

## CAPÍTULO IV CAPACIDAD NORMATIVA Y AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES. EL CASO DEL IFE

Manuel JIMÉNEZ DORANTES\*

### SÍNTESIS

La investigación aborda la expresión normativa de la autonomía de los órganos electorales administrativos para mostrar si comprende la capacidad de emitir sus propias normas jurídicas o si su capacidad normativa se encuentra subordinada completamente a la ley.

Se abordan aspectos relacionados con la delegación de la potestad reglamentaria, los límites jurídicos de dichas disposiciones y el procedimiento para la generación de normas infralegales en el IFE.

### I. PLANTEAMIENTO INICIAL. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES AUTÓNOMOS COMO ELEMENTO ESENCIAL DE SU CAPACIDAD NORMATIVA

La CPEUM ha transformado la organización administrativa estatal desde la tradicional administración central de origen liberal y servicial al gobierno, pasando por la desconcentración y descentralización como técnicas para favorecer la actuación administrativa eficaz e imparcial del Estado (artículo 90 de la CPEUM) hasta la compleja relación de colaboración del

\* Doctor en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid; especialista de derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Es investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral (TEPJF) y profesor titular de la Universidad Autónoma de Chiapas; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt), del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas y del Consejo Académico del Instituto de Derecho Local de Madrid. Autor de diversos libros y artículos publicados en México, España y Venezuela.

En la elaboración de esta investigación participaron Enrique Intí García Sánchez y Alejandra Tello Mendoza, asistentes de investigación del CCJE.

particular en algunos asuntos administrativos mediante habilitaciones concretas (concesión, autorización y contrato).

Ante la complejidad y sensibilidad de algunas áreas de la actuación administrativa han aparecido órganos que también ejercen funciones administrativas especializadas pero que, a diferencia de la administración pública jerarquizada, subordinada (centralizada) o auxiliar (paraestatal) del gobierno, tienen una posición constitucional relevante que les otorga autonomía no sólo de éste, sino que los pretende ubicar en una posición equilibrada con los tradicionales poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) *transformando así el principio de división de poderes* heredado del modelo liberal.

Los denominados órganos constitucionales autónomos (OCA) han ido ocupando un lugar preponderante en la estructura estatal y en el ejercicio de funciones administrativas relevantes (técnicas, económicas o políticas) para la actuación objetiva, eficaz y eficiente de materias determinadas.

En México, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido algunos requisitos que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos: “a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.<sup>39</sup>

En el caso de la materia electoral la estructura estatal ha transitado por condiciones políticas y jurídicas particulares de cada momento. El intenso control de oportunidad política que el Poder ejecutivo ejercía en todos los espacios públicos provocó que la delicada función de organizar elecciones quedara sujeta por órganos bajo su control o influencia con los resultados bien conocidos y analizados por la doctrina jurídica y política.

La dinámica social y política del Estado mexicano ha impactado directamente en la organización del sector electoral para incidir en la conformación, estabilidad, objetividad y capacidad de actuación autónoma del órgano encargado de la organización de las elecciones.

Los acuerdos entre las diversas corrientes políticas que se producen en el seno del órgano reformador de la Constitución, paulatinamente, configuraron —mediante varias reformas al artículo 41 CPEUM—<sup>40</sup> una estructura electoral especializada con un órgano dotado constitucionalmente de autonomía para llevar a cabo la función de organizar elecciones federales:

<sup>39</sup> Jurisprudencia: 12/2008. IUS: 170238.

<sup>40</sup> *DOF*, del 6 de abril de 1990; del 19 de abril de 1994 y del 22 de agosto de 1996.

Instituto Federal Electoral —IFE— (artículo 41.V de la CPEUM) y que la misma reforma de agosto de 1996 trasladó este modelo autonómico de organización electoral al ámbito de los Estados federados [artículo 116.IV.c) de la CPEUM].<sup>41</sup> De tal forma, que se presentan pautas básicas de organización electoral en todo el sistema federal mexicano.<sup>42</sup>

La idea central del modelo organizativo electoral mexicano radica en aislar, en la medida de lo posible, al órgano electoral de las órdenes, presiones, influencias, recomendaciones o cualquier otro mecanismo que condicione su actuación objetiva e independiente, en un principio, del Poder Legislativo y del omnipotente presidente federal,<sup>43</sup> posteriormente, también de los partidos políticos y los particulares (individuales o asociados).

La autonomía del órgano administrativo electoral se expresa de formas jurídicas diversas que van configurando su capacidad de decidir, regular y actuar con el *único sometimiento que le impone el derecho como elemento directivo de su actuación*.

Esta posición relevante dentro de la organización estatal no implica una situación de actuación libre al no estar subordinado a los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que el mecanismo de control de su actuación queda sujeto a la revisión de todos sus actos por medio de los órganos jurisdiccionales especializados que, previo análisis técnico-jurídico, tiene posibilidades de “anular” el acto arbitrario.

Como claramente ha señalado la SCJN, las reformas constitucionales a los artículos 94, 99 y 105, establecen

[...] un sistema integral de justicia en materia electoral, *a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [...] el sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes*

<sup>41</sup> En el caso de la organización electoral de los Estados federados se presentan algunos hechos diferenciales que aportan a la evolución del diseño electoral nacional. El modelo electoral chiapaneco está conformado por dos órganos constitucionales autónomos que ejercen funciones administrativas en materia electoral: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y la Comisión de Fiscalización Electoral.

<sup>42</sup> El Pleno de la Suprema Corte ha señalado que, según el diseño federal (artículos 40 y 116 de la CPEUM), los Estados «no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal». Jurisprudencia: 13/2008. IUS: 170239.

<sup>43</sup> Sobre este tema véase Carpizo (1991, 128-132).

*electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral. Dichos medios se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, mediante el cual podrán combatirse leyes que, aun cuando su denominación sea esencialmente electoral, pudiesen vulnerar algún derecho fundamental, debiendo comprenderse en la materia de estudio sólo ese aspecto, es decir, con la promoción del amparo no podrán impugnarse disposiciones que atañan estrictamente a la materia electoral, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral, pues de acuerdo con el mencionado sistema, dicho examen corresponde realizarse únicamente por medio de los medios expresamente indicados en la Ley Fundamental para tal efecto.<sup>44</sup>*

Para ello, este sistema de justicia electoral permite el control tanto del legislador electoral como de todos los actos (normativos y administrativos) del órgano electoral autónomo bajo criterios técnico-jurídicos y dejando a un lado el control de oportunidad política por parte del legislador por medio de la ley.

Ahora bien, la mayor parte de los estudios de la doctrina jurídica mexicana<sup>45</sup> centran sus reflexiones en la independencia de los altos cargos del órgano autónomo, especialmente, en los mecanismos de designación, permanencia y remoción de los Consejeros como elemento esencial para garantizar —en mayor medida— su actuación imparcial a partir de las leyes (federales o estatales).

Alguna otra parte de la doctrina<sup>46</sup> dedica sus estudios a delimitar los alcances y requisitos de la autonomía del mismo órgano electoral por medio de la descripción de elementos básicos con ayuda de las posiciones doctrinales, especialmente, españolas y con sustento en la jurisprudencia del Pleno de la SCJN.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la influencia que tiene la ley en la autonomía del órgano electoral autónomo para dictar normas administrativas y la relación que éstas guardan. Este análisis permitirá describir cómo mediante la intensidad regulativa de la ley también se condiciona la autonomía (normativa)<sup>47</sup> de este órgano electoral y cuáles son sus posibilidades de normación propia.

<sup>44</sup> Tesis: I/2007, IUS: 173446 (destacado mío).

<sup>45</sup> Ackerman (2007); Crespo (2009, 111-121); Roldán (2007, 161-173); Elizondo (2004, 118-127).

<sup>46</sup> Caballero (2000, 153-173); Cárdenas (2000, 19-58); Pedroza de la Llave (2002, 173-194); San Martín (2006); Prieto (2007); Ackerman (2010, 3-21); Astudillo (2010, 38-56); Ugalde (2010, 253-264); Nieto (2010, 45 y 50).

<sup>47</sup> La doctrina jurídica establece diferentes manifestaciones de la autonomía funcional, financiera, decisoria, etcétera. Véase el recuento que hacen Astudillo y Córdova (2010, 54-

Los resultados responderán si la autonomía constitucionalmente garantizada al órgano electoral comprende la capacidad de emitir sus propias normas jurídicas o si su capacidad normativa se encuentra subordinada completamente a la ley. Por el contrario, la capacidad de darse su propio ordenamiento jurídico en el marco de un sistema superior que le reconoce autonomía permite ampliar la regulación electoral mediante los instrumentos normativos del propio órgano electoral.

