

RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS ELECTORALES FEDERALES Y LOS ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL MEXICANA

Nuria ARRANZ LARA*

El presente trabajo tiene como objetivo el establecer una serie de correlaciones entre los órganos electorales federales y los órganos electorales estatales.

Partimos de la noción constitucional de que México es una república representativa, democrática y federal compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Asumimos el concepto del teórico de la Constitución, Carl Schmitt, para quien “la Federación es una unión permanente, basada en libre convenio y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total estatus político de cada uno de los miembros en atención al fin común”.¹

Asimismo trataremos de reflexionar acerca del carácter y alcances de los órganos electorales tanto federales como estatales desde una perspectiva comparativa.

También partimos del concepto sobre democracia que establece el artículo 3o. constitucional, no sólo como un sistema jurídico o una estructura jurídica si no más allá como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo o de aquel concepto de que la democracia es “tanto en cuanto forma política como en cuanto forma del gobierno o de la legislación, identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen”.²

* Profesor-investigador de tiempo completo de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la UQROO.

1 Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1986.

2 *Ibidem*.

Así, los procesos electorales son o se conforman como los medios, los instrumentos y las instancias para la realización de la voluntad popular que deberá de expresarse en las urnas periódicamente.

Otro concepto importante es el de pueblo, puesto que de éste emana la soberanía popular, en una democracia el pueblo es sujeto del poder constituyente siguiendo a Smith

toda constitución, según la concepción democrática, se basa incluso para su elemento de Estado de derecho, en la decisión política concreta del pueblo dotado de capacidad política, el pueblo ejercita ciertas competencias legalmente reguladas en cuanto a cuerpo electoral o de ciudadanos con derecho a voto.³

Esta competencia se expresará en las elecciones que son el medio para ejercitar las elecciones, que podrán revestir un doble sentido: determinación de un representante o nombramiento de un agente dependiente.

Órganos electorales federales y órganos electorales estatales (marco constitucional y marco del COFIPE)

De conformidad con el artículo 41 constitucional, fracción III, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad serán principios rectores.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, al ser independiente en sus decisiones y funcionamiento así como profesional en su desempeño, y contará en su estructura con órganos de dirección ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y por ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo, la ley

³ *Ibidem*.

determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos así como las relaciones de mando entre éstos.

El mismo artículo constitucional, continúa diciéndonos:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los órganos electorales de los estados no son sujetos de mención en la Constitución mexicana, los mismos estarán contemplados en el título tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, “de los órganos en las delegaciones”; así, el artículo 98 del mencionado ordenamiento nos dice que:

1. En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una delegación integrada por:

- a) La junta local ejecutiva,
- b) El vocal ejecutivo,
- c) El consejo local.

2. Los órganos mencionados en el párrafo anterior tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los estados.

Los consejos locales, que deberán de ser los pares en los estados, del Consejo General Federal sólo funcionan durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General, en los términos del artículo 82, párrafo 1, inciso e) quien, en todo tiempo fungirá a la vez como vocal ejecutivo; habrá también seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales.

El mismo artículo, en su fracción tercera, establece el mecanismo de designación de los consejeros electorales locales, remitiéndonos al inciso f) del párrafo 1 del artículo 82 del COFIPE, que a la letra establece que

es atribución del Consejo General designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 23 de diciembre de 1996, del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros

Electoral del propio Consejo General a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales.

Relativo a los requisitos que se establecen para ser consejero electoral local, éstos son similares a los previstos en el artículo 76 del COFIPE (código en donde se establecen los requisitos para ser consejero electoral del consejo federal); el único que quizá varía es el inciso j) del artículo 76, que preceptúa el requisito de no ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de gobierno a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

En cuanto a la composición del Consejo General con respecto a los consejos locales encontramos algunas diferencias:

Mientras que el Consejo General (de acuerdo con el artículo 74 del COFIPE) se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo, el Consejo local, conforme al artículo 102 del COFIPE, se integra por un consejero presidente quien fungirá a su vez como vocal ejecutivo, seis consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos nacionales así como los vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores y de capacitación electoral y educación cívica de la junta local, quienes concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

