

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

César ASTUDILLO*

SUMARIO: I. *Las premisas de la organización electoral en México.* II. *La evolución de las premisas del andamiaje electoral en las reformas electorales.* III. *Los modelos de organización electoral en perspectiva comparada.* IV. *Las piezas del modelo de organización electoral en México.* V. *A manera de conclusión: la caracterización del modelo.*

I. LAS PREMISAS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

Por organización electoral se entiende la arquitectura institucional que define a las instituciones cuya encomienda principal se dirige a la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, principalmente el derecho a votar y ser votado, a través de actividades de organización o gestión del proceso electoral, mecanismos de control de la regularidad jurídica de sus actos, o de justicia electoral, e instrumentos de persecución de conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio.¹

En México, dicha organización electoral constituye al día de hoy un andamiaje jurídico con niveles de eficacia probada; sin embargo, la solidez con la que se presenta ha sido producto de los diversos acontecimientos

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Director de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del propio Instituto. Investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. cesar@unam.mx. Agradezco la colaboración de Marcos I. Martínez Alcázar, Lilia B. Moreno Aguilar y David Alonso Canales en la realización de este trabajo.

¹ La terminología utilizada en este ámbito es variada. Así, por ejemplo, hay sistemas en donde se utiliza el término “administración electoral”, como en España, “organización electoral”, como en México. Igualmente, en Europa es más común utilizar el vocablo “control de elecciones”, mientras que en América Latina son más comunes los vocablos “justicia electoral” “jurisdicción electoral” o, más recientemente, “derecho procesal electoral”.

políticos, económicos, sociales y culturales que marcaron el proceso de democratización del último cuarto del siglo XX, y que tuvieron un punto de inflexión en los sucesos que acompañaron a la competida elección presidencial de 1988.

En efecto, las elecciones de ese año se caracterizaron, en el plano jurídico, por la carencia de condiciones equitativas para la competencia electoral, y por la ausencia de instituciones electorales autónomas e independientes que garantizaran la no injerencia del gobierno o del partido hasta entonces dominante; y en el plano político, por la falta de enraizamiento de un verdadero pluralismo derivado de la persistente preponderancia de un partido político hegemónico (Partido Revolucionario Institucional, PRI),² y por una importante escisión en su interior, que bajo la conformación del Frente Democrático Nacional lanzó por primera vez una candidatura presidencial cuya competitividad cimbró los cimientos del sistema político existente, haciendo de la elección un hito en la historia democrática de México.³

La proclamación de los resultados, que nuevamente dieron como ganador al candidato oficial,⁴ produjo una intensa movilización política y social, que amenazó con convulsionar al país y derivar en una crisis de proporciones insospechadas. Las manifestaciones de protesta se multiplicaron a lo largo y ancho de México, denunciando las acciones fraudulentas que habían empañado la elección y que tuvieron su punto culminante en la “caída del

² Esto a pesar de los avances generados por la denominada “primera generación” de reformas electorales, entre las que se contemplan las reformas de 1963, 1977 y 1986, asentadas en la premisa del *pluralismo político*; es decir, en una decisión encaminada a depositar en las elecciones y los partidos la garantía de heterogeneidad política y social de México, y cuyo propósito fundamental fue fomentar la presencia pública de las minorías en los órganos de representación política. Una adecuada explicación de estas reformas se encuentra en Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 75 y ss.

³ Sobre los acontecimientos de esta importante etapa en la vida política de México consúltense, entre otros a Crespo, José Antonio, *Urnas de Pandora; partidos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe-CIDE, 1995; Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y arena, 1991; Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997; Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Porrúa, 1995; *idem* (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 1998.

⁴ Carlos Salinas, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), triunfó con el 50.74% de los votos, mientras que Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional (FDN) y Manuel Clouthier, del Partido Acción Nacional (PAN) obtuvieron el 31.05% y el 16.81% respectivamente. *Cfr.* Astudillo, César, “Pluralidad política y cambios institucionales”, en Garza Grimaldo, José Gilberto (coord.), *Estudios político-electorales*, Chilpancingo, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2002, p. 301.

sistema”, uno de los pasajes más nebulosos de la democracia mexicana.⁵ Derivado de lo anterior, el régimen se vio constreñido a emprender importantes reformas para dar una salida institucional a la crisis política. La izquierda, principal damnificada de los comicios de 1988, se mantuvo al margen de la negociación. La derecha, por su parte, adoptó una postura distinta, y a cambio del reconocimiento de sus triunfos en diversos estados del norte de la República aceptó negociar reformas constitucionales dirigidas a la creación de un nuevo modelo de organización electoral.⁶

Es como consecuencia de estas vicisitudes como se produce la *segunda generación* de reformas electorales, que inicia con la trascendental reforma constitucional de 1990 y se expande hacia las reformas posteriores bajo una lógica asentada en la exigencia de organizar las elecciones mediante una específica *función estatal* y convertirla en una actividad técnica, especializada e independiente, destacando la transformación de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales en instituciones *autónomas*, con el propósito de que su desempeño institucional se realizara al margen de cualquier injerencia de los poderes públicos, los partidos políticos y sus candidatos, con el objetivo final de afirmar su confiabilidad social y política como árbitros de las contiendas electorales.⁷

La reforma de 1990 sentó con energía los cuatro principios que habrían de soportar al modelo de organización electoral que se estaba inaugurando:

1. *Estatalidad de la función*

La organización de las elecciones, por su significado, trascendencia e, incluso, complejidad, fue elevada a la condición de *función estatal*. Con esta decisión se produjo un punto de inflexión en la organización constitucional de las funciones estatales, al situar a lado de la función de legislar, administrar y resolver controversias (las funciones típicas de la organización estatal), a la naciente función de organizar y calificar las elecciones, derivando en el necesario acomodo del conjunto de responsabilidades del Estado. La organización de elecciones, como actividad tendiente a posibilitar la emisión

⁵ Una interesante reconstrucción periodística de los acontecimientos suscitados el día de la jornada electoral de ese año se encuentra en Anaya, Martha, *1988: el año que calló el sistema*, México, Random House Mondadori, 2009.