Asimismo, se hará referencia a la organización electoral de las Entidades federativas que sirven como modelo que permite comparar las características diferenciales y que sirven de apoyo para la explicación general.

## II. CAPACIDAD NORMATIVA DEL ÓRGANO ELECTORAL AUTÓNOMO.

### BREVE REFERENCIA A LA CAPACIDAD DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS PARA EMITIR NORMAS JURÍDICAS

Antes de centrar la exposición al concreto ámbito del órgano electoral autónomo que ejerce funciones administrativas, resulta necesario describir brevemente el origen de la capacidad normativa por medio de normas infralegales que se ha producido en el derecho mexicano y que permitirá establecer un punto esencial de partida para comprender algunos de los problemas que enfrenta la facultad normativa del órgano electoral autónomo.

La capacidad del presidente de la República y los gobernadores para emitir sus propias normas jurídicas ha sido una constante en los instrumentos constitucionales mexicanos<sup>48</sup> que consiste en que dicho órgano tiene constitucionalmente atribuida la capacidad para emitir normas reglamentarias para la ejecución de las leyes. Esta capacidad reglamentaria se ha entendido como el instrumento jurídico de competencia exclusiva del presidente de la República<sup>49</sup> para proveer la ejecución de las leyes en un régimen de colaboración normativa (ley + reglamento).

56), entre otros.

<sup>48</sup> Desde la misma Constitución gaditana de 1812 (artículo 171) se determinó que el Poder Ejecutivo tiene posibilidades de crear normas jurídicas en desarrollo de la ley o sin ley para el caso de los reglamentos gubernativos y de policía hasta la actual Constitución de 1917 (artículo 21). Una excepción a esta posibilidad normativa se previó en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814, que determinaba que el Congreso podía emitir leyes (artículos 127, 130 y 131), reglamentos (artículos 118 y 170) y ordenanzas (artículo 112) a las que quedaba sujeto el supremo gobierno.

<sup>49</sup> El propio Teodosio Lares ya explicaba que el Poder Ejecutivo estaba conformado por dos grandes órganos que ejercen funciones diferenciadas y complementarias. Por un lado el "Poder Ejecutivo puro" que tiene la acción del gobierno por medio de "reglamentos, decretos y órdenes que espide para el mejor cumplimiento de la constitución y ejecución de las

No obstante, el resto de órganos del Poder Ejecutivo —la administración activa como ya exponía Lares— también tienen posibilidades jurídicas para emitir normas infralegales pero de carácter especial o secundario frente a los reglamentos del gobierno que tiene carácter primordial.<sup>50</sup>

Los tribunales federales defendían la exclusividad de la potestad reglamentaria que la Constitución otorgaba solo al presidente de la República y los gobernadores de los estados, “siendo la facultad reglamentaria exclusiva del presidente de la República, conforme lo preceptuado por el artículo 89, fracción I, de la Constitución general, a los Secretarios de Estado no les es lícito expedir reglamentos, ni aún por delegación del propio titular del Ejecutivo Federal”.<sup>51</sup>

Como tampoco cabe llevar a cabo la delegación de la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo por determinación de ley: “la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder [ejecutivo], sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación [...]”.<sup>52</sup>

La complejidad de regulación de los asuntos administrativos y la evidencia de algunas leyes que otorgan capacidades normativas infralegales a diversos órganos de la administración pública han influido para que, paulatinamente, las resoluciones del Poder Judicial federal hayan admitido la “extensión” de la potestad reglamentaria (reglas generales, normas técnicas, normas oficiales mexicanas, etcétera) a otros órganos diferenciados del presidente de la República y del gobernador del estado.

leyes [...]”, así como la “administración activa” que se manifiesta en la “protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo administra” (Lares 1852, 15, 16 y *passim*).

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

<sup>51</sup> Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación* 9, sexta parte, p. 41, IUS: 257271. Al respecto, los Tribunales federales expresaban esta exclusividad, el “criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al presidente de la República y a los gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, dado el principio de división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley [...]”. Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación* II, segunda parte-1, julio-diciembre de 1988, p. 261, IUS: 230070. En este sentido, Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, LXXIV, p. 5093, IUS: 808160. Sexta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tercera parte, XLV, p. 65, IUS: 267564. Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación* 205-216, sexta parte, p. 417, IUS: 248080.

<sup>52</sup> Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, LXXV, p. 3219, IUS: 808007.

Al respecto se ha señalado que

*la facultad reglamentaria no es dominio exclusivo del titular del Poder Ejecutivo, de modo tal que sólo este último tenga la aptitud de emitir reglamentos con exclusión de cualquier otra autoridad, sino que esta facultad se hace extensiva a aquellos órganos que precisan de reglamentar debidamente su funcionamiento acorde con una ley que previamente lo ha establecido [...].*<sup>53</sup>

En este ejercicio extensivo, la facultad reglamentaria del órgano administrativo queda también sujeta a las mismas reglas específicas de límite y control que para la facultad reglamentaria del presidente (*reserva de ley y de subordinación jerárquica*).<sup>54</sup>

No obstante, aunque la capacidad de emitir normas jurídico-administrativas puede ser ejercitada tanto por el gobierno como por los diferentes órganos de la administración pública, no resulta admisible considerar que comparten la misma facultad o que las normas jurídicas de la administración pública provienen del ejercicio “extensivo” de la facultad reglamentaria del gobierno porque resulta evidente que el legislador tiene vedado disponer de la facultad reglamentaria presidencial o gubernamental en el caso de los Estados federados.

La facultad de emitir normas reglamentarias del presidente o del gobernador viene dada directamente de las Constituciones respectivas como consecuencia de la responsabilidad constitucional de proveer a la esfera administrativa la observancia de las leyes (potestad reglamentaria originaria).<sup>55</sup>

Mientras que la facultad de emitir normas infralegales de la administración pública —servicial y auxiliar al gobierno—<sup>56</sup> no viene de una pretendida extensión de la facultad reglamentaria constitucionalmente reconocida, sino que, por el contrario, los órganos de la administración pública tienen posibilidades de emitir normas “reglamentarias” porque ejercen una facul-

<sup>53</sup> Tesis: VI.1o.A 162 A; IUS: 179479 (destacado mío). Sobre este asunto ver también: Tesis: VI.1o.A.J/29; IUS: 177569. Tesis: I.4o.A.450 A; IUS: 179532. Tesis: 2a.CLVI/2002; IUS: 185469. Tesis: I.4o.A.448 A; IUS: 179533. Tesis: 1a.XII/2000; IUS: 191462, entre otras.

<sup>54</sup> Véase la jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521.

<sup>55</sup> Véase la jurisprudencia 79/2009, IUS: 166655, entre otras.

<sup>56</sup> Las dependencias federales están subordinadas al presidente federal y no tienen posibilidades de aprobar su reglamento interno sino que esta facultad está reservada exclusivamente al mismo presidente, véanse artículos 3, 9 y 8 de la LOAPF. En el caso de los estados federados véase la tesis 2a.XLIV/2003, IUS: 184490 y sus respectivas leyes orgánicas de la administración pública estatal.

tad otorgada por ley y que la Constitución no les otorga (potestad “reglamentaria” derivada).

Bajo esta concepción bifronte de la potestad normativa infralegal o, tradicionalmente denominada “reglamentaria”, dicha capacidad normativa se ha extendido entre diversos órganos públicos que emiten normas administrativas, aunque en esencia —como ya expuso González Oropeza—<sup>57</sup> sólo el presidente, gobernadores y jefe de Gobierno emiten reglamentos en sentido estricto.

En otros casos, la misma Constitución determina que los órganos legislativos tienen posibilidades de aprobar sus propias normas jurídicas infralegales sin necesidad de acudir al Poder Ejecutivo para llevar a cabo la aprobación del “reglamento” de cada una de las cámaras del Congreso.<sup>58</sup>

En el caso del Poder Judicial también se reproduce esta estructura normativa para que, por ejemplo, el Tribunal Electoral tenga posibilidades de expedir su “reglamento interno” y los acuerdos generales que sean necesarios para su funcionamiento<sup>59</sup> sin acudir ni al Poder Legislativo ni al Poder Ejecutivo para su normación.

