógico es que cada uno tenga en sus manos una parte alícuota para contribuir a su formación.

Este principio general sufre excepciones que giran igualmente en la necesidad de garantizar que, en el contexto de una multiplicidad de opiniones y puntos de vista, se pueda arribar a una determinación. Hablamos, lógicamente, del voto de calidad que se pone en manos de uno de los componentes del colegio, y que, en los órganos electorales, recae generalmente en el consejero presidente. Es excepcional, porque sólo se presenta en casos de empate; pues, cuando la condición no se produce, su voto vale lo mismo que el del resto. Esta situación conduce a hablar, en términos de Lavilla, de órganos colegiados *imperfectos*, donde la formación de la voluntad no presupone la sustancial igualdad del voto de sus miembros.<sup>244</sup>

Aún así, esta derivación se encuentra atemperada o ensanchada por la integración del propio órgano y por el tipo de votación exigido, ya que, por ejemplo, si un consejo general se encuentra compuesto por un número par de consejeros, es evidente que la probabilidad de generar un empate que requiera acudir a un voto de calidad se eleve; mientras que si la composición es impar, ese riesgo tiende a disminuir. Lo mismo sucede si las legislaciones exigen la toma de decisiones a partir de una mayoría simple o de una mayoría calificada.

El principio de colegialidad —sea en sus principios generales como en sus excepciones— da lugar a situaciones que conviene tener en cuenta. Por ejemplo, el voto de calidad del presidente, por la trascendencia que el mismo supone, puede acarrear ciertos riesgos vinculados a la excesiva politización de su elección, o al inusitado peso político conferido a un voto, que, justamente por su cualidad extraordinaria, puede dar lugar a presiones o injerencias indebidas por parte de los partidos políticos y sus candidatos.

El voto particular de los consejeros representa un aspecto adicional que debe de considerarse.<sup>245</sup> Cuando dicha posibilidad no se contempla, los perfiles personales de los consejeros no obtienen mayor visibilidad, puesto que su mayor o menor grado de politización o especialización queda atemperado por la dinámica plural del órgano. Pero en los casos en los que sí se contempla, dicha visibilidad tiende a aumentar, con lo cual, la visión de los asuntos y la orientación que los consejeros les otorgan salen a luz, lo cual produce que, con mayor facilidad, se presenten eventuales condicionamientos externos.

<sup>243</sup> *Ibidem.* p. 237.

<sup>244</sup> Lavilla Rubira, Juan José, *op. cit.*, p. 4690.

<sup>245</sup> En general, acúdase a Ezquiaga Ganuzas, Francisco, Javier, *El voto particular*, estudio introductorio de Juan Igartua Salaverría, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 77 y ss.

Además, cuando el voto particular obtiene carta de naturalización, su propia esencia contribuye a minar, en mayor o menor medida, la fuerza y la autoridad de la decisión; porque al ser pública la precisa orientación de cada consejero, es más difícil que la imputación de la decisión pueda atribuirse a todo el colegio, por el sentido de discrepancia que incorpora. Al respecto, debemos señalar que no existen motivos para que el *principio de colegialidad* riña con el *principio de pluralidad*, que caracteriza la composición de los órganos electorales; porque debemos recordar que en el sometimiento de los asuntos a un abanico de perspectivas y visiones, y en la garantía de que puedan ser abiertamente discutidas y quedar expresamente registradas, se encuentra una de las fortalezas de mayor envergadura de dichas instituciones, que termina por reforzarse cuando se le vincula con el *principio de renovación periódica del colegio*, favoreciendo, en definitiva, el cambio paulatino de decisiones de conformidad con la progresiva renovación de sus integrantes.

### 3. *El principio de publicidad*

El *principio de publicidad* constituye una exigencia de las democracias contemporáneas, ancladas en la pretensión de arribar a una efectiva rendición de cuentas por parte de sus gobernantes.