⁶ En 1989 se le reconoce por primera vez al PAN su triunfo en la gubernatura del estado de Baja California; en 1991 en Guanajuato y en 1992 en Chihuahua. *Cf.*: Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997, pp.147 y ss.

⁷ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *cit.*, pp. 209 y ss.

del derecho al sufragio, lograr la representación política, hacer viable la sustitución periódica de gobernantes y, finalmente, contribuir al desarrollo democrático de México, se abrió un espacio institucional propio que trajo consigo la asignación de cierto tipo de *actividades* públicas a cierto tipo de *órganos* estatales, guiados bajo ciertos *principios* de actuación y encabezados por una nueva gama de *funcionarios* públicos con un perfil distinto al conocido, bajo una idoneidad que garantizara plenamente su competencia profesional en la ascendente materia electoral.⁸

Elevar la función electoral al rango ocupado por las funciones tradicionales del Estado vino a modificar sustancialmente el principio de división de poderes dentro del constitucionalismo mexicano. La reconfiguración hizo de una actividad que existía formalmente, si bien en un escenario carente de condiciones democráticas, una verdadera función estatal dotada de una jerarquía nunca antes vista, hecho que dejó en el escenario, como la aportación más relevante, a dos nuevas instituciones encargadas exclusiva y excluyentemente de la gestión y el control de las elecciones, y cuya posición institucional por fuera de dicha división de poderes, las ubicó también como órganos de control dentro del renovado esquema de equilibrio de poderes.

2. *Tecnificación de la función*

La exigencia de crear una específica función estatal para la organización de las elecciones derivó en una decisión adicional dirigida a garantizar un desempeño institucional técnico, no político, que coadyuvara a generar confiabilidad en los actores políticos y los ciudadanos de que la gestión y el control de las elecciones se realizaría a través de instancias calificadas, dotadas de una autonomía que inicialmente careció de plenitud.

La gestión de las elecciones, hasta entonces en manos de la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se trasladó al Instituto Federal Electoral (IFE). Este primer paso produjo que la nueva institución surgiera como un órgano dependiente todavía del Poder Ejecutivo (en calidad de órgano desconcentrado de la propia Secretaría de

⁸ Una aproximación al significado y la evolución de la función estatal de organizar las elecciones puede verse en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, especialmente el capítulo primero. También, Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en AA.VV., *Formación del derecho electoral mexicano. Aportaciones institucionales*, México, TEJFE, 2005, pp. 13-90.

Gobernación), al que se le reconoció, sin embargo, su autoridad y profesionalismo en materia electoral y se le dotó de autonomía decisoria, personalidad jurídica y patrimonio propios. El control de las elecciones, por su parte, evolucionó para dejar de estar en manos del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), dependiente del Poder Ejecutivo, hasta situarse en la órbita del renovado Tribunal Federal Electoral (TRIFE) al que la Constitución garantizó plena autonomía para el desempeño de sus funciones, posibilitando que, en adelante, todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

La tecnificación de la función adquirió uno de sus elementos característicos desde el nacimiento del IFE en 1990, cuando se tomó la decisión de crear un Servicio Profesional Electoral, con objeto de avanzar un cuerpo de servidores públicos rigurosamente seleccionados en cuanto al perfil, para hacerse cargo de la parte técnica de la gestión electoral, que al margen de vaivenes y vicisitudes políticas garantizara el desarrollo de los comicios bajo esquemas de eficacia, neutralidad y confiabilidad.⁹

Se produjo así, otra de las características que al día de hoy definen al nuevo modelo de organización electoral. Las funciones electorales debían estar adscritas a instituciones a las que se les garantizara un ámbito de actuación institucional propio, ajeno a los condicionamientos o a los impulsos de carácter político, ejercido mediante un cuerpo profesional de funcionarios, con objeto de que los comicios adquirieran un mayor grado de credibilidad y confiabilidad.

3. Especialización de la función

La reforma mantuvo la decisión tomada en 1986 de separar y especializar las funciones electorales para depositar en un órgano las labores de gestión del proceso electoral y en otro las atribuciones para el control de la regularidad de las elecciones.¹⁰ Se dio con ello un impulso bastante significativo al modelo, al establecer la convivencia de dos órganos electorales, se-

⁹ Acúdase a Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, “El servicio electoral profesional”, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica *et al.*, 2007, p. 455.