Otro ejemplo relevante de esta capacidad normativa de los órganos ajenos al complejo orgánico gobierno-administración pública, se refleja en la facultad normativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa protegida por lo que se ha denominado el “principio de que nadie puede conocer mejor sus necesidades y sus requerimientos que el propio órgano, así como procurar con ello excluir injerencias de otro poder que pudieran repercutir en sometimiento, inoperatividad o intervenciones indebidas o inoportunas”.<sup>60</sup>

En esta tendencia expansiva, los órganos constitucionales autónomos electorales se han beneficiado de las posibilidades normativas infralegales, la cuestión radica, entonces, en identificar el origen, alcances y elementos diferenciadores que se suceden para el caso concreto del órgano electoral autónomo.

<sup>57</sup> Como ya aclaró en su momento, el reglamento es la “norma [...] expedida por el titular del Poder Ejecutivo” más adelante, “los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo” (González Oropeza 2002, 168 y 169).

<sup>58</sup> Artículo 77.III de la CPEUM.

<sup>59</sup> Artículo 99, párrafo décimo de la CPEUM.

<sup>60</sup> Tesis VI.1o.A.162 A, IUS: 179479.



### III. NORMAS DEL ÓRGANO ELECTORAL AUTÓNOMO: ¿CAPACIDAD DE NORMACIÓN PROPIA O POR HABILITACIÓN DEL LEGISLADOR?

Si bien es cierto, el órgano electoral autónomo emite diversas normas jurídico-administrativas para regular su ámbito de actuación (organizar elecciones). El punto de partida de este apartado consiste en identificar los rasgos esenciales de la potestad normativa de dicho órgano y, en consecuencia, cuál debe ser el tratamiento jurídico de sus normas administrativas-electorales.

La primera señal que ofrece el derecho positivo radica en la ausencia de atribución constitucional federal expresa para que el órgano electoral autónomo ejerza potestad normativa (propia y originaria) como sí lo hace la CPEUM en el caso del presidente federal (artículos 89.I y 92 de la CPEUM), ayuntamientos (artículo 115. II de la CPEUM) y jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122. Base segunda. II. b) de la CPEUM).

El caso del estado de Quintana Roo, el órgano electoral autónomo tiene reserva constitucional en favor de sus normas infralegales (artículo 49.II de la CQR), por lo que, un aspecto concreto de la materia electoral (observación, encuestas y sondeos) está reservada constitucionalmente a las normas jurídicas del mismo Instituto estatal, de ahí que, ante dicha reserva normativa, el legislador tiene impedido acometer por vía legislativa la regulación del ámbito reservado a la norma autónoma del Instituto Electoral, de lo contrario, desplazaría indebidamente la reserva constitucional y se arrogaría legislativamente un asunto sobre el que ejerce competencias normativas exclusivas el instituto autónomo.

Volviendo al modelo federal, la competencia que utiliza el órgano electoral se ubica en un segundo plano normativo mediante la determinación o habilitación legislativa que lleva a cabo el mismo COFIPE (artículo 118.1 a), i), ñ) y *passim*) y que, entonces, ubica su capacidad para emitir normas administrativas a la disposición de la ley, de tal manera que la potestad normativa del órgano administrativo electoral se entiende creada y configurada por determinación legislativa (derivada).

Este es el sentido que ha utilizado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al admitir que “para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley” (Jurisprudencia: S3ELJ 01/2000), por lo que, no requerirá de habilitación constitucional expresa para emitir este tipo de normas jurídicas.

Como segunda señal, las resoluciones judiciales no consideran la capacidad normativa del órgano electoral como elemento esencial de su autonomía constitucionalmente otorgada por lo que este concreto tipo de autonomía no implicaría la capacidad para emitir normas jurídico-administrativas sino que se circunscribiría a la mera ejecución de las leyes electorales y, en su caso, emitir normas infralegales.

La CPEUM remite a la ley la posibilidad de configurar nuevos elementos de autonomía orgánica pero que se sujeten al estándar mínimo de las determinaciones constitucionales, de tal forma que, el legislador tiene posibilidades de incorporar dichos elementos para configurar la autonomía del órgano electoral sin posibilidades de reducir las determinaciones constitucionales.

A partir del origen legal de la potestad normativa del órgano administrativo electoral, se evidencia que el legislador ha determinado diversas extensiones de la capacidad de emitir normas administrativas por dicho órgano electoral, sobre las que volveré en otro momento.<sup>61</sup>

La legislación electoral que da origen a la capacidad normativa infralegal también lleva a cabo la diferenciación a partir de los asuntos objeto de regulación administrativa, ya que, la autonomía constitucionalmente atribuida al órgano electoral ejerce su influencia —como ofrece el modelo de Quintana Roo— sobre la intervención legislativa para que permita al órgano un ejercicio normativo propio e independiente en casos concretos aunque resulten mínimos.

#### IV. POTESTAD NORMATIVA COMO ELEMENTO SUSTANCIAL A LA AUTONOMÍA DEL ÓRGANO ELECTORAL

La autonomía de la que constitucionalmente goza el órgano electoral implica —desde mi perspectiva— la posibilidad de emitir sus propias normas jurídicas (administrativas) que le permitan acometer con mayor facilidad sus funciones de organización, control, inspección y sanción de la materia electoral que tiene asignadas (autonomía funcional) y de la que es responsable constitucionalmente.

Como se apuntó, el legislador (del que se busca la autonomía del órgano) considera que la facultad normativa del órgano electoral está atribuida por la ley y las resoluciones judiciales electorales sostienen las facultades normativas del órgano en la simple remisión legal.

<sup>61</sup> *Infra*, p. 17.

La cuestión dista mucho de esta salida fácil, ya que, se está desdeñando la posición constitucional del órgano electoral dotado de autonomía en el nuevo entramado de distribución del poder y se lleva a cabo un tratamiento inadecuado de su facultad normativa, ya que, dicha facultad se explica con el tratamiento tradicional de la potestad reglamentaria del gobierno y la administración pública a pesar de que su posición constitucional relevante exige un tratamiento diferenciado y más acorde con su régimen de autonomía.

La aplicación de los principios de la potestad reglamentaria del gobierno y la administración pública sirve de sustento para limitar la capacidad de emisión de normas infralegales ya que el tratamiento en este caso resulta favorable o ampliado en favor de la ley que establece una primacía no sólo formal sino esencialmente de contenido.

En el caso del órgano constitucional autónomo —como ha dicho el Pleno de la SCJN— tiene como características esenciales las de relacionarse de manera coordinada con los demás órganos estatales y ejerce una autonomía para desarrollar funciones relevantes o torales para el funcionamiento del Estado y de la sociedad en general,<sup>62</sup> no puede quedar sujeto precisamente a la entera voluntad del legislador.

Por el contrario, la posición privilegiada del órgano electoral autónomo condiciona la relación normativa que se produce con la ley, de tal forma que, la ley no puede operar con la misma intensidad para las normas jurídicas del órgano autónomo.

La ley, entonces, debe funcionar como referencia normativa para permitir un espacio de libre normación por parte del órgano electoral, en el sentido de predeterminar legislativamente las directrices esenciales o básicas que deben seguir las normas electorales autónomas.

A diferencia de la tradicional relación entre ley + reglamento, esta perspectiva permite al órgano electoral autónomo acometer la ordenación de las funciones exclusivas que le otorgan las disposiciones constitucionales a partir de los criterios básicos determinados por el legislador y que debe desarrollar en mayor medida el órgano técnico encargado constitucionalmente de la función administrativa electoral.

El tratamiento actual sobre las normas jurídicas del órgano electoral, lejos de afianzar su régimen autónomo e independiente por vía normativa favorece la subordinación al legislador productor de la ley que debe quedar matizada por el principio de autonomía funcional previsto en el texto constitucional.

<sup>62</sup> Véase considerando quinto de la sentencia del Tribunal Pleno relativo a la Controversia Constitucional 32/2005, de octubre de 2006. IUS: 19778.

En este sentido, el tratamiento jurisdiccional equipara los productos normativos del órgano constitucional autónomo al reglamento del gobierno y, especialmente, a las normas de la administración pública sin considerar la influencia de su posición diferenciada del entramado orgánico del Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto, los diferentes órganos de la administración pública tienen habilitación legal para emitir normas jurídico-administrativas (potestad normativa derivada) no hay que olvidar que dichos órganos no están ubicados en una posición constitucional relevante como sí sucede en el caso del órgano constitucional autónomo electoral, de tal forma que si se equipara la posibilidad de emitir normas jurídico-administrativas electorales a las normas de los órganos administrativos la subordinación a la ley encuentra resistencia evidente con la autonomía del órgano electoral que, por cierto, no tienen atribuida los órganos de la administración pública.