Es decir, encontramos una diferencia en cuanto a la composición relativa de:

- a) El número de consejeros electorales;
- b) La permanencia de los consejeros electorales por un periodo de siete años, frente al vacío normativo en cuanto a la duración del encargo de los consejeros electorales locales;
- c) No se mencionan los emolumentos de los consejeros electorales locales; si bien el artículo 41 constitucional señala que los de los consejeros electorales serán igual a lo previsto para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma disposición que se repite en la fracción tercera del artículo 76 del COFIPE;
- d) Asimismo, tiene el Consejo Federal la facultad de nombrar de conformidad al inciso *e* del artículo 82, a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y

distritales, y que todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;

e) Debido a esta facultad, los consejos locales se encuentran ayunos de la posibilidad de nombrar en su interior y mediante un método democrático al consejero presidente;

e) Otra diferencia entre el Consejo General y los consejos locales, es la inclusión, en el primero, de consejeros del Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 74 del COFIPE;

f) Asimismo, los consejeros electorales del Consejo General son sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el título cuarto de la Constitución (fracción tercera del artículo 77 del COFIPE);

g) El Consejo General tiene una serie de facultades amplias, tales como la designación del secretario ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, la designación de los directores ejecutivos del Instituto. Dicta resolución de los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos; también tiene la facultad de dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores, otorgar el registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como determinar los topes máximos de campaña y expedir el reglamento de sesiones de los consejos locales y distritales del Instituto, todo esto de conformidad con el artículo 82 del COFIPE.

Es evidente que el Consejo General tiene una serie de atribuciones mayores que las de los consejos locales en los estados y que incluso estos últimos carecen de la facultad de establecer su propio reglamento de sesiones interno, como sucede en el caso del propio Consejo General, a quién el Poder Legislativo le ha delegado la facultad de normar su vida interna, entendiéndose que el IFE es una instancia autónoma.

Si entre el Consejo Federal y los consejos locales existen asimetrías, entre los consejeros locales y los consejeros distritales existe superposición o yuxtaposición de atribuciones, facultades y funciones.

Así tenemos que los consejeros locales tienen, de conformidad con el artículo 105, fracción I, la extensa y abstracta facultad de vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.

Tienen también la facultad de vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad; la elección de los consejeros electorales que integren los consejos distritales; la resolución de los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia; la acreditación de los ciudadanos mexicanos o la agrupación a la que pertenezcan para participar como observadores durante el proceso electoral; efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; realizar el cómputo distrital de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, y realizar el cómputo distrital de la votación para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Es evidente que existen algunas facultades concurrentes y otras facultades yuxtapuestas.

Una de las tramas centrales en el proceso electoral es el de la capacitación y el de la ubicación e instalación de casillas, puesto que de una adecuada y eficaz capacitación depende que el día de la jornada electoral ésta se realice con éxito; sin embargo, esta atribución que debería ser concurrente tanto de los consejos locales como de los distritales en la práctica se vuelve en un coto vedado de las juntas distritales.

Otro elemento fundamental en la relación entre las juntas locales y las juntas distritales es la falta de una idea clara sobre la jerarquía o coordinación que deben de guardar entre sí; ni la Constitución ni el COFIPE hablan de las relaciones de jerarquía, subordinación o coordinación que deberían de existir entre estas dos instancias.

El hecho de que los consejeros electorales sean nombrados por los consejeros locales hace pensar o inferir que existe una relación de jerarquía del consejo local con respecto al Consejo Federal; sin embargo, nos enfrentamos a una laguna legal que en ocasiones puede no tener resolución, como podría ser el caso hipotético de que se dé una resolución al interior del consejo local que se contraponga con otra resolución emitida al interior del consejo distrital.

Asimismo, otro tipo de facultades, como la del cómputo de la votación para el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, deberían de ser facultades concurrentes con los consejos locales por su envergadura.