¹⁰ Esta decisión tomó carta de naturaleza en 1986, cuando a lado de la Comisión Federal Electoral se instituyó el Tricoel. Al respecto, Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 346; Barquín, Manuel, “La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, t. VI, pp. 334 y ss.

parados orgánica y funcionalmente, uno de naturaleza administrativa y otro de naturaleza jurisdiccional, con ámbitos competenciales bien distribuidos, que en el corto y mediano plazo produjeran la plena especialización de sus tareas y la complementación de un esfuerzo común y compartido dirigido a facilitar y garantizar el ejercicio del sufragio.

La especialización de tareas, además de la existencia de órganos diferenciados, implica que cada uno de ellos asuma competencias propias y exclusivas, ejercidas a través de funcionarios electorales plenamente capacitados tanto en el área de la gestión del proceso electoral como del control de los actos y resoluciones electorales, procurando un adecuado desempeño personal e institucional, a fin de garantizar de modo efectivo el ejercicio del derecho fundamental al sufragio.

4. *Descentralización de la función*

La reforma reiteró también que el modelo de organización electoral debía respetar la naturaleza del Estado federal mexicano, y que, en todo caso, su edificación debía ser compatible con el modelo de organización territorial.

De conformidad con esta premisa, se produjo un ejercicio de descentralización de la función electoral, que hizo convivir a dos órganos electorales federales: el IFE y el TRIFE, con los correspondientes de cada una de las entidades federativas del país, y del Distrito Federal. Cada uno sería responsable de organizar y calificar las elecciones tanto federales como estatales dentro de su específico ámbito de competencia constitucional y legalmente definido. Se institucionalizó de este modo otra de las características del modelo: las elecciones no habrían de gestionarse por un único órgano electoral, ni controlarse por un único tribunal, sino por un abigarrado conjunto de instituciones, de conformidad con el tipo y el ámbito de cada elección.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS PREMISAS DEL ANDAMIAJE ELECTORAL EN LAS REFORMAS ELECTORALES

Las reformas electorales que se produjeron con posterioridad a 1990 vinieron a aportar nuevos elementos para terminar de configurar el modelo mexicano de organización electoral.¹¹

¹¹ En torno a la evolución de la función electoral de conformidad con las reformas posteriores a 1990, acúdase a Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, cit., pp. 6 y ss.

La reforma constitucional de 1993 inició el proceso de fortalecimiento del rol institucional del TRIFE, al darle la “última palabra” en el control de las elecciones de diputados y de senadores, estipulando que sus resoluciones gozarían de dos atributos esenciales: definitividad e inatacabilidad. La modificación produjo un efecto relevante en la *tecnificación de la función jurisdiccional*, al dejar de lado la calificación política de este tipo de elecciones, conocida coloquialmente como *autocalificación*.¹²

No obstante, matizó el principio de *especialización*, al otorgar al IFE y a su estructura descentralizada la atribución de ejercer el control de la regularidad jurídica formal de las elecciones, y facultarlo para realizar la declaración de validez de los comicios de diputados y senadores, y expedir las constancias respectivas previa revisión del cumplimiento de sus requisitos formales. Se produjo con ello un cambio sustancial al modelo de calificación de las elecciones al establecer una doble modalidad, una inicial de naturaleza “administrativa” y una posterior, solo en caso de impugnación, de carácter “jurisdiccional”.¹³

La reforma de 1994, por su parte, actuó en la dirección de la *tecnificación de la función de los órganos administrativos*. Fue así, en primer lugar, porque se dieron significativos pasos a favor de una mucho mayor autonomía, que quedó plasmada expresamente, al decir que “la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...”. En segundo lugar, porque a pesar de que se sustituyeron los funcionarios jurídicamente especializados del IFE (consejeros magistrados) por funcionarios no calificados en la materia, pero de amplio reconocimiento social (consejeros ciudadanos), se dio una importante vuelta de tuerca para eliminar parte de las injerencias políticas, que permitían que los representantes de los partidos políticos participaran en el órgano electoral de manera proporcional a la votación alcanzada en los comicios, lo que había contribuido a elevar su capacidad de incidir en la toma de decisiones mediante su derecho de voz y de voto; la reforma, no obstante, mantuvo el derecho de voto tanto de los representantes del Poder Legislativo (cuatro en total, dos senadores y dos diputados) como del presidente del Consejo General, uno de los principales integrantes del gabinete del gobierno (el secretario de Gobernación).

¹² Para abundar en esta reforma, resulta de consulta obligada Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *cit.*, en los capítulos respectivos.

¹³ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 684 y ss.

Con la reforma, las decisiones de la institución recayeron fundamentalmente en los seis consejeros ciudadanos, que por primera vez pasaron a conformar el segmento mayoritario de los integrantes del Consejo General con derecho a voto (once en total). Los partidos políticos adquirieron un nuevo papel al conferirles una representación igual (un representante por partido) y suprimirles el derecho de voto. Las decisiones ganaron en cualidad técnica y terminaron de alejarse de la lógica del cálculo político.¹⁴

La *especialización de la función electoral* se vio nuevamente reforzada con la aparición de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) con competencia exclusiva y excluyente para la persecución de las conductas delictivas vinculadas con el ejercicio del sufragio. Con su inserción institucional, el mapa electoral definió la existencia de órganos de *gestión del proceso electoral*, órganos de *control de las elecciones*, y órganos de *persecución de conductas delictivas* en el ámbito electoral.¹⁵

La reforma constitucional de 1996 aportó nuevos y muy significativos elementos definidores al modelo.