La conclusión, de acuerdo con las señales que aporta la autonomía constitucional del órgano electoral, consiste en que las normas administrativas que emite dicho órgano constituyen una “especie” diferenciada de normas jurídicas que emite un órgano autónomo del Estado con funciones administrativas especializadas y exclusivas.

Las normas del órgano autónomo no son susceptibles del mismo tratamiento que las normas del gobierno y de la administración pública como efecto de la posición constitucional de su autonomía.

## V. TIPOS NORMATIVOS DEL ÓRGANO AUTÓNOMO ELECTORAL

Como se ha apuntado, la tendencia generalizada consiste en que la legislación habilita expresamente al órgano electoral para emitir normas jurídicas infralegales aunque resulta preceptivo destacar que éstas se refieren a diversos objetos de regulación que producen, en consecuencia, diferentes tipos normativos sujetos a un tratamiento diferenciado.

Las diversas posibilidades de normación infralegal del órgano autónomo pueden agruparse de acuerdo a la relación que mantienen con la ley, de tal manera que su separación o acercamiento con dicha ley permitirá diferenciar los tipos de normas administrativas que emite el órgano electoral autónomo.

a) Normación infralegal (“reglamentaria”) de ejecución de la ley para el caso de aquéllos asuntos expresamente regulados en el COFIPE y que la misma norma legal remite a las normas infralegales acerca del cómo de las hipótesis planteadas en la ley.

Este tipo normativo comparte los elementos y limitaciones de la concebida relación liberal entre las normas de los poderes legislativo y ejecutivo (ley + reglamento de ejecución), de ahí que, estos reglamentos de “ejecución”,<sup>63</sup> “complemento”<sup>64</sup> o “detalle”,<sup>65</sup> sean la figura normativa por excelencia de la administración con carácter secundario frente a la ley firmemente sostenida por las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los reglamentos de ejecución están delimitados por los principios de competencia que implica que la capacidad para emitir este tipo de reglamentos (competencia) debe estar prevista en la Constitución (como sucede en el caso del presidente y ayuntamientos) o en la ley (como suceden en el caso del órgano administrativo electoral).

El principio de reserva de ley, lo que implica según la jurisprudencia 30/2007 (IUS: 172521), que la CPEUM

[...] reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada [...].

La misma jurisprudencia 30/2007, limita el alcance de la facultad reglamentaria al principio de subordinación jerárquica a la ley lo que implica que el reglamento

no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Jurisprudencia 79/2009, IUS: 166655. Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521. Jurisprudencia 2a./J. 47/95, IUS: 200724, por todas.

<sup>64</sup> Jurisprudencia 2a./J. 47/95, IUS: 200724, entre otras.

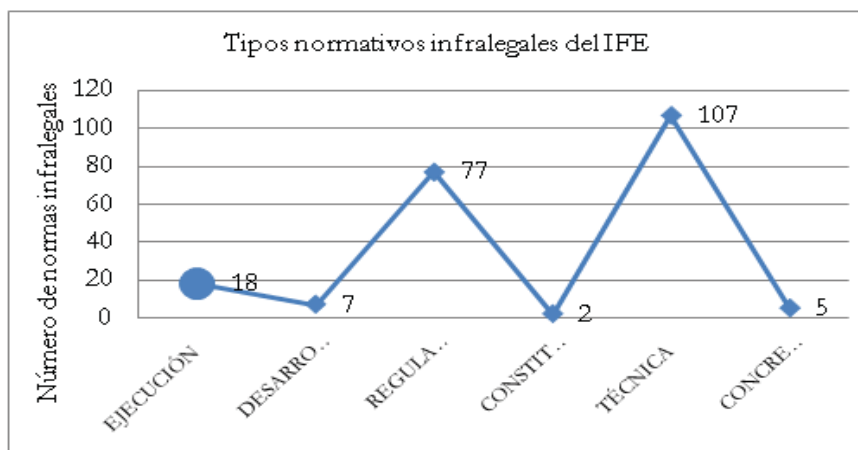
<sup>65</sup> Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521.

<sup>66</sup> Jurisprudencia 30/2007. En este mismo sentido jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exponía que la influencia del principio de división de poderes en la facultad reglamentaria de presidente y los Gobernadores constreñía esta capacidad normativa “a la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación” (IUS: 200724). Esta misma restricción reglamentaria se señaló cuando el regla-

El espacio de regulación administrativa que se produce en este tipo resulta altamente limitado por la determinación legal “del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta”.<sup>67</sup> Por lo que, siguiendo esta misma Jurisprudencia, los reglamentos del órgano electoral están constreñidos a la regulación de complementación o detalle de la ley correspondiente, para determinar reglamentariamente “el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas [...] siempre que éstas ya estén contestadas por la ley”.<sup>68</sup>

En consecuencia, el elemento característico de este tipo normativo consiste en su limitado espacio de extensión normativa ya que no tiene posibilidades de superar o extender la regulación legal, de lo contrario incurriría en exceso por reformar, alterar o contradecir a la ley (*contra legem*) y que si bien son útiles para el caso de la facultad reglamentaria (presidencial) no resulta la herramienta adecuada para la producción normativa de un órgano dotado constitucionalmente de autonomía.

GRÁFICA 1  
NORMACIÓN INFRALEGAL (“REGLAMENTARIA”)  
DE EJECUCIÓN DE LA LEY



mento no puede “suprimir, modificar ni ampliar” los mandamientos de la ley. Reglamentos, Validez y vigencia de los. IUS: 255178. Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, 61, sexta parte, p. 53.

<sup>67</sup> Jurisprudencia 30/2007. IUS: 172521. En el mismo sentido la tesis: I.3o.A.J/25. IUS: 223611.

<sup>68</sup> En este mismo sentido véase la tesis: I.3o.A.J/25. IUS: 223611.

b) Normas infralegales de desarrollo de las determinaciones legislativas básicas o esenciales. En este caso, el punto de partida radica en que la legislación lleva a cabo la regulación esencial o básica de un asunto concreto y habilita expresamente al órgano administrativo electoral para que complete la regulación legal, de tal forma que, este tipo de normas administrativas (reglamentos *praeter legem*) del órgano electoral tienen capacidad de innovación del derecho a partir de las determinaciones básicas de la ley que sirven de parámetro de control (estrecho) para la normación infralegal.

En este tipo involucra asuntos estrictamente electorales y algunos asuntos derivados de otras materias, por lo que, aquí se ubican los reglamentos sobre transparencia,<sup>69</sup> el acceso a la información de los partidos políticos;<sup>70</sup> sobre reglamentación de las medidas de los mensajes;<sup>71</sup> sobre la regulación de sistemas especiales para el cambio de pautas;<sup>72</sup> sobre características técnicas de las pautas de radio y televisión;<sup>73</sup> sobre procedimiento de quejas en materia de fiscalización y vigilancia de recursos de los partidos políticos;<sup>74</sup> sobre reglamento de acceso a radio y televisión;<sup>75</sup> sobre procedimiento de destrucción de formatos de credencial para votar<sup>76</sup> y *passim*.

Evidentemente, aunque la misma legislación permita un margen de regulación mayor a la norma infralegal esto no significa, de ninguna manera, que el órgano administrativo regulador pueda contradecir las disposiciones generales de la legislación. Al respecto, resulta ejemplificativo la Sentencia SUP-RAP-239/2008, por la que, la Sala Superior del TEPJF controla jurídicamente el exceso de la actuación normativa del Consejo General del IFE, ya que este órgano administrativo excedió sus atribuciones reglamentarias e introdujo limitaciones o restricciones al concepto de “autoridades electorales” que ni la Constitución ni la legislación no previeron, desvirtuando indebidamente su cometido reglamentario.<sup>77</sup>

<sup>69</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del 11 de junio de 2002. Última reforma del 5 de julio de 2010.

<sup>70</sup> Artículo 41.1 COFIPE.

<sup>71</sup> Artículo 56.4 COFIPE.

<sup>72</sup> Artículo 71.4 COFIPE.

<sup>73</sup> Artículo 74.2 COFIPE.