La publicidad representa un atributo de aquello que puede hacerse público.<sup>246</sup> El principio de publicidad, en consecuencia, se encuentra en estrecha vinculación con la exigencia de dotar de información pública a la ciudadanía, y con la transparencia en el ejercicio de la función pública. Su incorporación al contexto público persigue que cualquier actuación de los órganos del Estado (sean estos poderes, órganos constitucionales autónomos o entes estatales), los presupuestos que la soportan y los mecanismos de formación de las decisiones, se abran al escrutinio público, para que puedan ser analizados y controlados por sus destinatarios.

Por ello, cuando se emplea en el contexto de las instituciones electorales, sus influjos derivan, en primer lugar, de su condición de órganos del Estado, a quienes, en general, se aplican los *principios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información*, que la Constitución mexicana establece para todos los órganos estatales; y se relaciona, además, con su específica naturaleza colegiada y con la particularidad de su integración, que impone nuevas derivaciones principalmente para la dinámica de su funcionamiento.<sup>247</sup>

Lo que se ha señalado permite advertir que, aquello que puede hacerse público es, desde el punto de vista de la información, los documentos institucionales generados en el ejercicio de la función, y, desde el punto de vista del funcionamiento, las sesiones deliberativas de sus órganos superiores de dirección.<sup>248</sup>

<sup>246</sup> González Montes, José Luis, voz "Publicidad", *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 5376 y ss.

<sup>247</sup> Sobre la doble vinculación de los institutos electorales a los principios propios de la materia, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y a los principios de transparencia y rendición de cuentas que establece la Constitución mexicana para todos los órganos estatales, véase AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando octavo*, intitulado "DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR INTERNO POR EL CONSEJO GENERAL", pp. 29-33.

<sup>248</sup> Existe una identidad sustancial en la concepción del principio de publicidad de los órganos electorales de naturaleza jurisdiccional, pues allí la misma abarca la publicidad tanto de las sesiones como de las resoluciones jurisdiccionales. *Vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, México, Tesis de Doctorado en Derecho, UNAM, 2009, p. 301. Adicionalmente, Elizondo Gasperín, María Macarita, "Transparencia y acceso a la información en materia electoral", *Temas selectos del Derecho Electoral, formación y transformación de las instituciones*, Chihuahua, Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2005, pp. 773 y ss.

### A. *Publicidad de los documentos electorales*

La reforma al artículo 6º constitucional de julio de 2007, ha venido a elevar al máximo rango el *principio publicidad* de la información pública, por virtud del cual “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública”.<sup>249</sup> La información, como consecuencia de ello, ha dejado de considerarse un bien de acceso restringido y se ha abierto a la accesibilidad de la ciudadanía.

La reforma, evidentemente, tiene un influjo directo en las instituciones electorales, debido a que confiere un derecho universal, a cualquier persona, para acceder a la información derivada de la actuación de las instituciones electorales, lo que, en contraparte, genera una obligación por parte de éstas.

Debido a que nos interesa exclusivamente la publicidad de la información que se produce como consecuencia de la actividad sustancial de estos órganos, hay que establecer que los órganos electorales tienen bajo sus espaldas la obligación inicial de publicitar, bajo los distintos medios a su alcance, el universo de acuerdos y resoluciones, por virtud de los cuales exteriorizan su voluntad, y además, el deber de permitir el acceso a los mismos cuando así les sea expresamente requerido.

En relación a la obligación inicial, los institutos electorales tienen la atribución de publicar sus acuerdos y resoluciones en los respectivos periódicos oficiales de las entidades federativas. La publicación no es, en ocasiones, una atribución de cumplimiento potestativo, ya que la propia legislación dispone que, algunos de ellos (por ejemplo, los reglamentos interiores y los acuerdos que respectivamente determinan el otorgamiento y la pérdida del registro de un partido político), deban ser publicados a través del medio de difusión oficial.