El *carácter técnico* de la función electoral adquirió un impulso notable. El IFE dejó de pertenecer orgánicamente al Ejecutivo, y para consagrarlo se le dotó de autonomía constitucional plena, lo que produjo que conjuntamente con otras instituciones, como el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tuviera una nueva ubicación institucional, ahora en el contexto de los órganos constitucionales autónomos, hecho que vino a fortalecer su completa independencia respecto a los poderes tradicionales.

El Tribunal Electoral, por el contrario, dejó de formar parte del círculo de los órganos constitucionales autónomos para incorporarse al Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Con ello perdió autonomía, pero fortaleció su vinculación judicial y, por ende, sus cualidades de independencia e imparcialidad. Ganó también en su consideración de tribunal constitucional, en virtud de que la reforma lo elevó a la categoría de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral, con atribuciones para proceder al control “concreto” de la constitucionalidad de las normas electorales.¹⁶

¹⁴ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *cit.*, pp. 327-329; Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 451 y ss.

¹⁵ Sobre la reforma que instauró la FEPADE, Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral...*, *cit.*, pp. 805 y ss.

¹⁶ El control “abstracto” está en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, el deslinde competencial entre ambos produjo una contradicción de criterios entre la propia SCJN y el TEPJF, lo que motivo que la Corte afirmara que este último carecía de facultades de control constitucional. Este episodio se encuentra narrado en Astudillo, César,

La misma reforma produjo un reforzamiento de la *tecnificación de la función electoral*. El carácter plenamente especializado de la gestión electoral se patentizó al eliminar los reductos de interferencia política que aún permanecían. El secretario de Gobernación dejó de presidir al Consejo General del IFE y se reconoció el derecho de voto exclusivamente a los consejeros electorales. La decisión possibilitó que el IFE quedara finalmente a cargo, de manera *integral y directa*, de todas las actividades vinculadas con la organización de los comicios. La complejidad adquirida por la materia electoral propició la irrupción de un nuevo perfil de funcionarios electorales (en sustitución de los consejeros ciudadanos), desde entonces denominados *consejeros electorales*, que para acceder a la función debían garantizar independencia e imparcialidad plenas respecto a los poderes públicos y los partidos y, adicionalmente, ser expertos en la materia.¹⁷

La jurisdicción electoral se volvió típicamente jurisdiccional, clausurando el periodo de la “calificación política” de las elecciones. La *especialización* de la función tomó plena carta de identidad cuando el artículo 41 constitucional instituyó un sistema de medios de impugnación dirigido a garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales con objeto de proteger los derechos políticos de los ciudadanos. Derivado de ello, las competencias de control del TEPJF se ensancharon para controlar la regularidad de las elecciones de gobernador, de diputados y senadores, y para calificar la validez de la elección presidencial.

El apartado de la persecución de los delitos electorales tomó también una nueva connotación con la importante revisión de los tipos penales, la ampliación del círculo de sujetos (activos y pasivos) que los podían cometer, la elevación de las penas y la puntualización de las competencias de la FEPADE y de los jueces penales.¹⁸

Finalmente, la reforma de 1996 dio un importante paso en la *descentralización de la función electoral*, al quedar expresado como principio constitucional de la organización electoral. Si en el artículo 41 se establecían las premisas de la función electoral vinculadas al ámbito federal, la reforma vino a proponer un esquema similar para las elecciones estatales. A estos efectos, el renovado artículo 116 dispuso que las Constituciones y leyes de los estados

La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional, Comentarios a la sentencia SUP-JDC-1728/2008, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 122 y ss. También en “La guerra de las cortes”, *Nexos*, núm. 366, junio de 2008, pp. 58-60.

¹⁷ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 412 y ss.

¹⁸ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral...*, *cit.*, pp. 813 y ss.

de la República debían garantizar: a) la existencia de una función electoral; b) que dicha función esté a cargo de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales que gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; c) que la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia se convirtieran en sus principios rectores; d) que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad; e) que se tipifiquen los delitos y las faltas en materia electoral, y las sanciones que deban imponerse.¹⁹

La decisión vino a institucionalizar la existencia de treinta y tres subsistemas jurídico-electorales, el sistema federal, el sistema de las treinta y un entidades federativas y el del Distrito Federal.²⁰

Con objeto de establecer premisas para racionalizar la coexistencia de estos subsistemas, se ha delineado un cada vez más complejo esquema de coordinación y colaboración.

En el contexto de la gestión, por ejemplo, los órganos electorales de los estados se han visto constreñidos a utilizar determinados productos o insumos que se generan de manera exclusiva al interior del IFE, como el padrón, las listas nominales de electores y la credencial para votar.

En la vertiente del control, la propia reforma estableció la competencia del TEPJF para conocer de las impugnaciones de actos y resoluciones de las instituciones electorales de los estados (tanto las de gestión de los comicios, como las de control), siempre y cuando pudieran resultar determinantes para el desarrollo del respectivo proceso comicial, o para el resultado final de la elección; lo anterior ha dado al Tribunal la última palabra en las controversias electorales de los estados de la República, y le ha permitido, por otra parte, erigirse en el órgano que armoniza la interpretación electoral a través de su capacidad de emitir jurisprudencia obligatoria para todas las autoridades electorales del país, en los términos del artículo 99 constitucional. Adicionalmente, tiene la competencia para conocer de impugnaciones en donde se aduzca la vulneración de los derechos políticos de los ciudadanos, que es un medio procesal que coexiste con el similar que se encuentra al interior de buena parte de las entidades federativas y que se dirige al mismo fin.