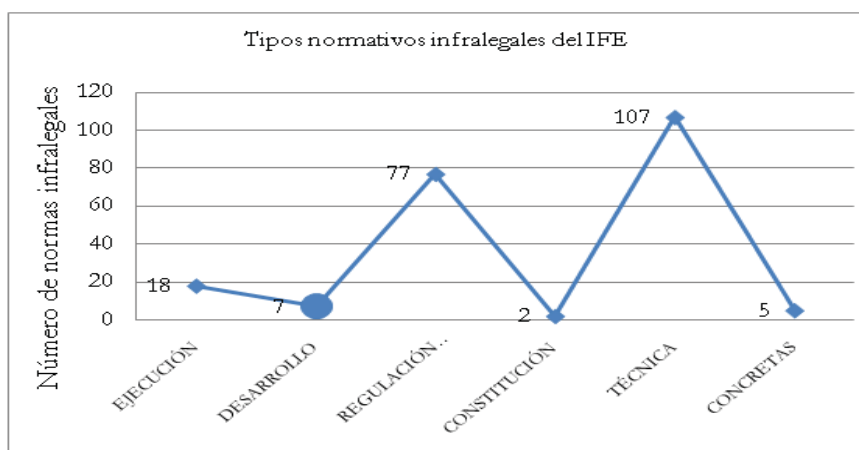
<sup>74</sup> Artículo 81.1 n) COFIPE.

<sup>75</sup> Artículo 98.6 COFIPE.

<sup>76</sup> Artículo 199.4 COFIPE.

<sup>77</sup> “La regulación secundaria, tanto legal, como reglamentaria, resulta insuficiente, porque por un lado, distingue donde el constituyente no lo hace y, por el otro [...] propician una restricción de derechos al omitir prever lo concerniente a las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas”. SUP-RAP-239/2008.

GRÁFICA 2  
NORMAS INFRALEGALES DE DESARROLLO DE LAS DETERMINACIONES  
LEGISLATIVAS BÁSICAS O ESENCIALES



c) Normación infralegal con mayor espacio de regulación sobre la organización y funcionamiento internos del órgano electoral autónomo referida al Estatuto del órgano electoral autónomo (artículo 41.V párrafo segundo CPEUM)<sup>78</sup> y los “reglamentos” administrativo o internos (artículos 82.1; 118.1 a); 202.5; 356.3 y *passim* del COFIPE) que regulan la organización, funcionamiento y operación al seno del mismo órgano electoral.

Este margen de mayor amplitud normativa que deja la ley deriva de la determinación constitucional para garantizar la capacidad de organización y dirección interna en el órgano electoral que debe quedar al margen de la carga legislativa que, en su caso, pueda condicionar la “independencia en su funcionamiento”.<sup>79</sup>

Los artículos 205 a 208 del COFIPE establecen las bases generales que ejercen la primacía directiva de la ley sobre el Estatuto para que, a partir de esta regulación esencial, la norma administrativa de organización lleve a cabo la regulación precisa sobre los cargos, puestos, ascensos, contratación, días de descanso, vacaciones, permisos, licencias, régimen disciplinario, entre otros asuntos internos.

El tratamiento diferenciado respecto del tipo de reglamentos de desarrollo o *praeter legem* se explica en la medida en que el Estatuto es una norma

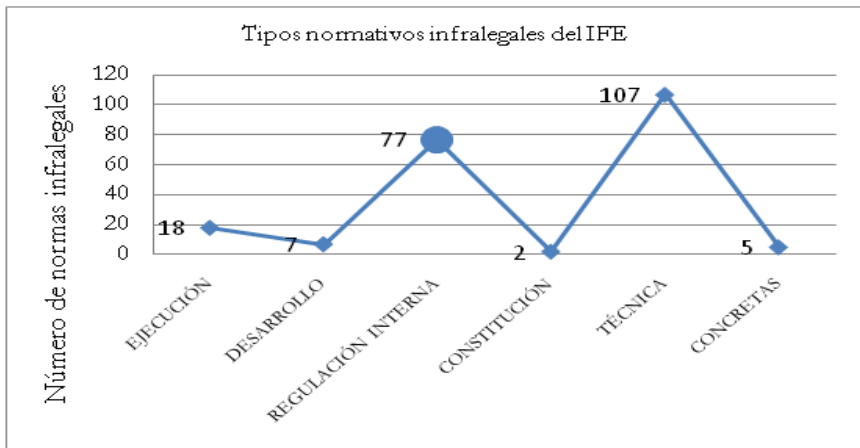
<sup>78</sup> Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Última reforma del 15 de enero de 2010.

<sup>79</sup> Artículo 41.V párrafo segundo de la CPEUM.



infraregal de carácter interno del órgano electoral y que los efectos “externos” que puede llegar a producir están referidos a las relaciones de sujeción especial que tiene el órgano con sus funcionarios.

GRÁFICA 3  
NORMACIÓN INFRALEGAL CON MAYOR ESPACIO  
DE REGULACIÓN INTERNA



d) Normación infraregal derivada directamente de la Constitución sin necesidad de norma legal habilitante, este caso resulta el más acorde con las determinaciones constitucionales autonómicas del órgano electoral, ya que, directamente de la Constitución sin interposición legal, lleva a cabo la regulación de una materia determinada y, en su caso, la legislación tiene aplicación supletoria de la norma del órgano electoral autónomo.

El ejemplo más representativo de este tipo consiste en la reserva en favor de las normas administrativas del órgano electoral del estado de Quintana Roo que tienen reconocimiento constitucional para regular de manera directa y sin necesidad de ley los asuntos referentes a la observación, encuestas y sondeos electorales (reserva en favor de norma administrativa-electoral).

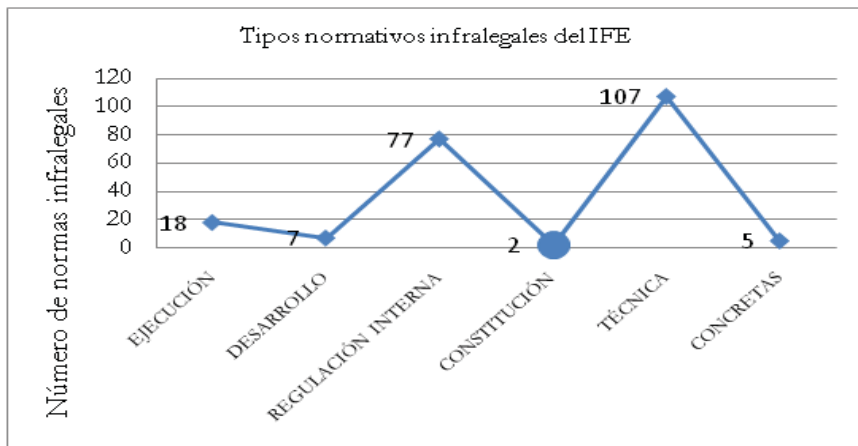
En el modelo federal, en este apartado se puede mencionar las materias de *i*) contratación de obras y servicios<sup>80</sup> y la de *ii*) adquisiciones, arrendamientos y servicios<sup>81</sup> del órgano electoral autónomo que resulta una norma

<sup>80</sup> Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, del 21 de enero de 2010 (ROPSRIFE).

<sup>81</sup> Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, del 21 de enero de 2010 (RAASIFE).

que desarrolla directamente el artículo 134 de la CPEUM y que aplican supletoriamente las leyes respectivas.<sup>82</sup>

GRÁFICA 4  
NORMACIÓN INFRALEGAL DERIVADA DIRECTAMENTE  
DE LA CONSTITUCIÓN

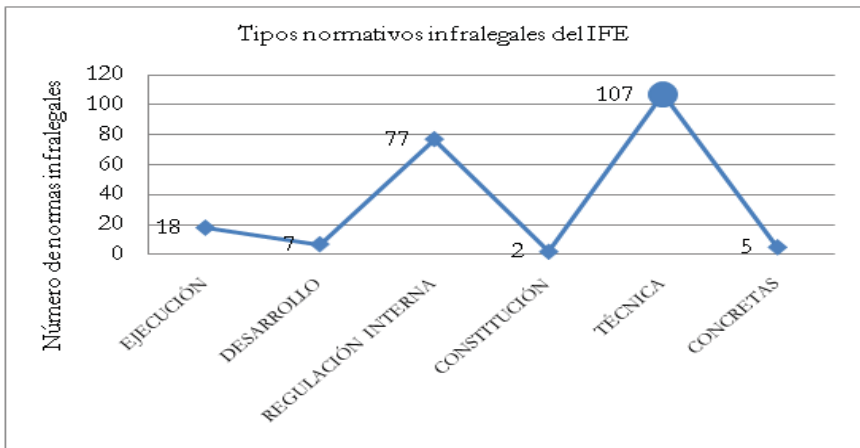


e) Normación infralegal técnica derivada de la especialidad de la actividad administrativa que desarrolla el órgano electoral, en este caso, la ley habilita al órgano electoral para que emita las normas administrativas que contengan los avances tecnológicos, procesos y técnicas de gestión, fiscalización, pautas, etcétera que permitan su regulación precisa mediante normas administrativas técnicas [sobre normas generales de contabilidad y registro de operaciones].<sup>83</sup> Se trata del tipo normativo con mayor utilización por el IFE y que se refiere a la expresión más técnica de la organización de elecciones en el que el órgano electoral expresa con mayor frecuencia su autonomía normativa.