La Sala Superior ha establecido que la fuerza vinculatoria de ciertas *resoluciones*, al constituir normas individualizadas, heterónomas y coercibles, no está sujeta a esta formalidad, mientras que los *acuerdos*, debido a su calidad de normas generales, abstractas, impersonales, heterónomas y coercibles, requieren de dicha publicación, a fin de que puedan desplegar “efectos *erga omnes* o precisamente generales”.<sup>250</sup>

Los institutos electorales tienen, además, la obligación de cumplir con las exigencias derivadas del derecho de acceso a la información en la materia. Para ello, deben establecer un órgano específico, para que funja como unidad u oficina de acceso a la información; determinar un procedimiento ágil, sencillo y expedito para la entrega de la información; establecer mecanismos para la calificación de la misma; estipulaciones para la gestión de sus archivos y expedientes, etc.

### B. *Publicidad de las deliberaciones y toma de decisiones*

Esta vertiente de la publicidad deriva, como hemos señalado, de la específica naturaleza e integración de los órganos electorales. Su objetivo se *reconduce* a transparentar el funcionamiento de los órganos superiores de dirección, a fin de que todos los interesados puedan presenciar en directo las sesiones, y a que

<sup>249</sup> En torno a esta reforma, se recomienda al lector acudir a dos obras recientes que explican a cabalidad el contenido y las implicaciones de la reforma de referencia. Carbonell, Miguel y Bustillos Roqueñi, Jorge (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, IFAI, INFODE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007 y Salazar, Pedro (coord.), *El Derecho de acceso a la información en la constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias*, México, IFAI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

<sup>250</sup> ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES. S3EL 024/98, *Revista Justicia Electoral 1998*, Tercera Época, suplemento 2, pp. 30-31.

se conozcan “*extramuros*”, como lo puntualiza De Vega, “los motivos y circunstancias que condicionan sus decisiones”.<sup>251</sup>

Esta vertiente del *principio de publicidad* se ha redimensionado a partir de la relevancia adquirida por la transparencia y su asunción a canon de actuación pública, y ha generado un reforzamiento del principio democrático de responsabilidad de los funcionarios públicos, como consecuencia del ensanchamiento del principio de rendición de cuentas.

En un contexto, en el que se considera que la publicidad de la deliberación pública se encuentra inexorablemente vinculada con la transparencia, hay que señalar la particular naturaleza y composición de las autoridades electorales genera que dicho principio se manifiesta con una especificidad propia.

En efecto, acaso la principal modalidad para garantizar la apertura, el flujo de la información, y el seguimiento del proceso de construcción de sus decisiones, se produce a partir de la publicidad de sus procesos de discusión y deliberación pública. Se justifica, por ende, el principio general que dispone que las sesiones de estos órganos sean públicas, y sólo excepcionalmente contemplen su privacidad, ya que con ello se garantiza que su actuación sea pública y el sentido de sus resoluciones también. No obstante, si lo realmente significativo es conocer el contenido de los posicionamientos de los consejeros, entonces el acceso a dichos contenidos adquiere una relevancia fundamental que obliga a que las versiones estenográficas estén igualmente al alcance de todos.

La publicidad de las sesiones permite abonar a las condiciones de apertura, pluralismo, motivación y transparencia de las decisiones; pues abre la deliberación al escrutinio público, para que cualquier persona interesada pueda advertir las distintas perspectivas, visiones y posicionamientos existentes respecto de un asunto, la justificación dada por cada consejero para orientar su voto en un sentido o en otro, y que pueda dar puntual seguimiento al proceso de formación de la voluntad del órgano superior de dirección, a partir de las posiciones de sus integrantes. Permite advertir también la evolución de las mismas en el corto y mediano plazo, sobre todo cuando existen votos particulares que puedan constituir el germen de nuevas orientaciones interpretativas.