¹⁹ Herrera García, José Alfonso, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 244, 2005, t. LV, pp. 111-139.

²⁰ Al respecto, Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, cit., p. 10. Véase también, Cienfuegos Salgado, David, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense-Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, p. 7.

La última gran reforma electoral que se concretó en noviembre de 2007 introdujo perfiles complementarios al modelo.

La ruta de la *especialización* de la función electoral ha derivado en el inicio de una etapa inédita de auténtica complejidad y excesiva sobrecarga de atribuciones.²¹ Producto de la *tercera generación* de reformas electorales (que inicia en 1993 y llega hasta el 2007), asentada en la exigencia de generar *paridad de condiciones* en la competencia política, se ha puesto en las espaldas de las instituciones electorales un conjunto insospechado de atribuciones. Por ejemplo, ha depositado en el IFE la gestión exclusiva del nuevo modelo de comunicación política y la imposición de sanciones relacionados con su incumplimiento.²²

El asunto no tendría relevancia si no fuera porque la eclosión de causales de responsabilidad, producto de la reforma de 2007, ha abierto el capítulo del régimen sancionador electoral, depositando en las espaldas de las autoridades administrativo-electorales el conocimiento inicial de las infracciones cometidas a la legislación electoral por un amplio abanico de sujetos.²³ La decisión, ¡qué duda cabe!, ha venido a trastocar la premisa inicial de separar la gestión y el control de los comicios (*especialización* de la función) porque, en los hechos, ha atribuido facultades *cuasi-jurisdiccionales* a las instituciones de gestión, por virtud de las cuales resuelven controversias entre los distintos sujetos que participan en el proceso electoral, aplicando las normas electorales a hechos constitutivos de infracciones, en donde, de conformidad con la materia, se termina interpretando el alcance de derechos fundamentales, como la libertad de expresión, información, o los derechos político-electorales.

Si bien es cierto que esa premisa se modificó desde 1996, cuando se incluyó un cúmulo de infracciones electorales,²⁴ la reforma no tuvo la in-

²¹ En el Informe General sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, el IFE determinó que la reforma electoral le confirió 53 nuevas atribuciones legales. *Cfr. Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso Electoral 2008-2009*, México, IFE, 2010, p. 7.

²² Derivado de la reforma, el IFE tuvo que implementar una nueva infraestructura tecnológica para la gestión del modelo de comunicación política, lo que supuso la puesta en marcha del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado. *Ibidem*, pp. 52 y ss.

²³ Una aproximación a las entidades o personas que pueden cometer infracciones electorales de naturaleza administrativa se encuentra en A.A.V.V., *Electoral Justice: The international IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, pp. 48-49.

²⁴ Infracciones dirigidas a ciudadanos, observadores electorales, poderes públicos, funcionarios electorales, notarios, extranjeros, o los partidos políticos y sus dirigentes. Véanse artículos 264 a 270 del COFIPE de 1996.

tensidad que alcanzó en 2007, debido a que esta última ha impulsado la generación de una nueva *infraestructura institucional*,²⁵ ha articulado un régimen competencial que involucra a distintos *órganos* de la estructura centralizada y descentralizada,²⁶ ha creado un nuevo *procedimiento de sustanciación* caracterizado por su extrema expeditéz,²⁷ y ha generado una plataforma interpretativa que, en función de las *materias* más sensibles que se discuten al interior del régimen sancionador (propaganda política, electoral, gubernamental, o actos anticipados de campaña y precampaña), ha venido a convulsionar la dinámica de la organización comicial, pues para nadie es un secreto que los *órganos* electorales sesionan más para resolver este tipo de controversias e imponer sanciones, que para tomar las decisiones pertinentes de la organización electoral.²⁸

En lo que concierne al control de las elecciones, la reforma de 2007 determinó la permanencia de las salas regionales del TEPJF, lo cual ha venido a impactar positivamente en la *especialización* de la función, porque a través de ello la exigencia de justicia electoral se torna más accesible e, incluso, más expedita, al contar con seis salas especializadas para la tutela de los derechos político-electorales (una superior y cinco regionales). De igual manera, la reforma constató la calidad de tribunal constitucional del TEPJF, al

²⁵ Se creó, por ejemplo, el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Quejas y Denuncias. Al respecto, Valdés Zurita, Leonardo, "Instituto Federal Electoral", en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, pp. 352-353.

²⁶ La reforma de 2007, entre otras cosas, involucró a la estructura centralizada y descentralizada del IFE en el régimen sancionador electoral; en la primera, a la Comisión de Quejas y Denuncias, la Secretaría Ejecutiva y el Consejo General; en la segunda, a los consejos, las juntas distritales y las juntas locales, a quienes convidó las correspondientes atribuciones cuasijurisdiccionales. Cfr. Morales Manzanares, Rodrigo, *Nuevas atribuciones del IFE. De cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando*, México, TEPJF, 2010, p. 36.

²⁷ La reforma de 1996 había incorporado el procedimiento ordinario para sustanciar infracciones genéricas ocurridas, por lo general, fuera del proceso electoral, o dentro de él, siempre y cuando se tratara de determinadas materias. La reforma de 2007 creó el procedimiento especial sancionador, que se sustancia dentro del proceso electoral cuando se vulneren normas relativas a propaganda político-electoral, propaganda gubernamental, actos anticipados de precampaña y campaña, o financiamiento y gasto de los partidos. Dichos procedimientos se encuentran estipulados en los artículos 361, 367 y ss. del COFIPE de 2008.