<sup>82</sup> Véase artículo 1o., párrafo segundo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 4 de enero de 2000. Última reforma del 28 de mayo de 2009 (LAASSP). Así como artículo 1o., párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, del 4 de enero de 2000. Última reforma del 28 de mayo de 2009.

<sup>83</sup> Artículo 81.1 b) COFIPE.

GRÁFICA 5  
NORMACIÓN INFRALEGAL TÉCNICA DERIVADA  
DE LA ESPECIALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA



f) ¿Normas infralegales concretas y singulares? En el repertorio normativo del IFE destacan algunas “normas reglamentarias”<sup>84</sup> que presentan características especiales que, aunque tengan denominación de “normas”, difícilmente se sujetan a las características normativas (por ejemplo su generalidad y abstracción).

Ahora bien, en la mayor parte de los casos, tanto el legislador como el propio órgano electoral utilizan el término de “reglamento” para la mayor parte de las normas administrativas con excepción de aquéllas que la ley expresamente dedica una terminología diferenciada (acuerdos, lineamiento, normas técnicas, pautas, etcétera).

No obstante, el derecho positivo ofrece ejemplos de las “normas reglamentarias” que son expedidas para situaciones excepcionales que requieren determinaciones específicas que atiendan: *i*) un ámbito territorial determinado, *ii*) sujetos determinados y determinables o *iii*) un ámbito temporal que determina su vigencia que, generalmente, coinciden con los tiempos de los procesos electorales (federal o estatal).

<sup>84</sup> Normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental. Normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos. Normas reglamentarias sobre actos de precampaña y actos anticipados de campaña. Criterios relevantes sobre la presentación de convenios y anexos técnicos entre el IFE y los órganos electorales estatales para el proceso electoral 2008-2009.

Estas “normas” electorales se diferencian del resto porque se emiten para un caso concreto que desde su nacimiento tienen determinada la fecha de su pérdida de vigencia así como los sujetos concretos a los que exclusivamente va dirigida y, al consumirse, será necesario emitir una nueva norma para un futuro caso concreto o determinado.<sup>85</sup>

No obstante, estas “normas reglamentarias” se ajustan más a la característica de los actos administrativos que, a diferencia de la norma jurídica con capacidad de innovar el ordenamiento jurídico, únicamente aplican las normas jurídico-electorales para un caso concreto o dirigido a algunos sujetos determinados y una vez que se consumen resulta necesaria la emisión de un nuevo acto.<sup>86</sup> Por lo que, aunque sean denominadas por el propio IFE como “normas reglamentarias”, desde mi consideración, su contenido se refiere a actos administrativos de destinatario múltiple sobre un caso concreto.

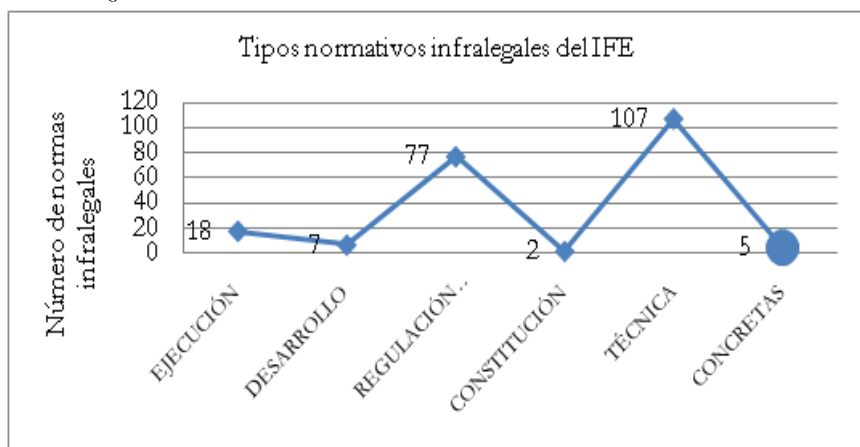
La diferencia que se propone aquí, parte de un elemento que va más allá de su aspecto meramente nominal, lo que no lo convierte *ipso iure* en normas jurídicas sino que se centra en el contenido que demuestra su completa sumisión al derecho y se restringe a la concreta aplicación de las normas jurídicas.

Esta diferencia resulta sustancial para el derecho electoral ya que la consecuencia de ser considerados como actos administrativo-electorales limita sustancialmente su contenido, forma de emisión y, especialmente, sus nulas posibilidades para innovar o alterar el ordenamiento jurídico, lo que permite, aplicar los mecanismos de control judicial por actos administrativos del IFE.

<sup>85</sup> La jurisprudencia de la SCJN P./J. 23/99 ha determinado que “la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue” IUS: 194260. La Sala Superior del TEPJF ha señalado que las características de reglamentos “tienen más semejanza con las de la ley (puesto que los reglamentos se integran también con normas de carácter abstracto, general e impersonal) que con actos concretos, individualizados y dirigidos a personas identificables”. SUP-RAP-28/1999.

<sup>86</sup> Un estudio sobre las características de las normas y actos administrativos en general puede consultarse en Jiménez, 2006.

GRÁFICA 6  
¿NORMAS INFRALEGALES CONCRETAS Y SINGULARES?



#### VI. ¿DELEGACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO GENERAL?

Se ha mencionado que la capacidad de emitir reglamentos radica especialmente en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la práctica administrativa aporta casos en los que órganos diferenciados del Consejo General ejercen facultades normativas sin la requerida habilitación constitucional o legal.

Independientemente del tipo reglamentario (de ejecución o de desarrollo), la cuestión central radica en precisar si el Consejo General tiene autorización constitucional o legal para llevar a cabo la “delegación” de la potestad normativa que le otorga la ley o, en su caso, justificar jurídicamente que la potestad reglamentaria del Instituto está a la libre disposición del Consejo General para determinar cuál de los subórganos que integran el Instituto debe ejercer la potestad reglamentaria legalmente atribuida al Consejo General.

Como se mencionó en el apartado 4, la potestad normativa infralegal del órgano electoral autónomo deriva de la determinación legal (derivada) y distribuye facultades normativas a diferentes órganos (colegiados o unipersonales) a partir de diversos tipos normativos más o menos intensos en su capacidad normativa.

Los principales tipos normativos (estatutos, reglamentos de ejecución, reglamentos de desarrollo, normas reglamentarias, planes y programas) han sido atribuidos al “órgano superior de dirección”<sup>87</sup> del Instituto Federal Electoral, es decir, al Consejo General como “responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral [...]”<sup>88</sup> y constreñido en todo momento a las determinaciones que imponen la Constitución y la ley (principio de juridicidad).<sup>89</sup>

En el caso del modelo federal, el órgano electoral autónomo está conformado por órganos de segundo grado (Contraloría General<sup>90</sup> y Unidad de Fiscalización)<sup>91</sup> que ejercen funciones propias y gozan de “autonomía técnica y de gestión” respecto de los demás órganos del mismo Instituto Federal Electoral.

La Contraloría General del Instituto Federal Electoral está constreñida a las facultades que determinan el COFIPE y las demás leyes aplicables,<sup>92</sup> lo que implica que el legislador federal —que configura su “autonomía técnica”— ha determinado otorgar la facultad para emitir algunas normas infralegales de carácter técnico (criterios para realizar auditorías, normas de contabilidad y archivo, lineamientos sobre las quejas contra servidores públicos del Instituto) para el adecuado ejercicio de sus funciones pero, en ningún caso, su autonomía implica la posibilidad de emitir normas infralegales en desarrollo de la ley y mucho menos para emitir un Estatuto autónomo y diferenciado del Estatuto General.

Cabe destacar que el mismo COFIPE establece mecanismos de colaboración para que la Contraloría General formule anualmente sus programas de trabajo y los presente para la aprobación del Consejo General del Instituto, de tal forma, que esta ley electoral ha determinado que la capacidad normativa está referida especialmente a su órgano superior y que, en casos, excepcionales y expresamente determinados, traslada la posibilidad de que otros órganos del mismo Instituto emitan normas técnicas u operativas sometidas a la ley y a las normas reglamentarias del Consejo General.

La Sala Superior del TEPJF ha señalado con rotundidad que “el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el único facultado para emitir reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las

<sup>87</sup> Artículo 41.V párrafo segundo de la CPEUM.