A partir del impacto del principio de publicidad, los consejeros adquieren la calidad de sujetos de la rendición de cuentas, porque en su calidad de funcionarios públicos que actúan de manera colegiada tienen la obligación de dar cuenta, mediante su deliberación pública, del ejercicio de una función que no se obtiene como consecuencia del método democrático, lo que los condiciona a salir al escenario de la discusión colectiva, tomar posición en todos y cada uno de los asuntos que le corresponda conocer, emitir su voto en un cierto sentido, y exponerse a la crítica tanto de los representantes del poderes legislativo, de los partidos políticos, como al control de la ciudadanía en general.

#### 4. *El principio de recurribilidad de actuaciones*

La separación de funciones electorales propuesta por nuestro derecho electoral, y considerada por muchos como una aportación original, ha derivado en la creación de órganos encargados de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, e instancias dirigidas a procurar la *justiciabilidad* de los actos y resoluciones de aquellos, a fin de garantizar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.<sup>252</sup>

<sup>251</sup> Vega, Pedro de, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 43, enero-febrero, 1985, p. 54.

<sup>252</sup> Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario,” *op. cit.*, p. 44.

Este principio de *justiciabilidad* es una consecuencia de la exigencia establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución mexicana, que obliga a las constituciones y leyes de los estados a establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Las autoridades electorales de carácter administrativo exteriorizan su voluntad institucional a través de actos, acuerdos y resoluciones. Una vez que se dictan, se erigen en actos de autoridad que, al emanarse, ante la eventualidad de que no sigan escrupulosamente los principios de *constitucionalidad* y *legalidad* (y la afectación que puedan causar a la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos, al ámbito de prerrogativas de los partidos, a los derechos de sus candidatos, etc.), se impone la exigencia de que dichos actos de exteriorización se ubiquen en calidad de “objeto” procesal, para posibilitar que, frente a ellos, se ejerzan los medios de impugnación correspondientes, y se proceda a la corrección de los errores o las irregularidades a través de su anulación o su modificación.<sup>253</sup>

El *principio de recurribilidad* de actuaciones es, en este sentido, un principio de carácter *universal*, al que se ven inexorablemente sometidos todos los órganos electorales de naturaleza administrativa, derivado de que su cometido es conferir eficacia a la legislación electoral mediante el análisis y la correspondiente revocación, invalidación, anulación o modificación de actuaciones irregulares derivadas de su deficiencia, error o ilegalidad; acometiendo a la reparación de la violación cometida y a la restitución al *promoviente*, en el uso y goce del derecho político-electoral que le hubiese sido violado.<sup>254</sup>

Como principio general, todos los actos y resoluciones emitidos por ellos son impugnables, “salvo aquellos que como excepción y por disposición expresa o derivada de la ley sean inimpugnables”.<sup>255</sup>

El ejercicio de los derechos que derivan del *principio de recurribilidad*, es decir, la legitimación procesal, corresponde generalmente a los ciudadanos, a los partidos políticos y sus candidatos,

El *principio de recurribilidad* de actuaciones incorpora, de forma genérica, el sometimiento de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales a ejercicios de control. Dicho control puede venir dado por la misma autoridad que lo ha emitido, o por un órgano distinto. En ese sentido, existen actos de control de carácter *interno* y de carácter *externo*; y si, además se vincula la naturaleza de las instituciones que lo conocen, debe concluirse que el principio en comento se concretiza a partir de actos de control de naturaleza *administrativa* y sus correspondientes de naturaleza *jurisdiccional*.

Como apunta Orozco Henríquez, “prácticamente todas las entidades federativas prevén algún medio de impugnación de naturaleza administrativa ante el superior jerárquico de quien emanó el acto o, en su caso, del órgano superior de dirección... del correspondiente organismo público autónomo”.<sup>256</sup> Por lo general dichos medios se denominan recursos de revisión o de reconsideración.<sup>257</sup> La misma opinión puede externarse respecto a los medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional, pues en todas las entidades se contemplan diversos medios de impugnación de esta naturaleza, entre los que destacan el recurso de

<sup>253</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, op. cit., p. 59

<sup>254</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales*, México, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 20.