²⁸ En el proceso electoral federal 2009 se radicaron 1026 procedimientos especiales sancionadores a nivel nacional; en 2012 la cifra ascendió a 1,371. En el proceso electoral federal de 2006 el IFE sesionó en 32 ocasiones; para las elecciones intermedias de 2009, una vez que el procedimiento especial sancionador estuvo en marcha, sesionó 88 ocasiones para conocer este tipo de procedimientos. Cfr. *Informe General sobre la Implementación...*, cit., p. 127. También, *Libro Blanco. Proceso electoral federal 2011-2012*, México, IFE, 2012, p. 64.

hacer aún más explícita su facultad de resolver la no aplicación de normas electorales contrarias a la Constitución (artículo 99).²⁹

El ámbito de la *descentralización* de la función electoral sufrió dos modificaciones de la máxima relevancia, que de alguna manera van en contra de una de las premisas básicas que animó la decisión tomada en 1990.

Por una parte, el artículo 41 constitucional introdujo la posibilidad de que el IFE pueda *centralizar* la organización de elecciones en toda la República, tanto las federales como las estatales. Por otro lado, se concretó el *monopolio* del IFE, esta vez sin petición de por medio, en la gestión del nuevo modelo de comunicación política,³⁰ concentrando la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. Con esta medida, corresponde exclusivamente al IFE la administración de los tiempos electorales para los comicios de su competencia original, pero también para aquellos que discurren al interior de cada estado de la República, sin que las autoridades electorales correspondientes tengan algún tipo de intervención en la gestión de una prerrogativa que se ejerce dentro del proceso electoral estatal y que, por tanto, debería recaer en su ámbito de competencia.³¹

El ajuste hace del IFE una institución que al igual que el TEPJF ha dejado de operar en el ámbito federal para erigirse en nacional. De este modo, los institutos electorales de los estados y el D. F. han perdido un estratégico rubro competencial que forma parte inexorable de la gestión de su proceso electoral, y les ha cercenado su capacidad de ser los garantes iniciales de la paridad de condiciones en el acceso de los partidos y sus candidatos a los medios de comunicación.

Dentro del espacio de la colaboración institucional, la reforma determinó la obligación de instituir bases de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en ámbitos adicionales, como por ejemplo, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, derivado de que los mismos reciben una doble modalidad de financiamiento, tanto en el ámbito federal como en el estatal.³²

²⁹ González Oropeza, Manuel, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, pp. 403-421; también a Penagos, Pedro Esteban, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Salas Regionales”, pp. 423-434, ambas en la obra coordinada por Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *supracitada*.

³⁰ Respecto a las modalidades del nuevo modelo de comunicación política, véase, Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, *cit.*, pp. 125-175.

³¹ Sobre el debate en torno a la centralización de elecciones, acúdase a Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, *cit.*, pp. 14 y ss.

³² Artículo 116, fracción IV, inciso k, de la Constitución general de la República.

Con objeto de flexibilizar la posibilidad de que la Sala Superior del TEPJF conozca de asuntos de especial significado y relevancia, los cuales provienen, en muchas ocasiones, de procesos electorales estatales, se ha establecido que, de oficio o a petición de alguna de las salas regionales, podrá ejercitar su facultad de atracción con la finalidad de resolverlos y establecer criterios interpretativos con carácter general.³³

III. LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Cada una de las vertientes de la organización electoral permite advertir analogías y diferencias que facilitan la labor de agrupación de experiencias en función de la adscripción de sus instituciones de estudio a las tipologías de clasificación creadas de conformidad con los criterios que les son comunes. Probablemente el criterio más usual es aquel que clasifica a las instituciones electorales de conformidad con la posición institucional que guardan respecto al esquema tradicional de poderes, para advertir su dependencia de alguno de ellos o su independencia. Otro criterio se obtiene a partir de la especialización de funciones, para advertir si corresponde a un solo órgano la organización de las elecciones y del control de su regularidad o si cada una está asignada a un órgano distinto; uno más se asienta en el criterio de la permanencia, señalando que si los órganos electorales son instancias que funcionan exclusivamente en época electoral o si son instituciones estables dentro de la organización estatal; un criterio adicional es el de descentralización, el cual indica que si para el cumplimiento de su función los organismos electorales actúan bajo una estructura centralizada o descentralizada, o bien si se conducen de forma monopólica o concurrente con otras instituciones.³⁴

No es común, sin embargo, realizar una aproximación a las distintas instituciones involucradas en la función electoral desde una perspectiva general y estructural. En nuestros días, la mayoría de estudios sobre el particular toman como punto de partida el criterio de especialización de las

³³ González Oropeza, Manuel, “El Tribunal Electoral...”, *cit.*, p. 413.