<sup>88</sup> Artículo 109 del COFIPE.

<sup>89</sup> Véase, Artículo 106.4 del COFIPE.

<sup>90</sup> Artículo 41.V párrafo segundo de la CPEUM.

<sup>91</sup> Artículo 41.V párrafo décimo de la CPEUM.

<sup>92</sup> Artículo 391.1 v) del COFIPE.

disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.<sup>93</sup>

Por lo que, el Consejo General no tiene posibilidades de emitir acuerdos delegatorios de su potestad normativa que no tengan previsión expresa en la ley, ya que, además, el tratamiento de la potestad reglamentaria en México, resulta originaria e indelegable (presidente, gobernador o ayuntamiento) o resulta derivada legalmente (administración pública) sin posibilidades de delegaciones de dicha atribución sin previsión normativa superior.

## VII. LÍMITES JURÍDICOS DE LAS NORMAS INFRALEGALES

### 1. *Fuerza vinculante de la ley en las autoridades administrativas.* *Preferencia o reserva de ley*

La CPEUM reserva algunos ámbitos especiales o relevantes para la regulación exclusiva por vía legal, por ejemplo, la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos (artículo 41.I, último párrafo de la CPEUM) o el caso del diseño normativo del sistema de medios de impugnación en materia electoral de los Estados federados (artículo 116, fracción IV, inciso I de la CPEUM).

La reserva de ley prevista en el texto constitucional tiene especial significado en la relación normativa electoral, sencillamente, porque la reserva constitucional en favor de la ley determina, por un lado, el mandato constitucional al legislador para llevar a cabo la regulación de la materia electoral y, en consecuencia, en el alcance de normación infralegal que impediría, por un lado, la regulación sin ley (deslegalización) y, por la otra, dejaría el espacio para la colaboración normativa ley + norma infralegal.

Resulta evidente que la Constitución federal determina que la materia electoral debe ser regulada en primer lugar mediante una ley (preferencia), de tal forma, que existe una delimitación material (electoral) que favorece la intervención primaria del órgano legislativo,<sup>94</sup> aunque en el caso del diseño

<sup>93</sup> SUP-RAP-94/2009. “La facultad de emitir la regulación en la materia, se encuentra conferida al Consejo General del Instituto Federal Electoral”. SUP-RAP-53/2009.

<sup>94</sup> Sólo el artículo 41 de la CPEUM remite constantemente a la reserva de ley. Por ejemplo, la regulación legal de los partidos políticos: “la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral” (Base I). La administración exclusiva del tiempo estatal en radio y televisión se ejerce “de acuerdo con lo siguiente y a los que establezcan las leyes [...]” (Base III. Apartado A). En el caso del órgano electoral, “la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos [...]” así cuando determina que las “sesiones de todos los órganos colegiados de

normativo del sistema de medios de impugnación en materia electoral, la misma Jurisprudencia de la SCJN, señala que únicamente puede ser regulada por ley.

Al respecto señala el Pleno que según la CPEUM, “deriva el imperativo de que las legislaciones electorales de los estados garanticen el establecimiento de un sistema de medios de impugnación [...] que concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo [...]”.<sup>95</sup>

En consecuencia, la reserva del ámbito electoral en favor de la ley conlleva, en principio, a que las demás normas infralegales deben originarse a partir de la ley electoral y, posteriormente, pueden intervenir las normas infralegales del órgano administrativo electoral para completar o desarrollar el espacio electoral delimitado en primer lugar por la ley.

Esta misma estructura de la reserva de ley se mantiene en el ámbito de la materia electoral de los estados federados prevista en el artículo 116.IV de la CPEUM, ya que, según el Pleno de la SCJN, “concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo, al estipular que así lo garantizarán las Constituciones y las leyes de los estados, por lo cual, cuando la Constitución general se refiere a las Constituciones estatales, ciertamente lo hace al máximo ordenamiento legal de las entidades federativas, pero también a las normas generales sujetas al imperio de la Ley Suprema [...]”.<sup>96</sup>

No obstante, la ley tiene posibilidades de trasladar la carga regulativa a las normas infralegales que emiten los órganos administrativos y, por ende, dichas normas administrativas tienen posibilidades de regular u ordenar una materia concreta con la “habilitación” legal correspondiente (autorizaciones legislativas).

Las autorizaciones o delegaciones legislativas son necesarias en el ámbito de la actividad administrativa pero deben circunscribirse a los casos en que dicha delegación no implique la posibilidad administrativa de limitar o condicionar derechos y libertades fundamentales.

En otros casos excepcionales, la Constitución desplaza la intervención de la ley y dirige a las normas administrativas la regulación directa de algunos asuntos o materias determinadas, lo que implica la posibilidad de

dirección serán públicas en los términos que señale la ley” (Base V). Especialmente intensa la reserva de ley en materia sancionadora ya que la “violación a estas disposiciones por los partidos políticos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley” (Base IV), entre muchos otros casos. Sobre este último caso, véase jurisprudencia 100/2006, IUS: 174326.

<sup>95</sup> Jurisprudencia 20/2010, IUS: 165145.

<sup>96</sup> Jurisprudencia 20/2010, IUS: 165145. En el mismo sentido la jurisprudencia 21/2010, IUS: 165144 y jurisprudencia 29/2007, IUS: 170816.



normas administrativas sin necesidad de ley o, en su caso, la ley tendría aplicación supletoria a las normas administrativas.

De tal forma que los órganos estatales que ejercen funciones administrativas están sometidos a un conjunto de formas jurídicas que les permite sostener las diversas posibilidades de actuación para cumplir con sus objetivos.

La cuestión actual tiene pacífica coincidencia en limitar las capacidades reglamentarias del presidente y gobernadores, ayuntamientos y demás órganos que ejercen funciones administrativas.

En todos los casos se vincula al reglamento con la reserva de ley y primacía de ley que resultan principios esenciales para posicionar las determinaciones legales en una situación de prevalencia o superioridad jerárquica frente a las normas administrativas.

En este caso, el reglamento de complemento, detalle o ejecución tiene limitaciones para innovar el derecho.<sup>97</sup> No obstante, también el propio Poder judicial federal determina que la primacía de ley y reserva de ley se flexibiliza en el caso de la regulación de infracciones (potestad sancionadora) que debe matizarse la influencia del principio para permitir que el órgano administrativo lleve a cabo una tipificación precisa y detallada de lo que hace la misma legislación (artículo 21 de la CPEUM).

Por tanto, el tratamiento doctrinal y jurisprudencial de la potestad normativa del órgano electoral ha encontrado refugio en la teoría de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo (federal o estatal) sin considerar la cualidad más característica del órgano electoral: su autonomía que renueva la concepción de la división de poderes.

## *2. Procedimiento para la generación de normas jurídico-administrativas electorales*

Si bien es cierto aquí se propone fortalecer la capacidad normativa del órgano electoral autónomo, también es necesario que, en la misma medida existan mecanismos de control jurídico en la producción de dichas normas administrativas-electorales.

La legislación electoral federal se circunscribe a determinar cuáles son los órganos del IFE encargados de proponer al Consejo General los proyectos de normas jurídicas o, en algunos casos, determina directamente que un determinado órgano electoral tienen atribuida la facultad para aprobar normas técnicas (fiscalización, radio y televisión, entre otras).

<sup>97</sup> Sobre este tema véase Tesis 30/2007, IUS: 172521.

Finalmente, el Consejo General del IFE tiene la atribución de aprobar la mayor parte de las normas administrativas<sup>98</sup> y de ordenar la publicación oficial<sup>99</sup> correspondiente.

En el caso del Reglamento Interno del mismo Instituto Federal Electoral existe regulación más detallada del procedimiento de reforma a dicho reglamento que puede servir de ejemplo para diseñar la regulación esencial del procedimiento general de aprobación de normas administrativas y establecer así un mecanismo (procedimental) de control de producción normativa más eficaz y claro.

En términos generales, el Reglamento Interno determina que el Consejo General puede reformar sus normas administrativas “cuando así lo requiera la estructura y funcionamiento o cuando se susciten reformas o adiciones a la legislación electoral federal que impliquen modificaciones al instrumento normativo”.<sup>100</sup>

Para este fin se atribuyen a varios órganos del IFE la “iniciativa” de reforma reglamentaria y se crea temporalmente la Comisión de Reglamentos<sup>101</sup> como órgano encargado de elaborar y proponer al Consejo General el proyecto reglamentario correspondiente para la votación de aprobación.