<sup>255</sup> Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral...*, op. cit., p. 766.

<sup>256</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, op. cit., pp. 357-358.

<sup>257</sup> Una explicación sustancial sobre la naturaleza de este recurso administrativo, es la de Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, op. cit., pp. 213 y ss.

apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos políticos.<sup>258</sup>

Puede extenderse a la revisión de la *legalidad* del acto o resolución adoptado, para constatar si fue emanado observando las premisas que la cobertura jurídica de su fundamentación y motivación requerían, o bien, a una revisión más amplia y de mayor calado para advertir si se sometió, y en qué medida, a las exigencias derivadas del principio de *constitucionalidad*; entendido como lo sugiere Franco González, como el “*principio de principios electorales*” que rige la materia.<sup>259</sup> Es decir: la *recurribilidad* permite el análisis global tanto de la constitucionalidad como de la legalidad de las actuaciones de los órganos electorales.

El *principio de recurribilidad* se distingue, además, por su *permanencia*. Es un principio que vive mientras los órganos electorales forman parte y ejercen funciones del Estado. No puede, en este sentido, señalarse que en un momento o periodo determinado, las actuaciones realizadas no puedan ser sometidas a revisión, porque ello afectaría el sentido de integralidad con el que los medios de impugnación han sido diseñados. Lo único que es necesario distinguir es que, *dentro* del ámbito temporal que abarcan los procesos electorales, pueden ejercitarse determinados medios de impugnación; y cuando se está *al margen* de dicho ámbito, son otros los que pueden intentarse.<sup>260</sup>

En un contexto federal como el mexicano, el principio en comento se ve condicionado por la existencia de determinados ámbitos competenciales dentro de los cuales procede la revisión del desenvolvimiento institucional de los órganos electorales de las entidades federativas. De esta forma, tenemos que existe un control de carácter *estatal*, por virtud del cual los actos y resoluciones en materia electoral son revisados por órganos jurisdiccionales internos a cada estado; y un control de carácter *nacional*, que es ejercido por órganos externos al estado. Es, por supuesto, el control ejercido por los tribunales estatales y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>261</sup>

La posibilidad de recurrir las actuaciones del órgano colegiado se ven condicionadas por la exigencia de otros principios, cuya enunciación se encuentra dispuesta para salvaguardar bienes jurídicos que el derecho electoral considera dignos de tutela. Por ejemplo, el *principio de definitividad* de las distintas etapas del proceso electoral, el *principio* que determina que la interposición de medios de impugnación no produce efectos suspensivos, el *principio de preclusión procesal* y el *principio* que dispone que antes de acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral federal, se agoten todas las instancias previas de carácter administrativo o jurisdiccional.<sup>262</sup>

De conformidad con lo que se ha expresado, es evidente que el control de constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, de la mano del análisis de constitucionalidad de las normas y leyes generales en materia electoral, y de la defensa procesal de los derechos fundamentales de naturaleza política, permiten sostener, como lo hace Orozco Henríquez, la existencia de un *sistema integral* de medios de impugnación en materia electoral.

<sup>258</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, *op. cit.*, pp. 358 y ss. La explicación de cada uno, si bien referido a los medios de impugnación federales, pero cuya aproximación a los de carácter estatal permite la analogía se encuentra en Galván Rivera, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, pp. 293 y ss.

<sup>259</sup> Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario,” *op. cit.*, p. 22.

<sup>260</sup> Al respecto, Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral*, *op. cit.*, pp. 778 y ss.

<sup>261</sup> Orozco Henríquez señala que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, más que un órgano de la federación es un órgano nacional. *Cf.* Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 24.

<sup>262</sup> *Ibidem*, pp. 25-26.