³⁴ La variedad de criterios de clasificación se pueden encontrar en distintas obras. Al respecto, Santolaya, Pablo, “El modelo español de administración electoral”, en Biglino Campos, Paloma y Delgado del Rincón, Luis E., *La resolución de los conflictos electorales: una análisis comparado*, Madrid, CEPC, 2010, p. 23 y ss.; Jaramillo, *Tratado de derecho electoral...*, *cit.*, pp. 377 y ss.; A.A.V.V., *Electoral Management Design: The international IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, pp. 5 y ss.; A.A.V.V., *Electoral Justice...*, *cit.*, pp. 57 y ss.

funciones que tienen asignadas, y que los clasifican como organismos electorales de gestión de las elecciones, organismos que resuelven las disputas generadas con motivo de las mismas, y organismos que persiguen los delitos electorales.³⁵

Desde la perspectiva general, nos interesa aproximarnos al análisis de los organismos electorales desde el criterio de la posición institucional que tienen asignada en el concierto de las instituciones estatales. Evidentemente, una apreciación como ésta se facilita en aquellos sistemas que han evolucionado hasta perfilar un “cuarto poder” del Estado con el propósito de racionalizar a los órganos electorales en un único “poder electoral”, tal y como acontece en América Latina, específicamente en Venezuela (artículos 136 y 292 de la Constitución) y Nicaragua (artículos 7 y 169 de la Constitución),³⁶ o bien en los ordenamientos que han agregado una específica “función estatal” en sus Constituciones para agrupar en ellas a los organismos encargados de la “función electoral”, como sucede en México (artículos 41 y 116 de la Constitución) y en Ecuador (artículo 207 de la Constitución).³⁷

³⁵ Los manuales de IDEA Internacional son un ejemplo de lo que se acaba de expresar, ya que cada uno de ellos realiza una clasificación de organismos electorales tanto administrativos como jurisdiccionales de manera separada y de conformidad con la función que cada uno de ellos tiene asignada. *Vid.* A.A.V.V, *Electoral Management...*, *cit.*, pp. 7 y ss.; A.A.V.V, *Electoral Justice...*, *cit.* Una excepción a lo anterior viene representada por el estudio de Jaramillo, quien habla en general de “órganos electorales supremos”, *Tratado de derecho electoral...*, *cit.*, pp. 377 y ss.

³⁶ En Nicaragua, el poder electoral reside en el Consejo Supremo Electoral, que se descentraliza en consejos electorales departamentales y regionales, consejos electorales municipales y juntas de votación. En Venezuela, el Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector, y como organismos subordinados aparecen la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

³⁷ En México, la lectura del artículo 41 constitucional establece que la función electoral consiste en la organización de las elecciones federales a través de una instancia denominada Instituto Federal Electoral. En el ejercicio de dicha función no parece intervenir la instancia jurisdiccional. Esto se debe, fundamentalmente, a que en 1990 el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) tenía la naturaleza de órgano constitucional autónomo, pero por reforma constitucional de 1996 se incorporó como tribunal especializado en la materia al Poder Judicial de la Federación, lo cual lo adscribe formalmente a la función judicial. En el ámbito subnacional la función electoral sí parece incorporar a las instituciones jurisdiccionales, ya que el artículo 116 constitucional sostiene que la función electoral estará a cargo de “autoridades electorales”, y enseguida subraya que dichas autoridades tendrán a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de las controversias en la materia. Lo que sí parece estar fuera de duda es que las instancias persecutoras de los delitos electorales no forman parte de la función electoral. En Ecuador, la función electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

1. *Modelo de administración de las elecciones*

Al margen de configurar una auténtica función o poder electoral, un ejercicio de clasificación permite distinguir un modelo de administración de las elecciones, cuyo criterio reside en el espacio institucional, propio o dependiente de algún otro poder, asignado al organismo electoral, pero cuyo elemento común se asienta en el reconocimiento de que la organización de las elecciones constituye una responsabilidad estatal que se revela en una labor altamente compleja, que requiere, para su adecuada consecución, de instancias cada vez más calificadas y profesionales. En este modelo conviven el modelo independiente, el gubernamental y el mixto.

El *modelo independiente* se presenta en aquellos países donde las elecciones se gestionan por un organismo electoral institucionalmente independiente y autónomo; ambas cualidades pueden presentarse frente al Ejecutivo o frente a los poderes tradicionales, con lo cual el nivel de independencia es pleno cuando alcanza a todos los poderes, o semipleno cuando lo es respecto del Ejecutivo; tienen garantizado distintos niveles de autonomía técnica, organizativa, administrativa, financiera y de decisión para el adecuado ejercicio de su función; en su composición participan miembros que no forman parte del gobierno y que se caracterizan por su imparcialidad y por un nivel de profesionalización variable, que permite incorporar a técnicos en la materia o a verdaderos expertos electorales. Este modelo está vigente, entre otros países, en Canadá, Costa Rica, Sudáfrica, la India y México.³⁸

El *modelo gubernamental* se caracteriza porque la tarea de organizar las elecciones es una función dependiente del Ejecutivo y llevada a cabo en general por los ministerios o las secretarías del interior. Para el ejercicio de su función cuentan con cierto grado de autonomía, y su composición puede ser colegiada; las experiencias más significativas del modelo están representadas por países como Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur, Gran Bretaña y Estados Unidos.³⁹

El *modelo mixto* se distingue por conjuntar aspectos de los dos modelos previos. Por un lado, comprende una estructura de monitoreo o supervisión profesional e independiente de las políticas, y por el otro, una estructura de gestión o implementación, que pertenece al Ejecutivo. En consecuencia, las elecciones son organizadas por el componente gubernamental con distintos mecanismos de vigilancia a cargo del componente independiente, que pue-

³⁸ A.A.V.V, *Electoral Management...*, cit., pp. 6 y ss.