Si bien esta determinado en las normas electorales los casos de “iniciativa” de normas administrativas, después debe pasar a la aprobación del Consejo General del Instituto para que en sesión del pleno del Consejo se vote por mayoría la correspondiente aprobación de la nueva norma o su reforma.

Las normas elementales de generación de normas administrativas-electorales resultan indispensables para ofrecer certeza en su mecanismo de creación y mayores elementos de control a los órganos jurisdiccionales para delimitar los márgenes de actuación normativa de cada parte del órgano electoral autónomo

## CONCLUSIONES

La capacidad del órgano electoral autónomo para emitir sus propias normas jurídicas resulta consustancial a la autonomía constitucionalmente

<sup>98</sup> Artículo 118.1 a), j) ñ) y z) del COFIPE.

<sup>99</sup> Artículo 117 del COFIPE.

<sup>100</sup> Artículos 84 a 86 del RIIFE.

<sup>101</sup> Esta Comisión es de carácter temporal para atender la propuesta de reforma del Reglamento Interno y está integrada por un Consejero que la preside, dos consejeros con voz y voto así como representantes del Poder Legislativo de cada grupo parlamentario, un representante de cada partido político sólo con voz y la Dirección Jurídica del IFE como secretaria técnica.

prevista, por lo que, en ocasiones, es necesario mantener un espacio propio de regulación frente al propio legislador. La diversidad de normas infralegales que actualmente emite el órgano administrativo electoral federal resultan insuficientes para garantizar su autonomía frente a la excesiva regulación legal —como se ha expuesto en la clasificación normativa—.

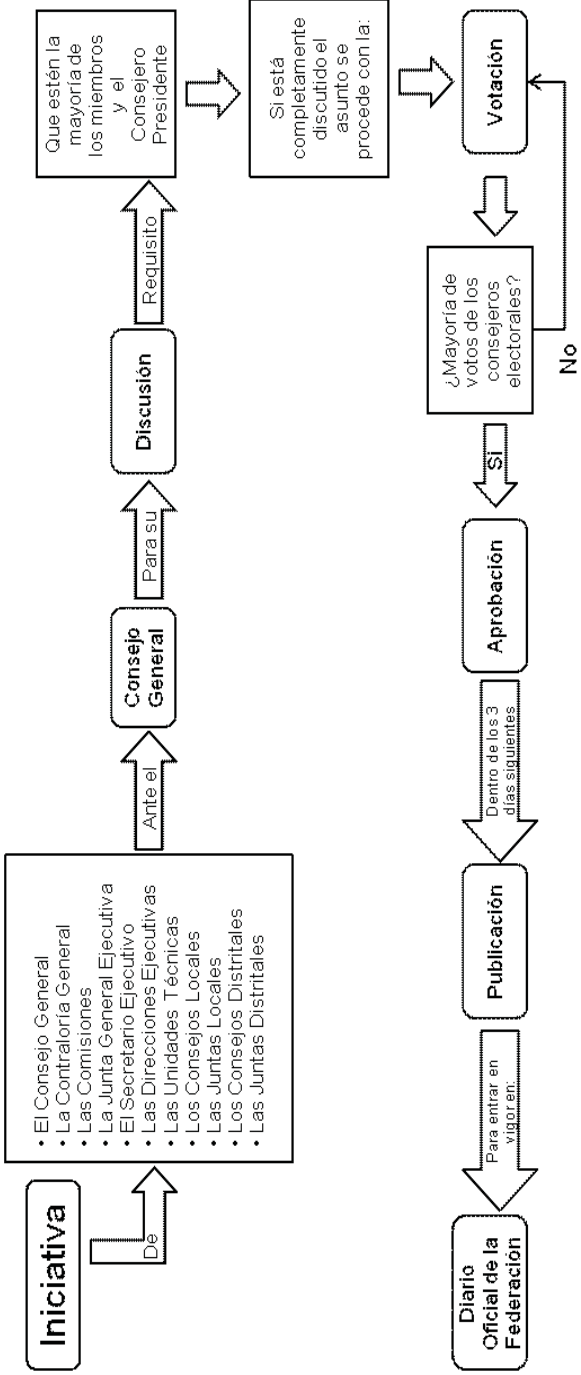
Esta afirmación es resultado de la evidencia de los modelos normativos descritos en este trabajo, ya que buena parte de las normas jurídicas que emite el IFE están subordinadas en toda medida a la ley, es decir, a la decisión de los partidos políticos que configuran al Poder Legislativo federal encargado de diseñar un modelo legal-electoral concreto (a veces insuficiente o deficiente) lo que provoca relaciones de dependencia excesiva o de inoperatividad del mismo órgano autónomo para cumplir eficazmente con sus deberes jurídicos, lo que, desde mi perspectiva, resulta incompatible con la autonomía del órgano electoral que concibe la Constitución federal.

Aunque se ha demostrado que existen algunos modelos normativos en los que el IFE se aleja de esta excesiva dependencia legal, aún se trata de casos aislados y poco decisivos en el modelo jurídico-electoral, por lo que, resulta pretencioso afirmar la actual autonomía normativa del órgano electoral.

Si bien el texto constitucional federal determina la autonomía del órgano administrativo electoral, la configuración o desarrollo de dicha autonomía —en su vertiente normativa— recaen, en mayor medida, en el legislador federal, por ello, dicho principio debe ser entendido como un mandato de optimización al legislador y no como una “garantía institucional” que se satisface con contenidos mínimos de autonomía, como se comprueba en la actual capacidad normativa del IFE.

Por ello, debe diseñarse un modelo que permita incrementar los espacios de regulación propia del órgano administrativo electoral, especialmente en la normación denominada “directamente de la Constitución”. En el resto de las formas, debe favorecerse la regulación general o básica del legislador y ampliar las posibilidades de normación del IFE.

Esta propuesta permitirá ajustar la normación de las funciones sustantivas del IFE a la dinámica electoral sin perder de vista el control jurídico que ejerce el propio TEPJF sobre las normas electorales. La capacidad normativa propia del órgano electoral se integra a los mecanismos de designación de los Consejeros y su régimen financiero completando así la configuración de su autonomía constitucional.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M. 2007. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI.
- . 2010. Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América latina. En CARPIZO, Jorge y Carol ARRIAGA, coords. *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*. México: UNAM.
- ASTUDILLO, César y CÓRDOVA Vianello, Lorenzo. 2010. *Los árbitros de las elecciones estatales*. México: UNAM-IEP Jalisco.
- CABALLERO OCHOA, José Luis. 2000. Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. México. *Jurídica*. Núm. 30.
- CÁRDENAS, Jaime. 2004. La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada. En CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et al.*, coords. *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*. México: UNAM.
- CARPIZO, Jorge. 1991. *El presidencialismo mexicano*. 10a. ed. México: Siglo XXI.
- CRESPO, José Antonio. 2009. Órganos constitucionales autónomos. En ACKERMAN, John y ASTUDILLO, César, coords. *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.
- ELIZONDO GASPERÍN, Alejandro R. 2004. La autonomía de los organismos electorales locales en México. En *Martínez Veloz*, Juan, coord. *Hacia un federalismo electoral*. México: Laguna.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. 1999. Presidencialismo y reforma del Estado. *Lex*, Núm. 48-49.
- . 2002, “Reglamento”. *Enciclopedia jurídica mexicana*. T. VI. México: Porrúa-UNAM.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. 2006. “La delimitación del acto administrativo como elemento esencial para el desarrollo del derecho administrativo mexicano”. En CIENFUEGOS SALGADO, David y María del Carmen MACÍAS VÁZQUEZ, coords. *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*. México: UNAM.
- LARES, Teodosio. 1852. *Lecciones de derecho administrativo*. México: Ignacio Cumplido.
- NIETO ARREOLA, Guillermo. 2010: “Los órganos constitucionales autónomos como garantía del derecho de acceso a la información pública”. *Lex*, Núm. 184.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. 2001. “Los órganos constitucionales autónomos en México”. En SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, eds. *Estado de derecho y transición jurídica*. México: UNAM.
- PRIETO PEÑA, César A. 2007. Órganos constitucionales autónomos. Más

que una división del poder, una efectiva distribución de la función pública. En ESTRADA MICHEL, Rafael, comp. *La división del poder público. Temas constitucionales*. México: Porrúa-Universidad Latina de América.

ROLDÁN XOPA, José. 2007. La forma de integración del Consejo general. El nombramiento en el diseño de las instituciones. En *Reforma constitucional en materia electoral*. México: Nueva Alianza.

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín. 2010. “Órganos constitucionales autónomos”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Núm. 29.