³⁹ *Ibidem*, p. 7.

de ser una comisión electoral, como en Mali, España, Francia o Japón, o un consejo constitucional, como en los países francófonos.⁴⁰

2. *Modelo de justicia electoral*

Los mecanismos para garantizar la regularidad jurídica de los actos electorales y la tutela efectiva de los derechos políticos se agrupan en modelos de justicia electoral, que se distinguen con base en diferentes criterios de clasificación;⁴¹ uno de ellos, el que interesa a esta contribución, los agrupa en torno a la naturaleza jurídica del órgano encargado de emitir la última palabra sobre las impugnaciones en materia electoral, y a la posición institucional que se le asigna al interior de la arquitectura electoral. Así, el modelo de justicia electoral se clasifica en modelo político, modelo jurisdiccional, modelo administrativo y modelo *ad hoc*.

El *modelo político* se caracteriza por conferir a los propios órganos legislativos la verificación de la regularidad de las elecciones, de los poderes, del título de admisión, o de la composición regular de las cámaras, para calificar su validez o invalidez; el control se realiza bajo procedimientos jurídicos, pero dada la naturaleza de quien lo lleva a cabo, sus resoluciones no dejan de estar altamente influidas por criterios de naturaleza política.⁴² Entre los países pioneros de este sistema, el más antiguo de todos, se encuentran Estados Unidos, Inglaterra y Francia, pero en la actualidad ya no se halla en su configuración inicial por haber mudado a modelos mixtos o híbridos de carácter político-jurisdiccional o político-administrativos.

El *modelo jurisdiccional* se asienta en la convicción de que la resolución del contencioso electoral y la tutela de los derechos democráticos representan una labor técnica, jurídica, especializada y profesional, que encuentra en instancias jurisdiccionales a su garantía más idónea y eficaz. Los niveles de especialización judicial varían, y en función de ello, este modelo se ha clasificado en cuatro vertientes: el modelo de *jurisdicción ordinaria*, el más genérico y el más difundido de todos, deja en manos de un tribunal ordinario, generalmente la Corte Suprema, la resolución de los conflictos electorales, tal como ocurre en Australia, Brasil, Canadá, India y Japón;⁴³ el modelo

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 6 y ss.

⁴¹ Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, tesis doctoral, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 93 y ss.

⁴² Sobre este modelo, A.A.V.V., *Electoral Justice...*, *cit.*, pp. 63 y ss.; Pavani, Giorgia, “Centralità e declino dei parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale”, en Pegoraro, Lucio *et al.* (coords.), *Chi controlla le elezioni?*, Bolonia, Bononia University Press, 2011, p. 47.

⁴³ A.A.V.V., *Electoral Justice...*, *cit.*, p. 69.

de *jurisdicción administrativa*, un poco más especializado, pero menos extendido, confiere a tribunales administrativos autónomos o adscritos al Poder Judicial, la resolución de disputas electorales que, en su mayoría, consisten en la revisión de los actos de las autoridades que organizan las elecciones. Este modelo se encuentra en países como Colombia, Finlandia y República Checa.⁴⁴

El modelo de *jurisdicción constitucional* se incluye dentro de los dos modelos con mayor grado de especialización, y se caracteriza porque hace intervenir en la definición de los medios de impugnación al máximo órgano garante de la Constitución; las experiencias típicas que se adscriben a este modelo son Alemania, Francia, España, Bulgaria y Croacia. No en todos los casos se trata de sistemas puros, ya que es frecuente que existan facetas desarrolladas ante órganos políticos, y facetas jurisdiccionales, o bien facetas de carácter administrativo combinadas con un control judicial posterior.⁴⁵ El modelo con mayor especificidad es, sin duda, el modelo de *jurisdicción electoral*, que adquiere sus notas características por dejar en manos de tribunales especializados en materia electoral la resolución de los conflictos electorales; estos tribunales pueden estar dotados de plena independencia respecto de los demás poderes del Estado, como acontece en Chile, Perú o Sudáfrica, o formar parte del Poder Judicial, tal como sucede en Grecia, México y Venezuela.⁴⁶

El *modelo administrativo* encomienda a instituciones de naturaleza administrativa, independientes o vinculadas orgánicamente a algún poder, la resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Son instancias que por lo general tienen una competencia indivisa, y que por un lado administran los comicios, y por el otro se pronuncian de manera exclusiva y excluyente sobre la validez de las elecciones. Dentro de esta tipología se pueden ubicar las experiencias de Nicaragua, Costa Rica y Uruguay.⁴⁷

Finalmente, el *modelo a cargo de un órgano ad hoc* se presenta en experiencias excepcionales en donde se requiere solucionar un determinado conflicto electoral o contribuir a la pacificación de un país determinado mediante la celebración de elecciones libres, como sucedió con Camboya en 1993, en Bosnia y Herzegovina en 1996, y en Nepal en 2008. Son soluciones de carácter transitorio en donde se puede optar por la constitución de un órgano nacional *ad hoc* que tenga como función resolver determinados conflictos

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 72 y 73.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 70-72.

⁴⁶ A.A.V.V., *Electoral Justice...*, *cit.*, pp. 73-75.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 75-78.

electorales, o por un órgano *ad hoc* auspiciado por la comunidad internacional, encargado de la organización de los comicios y la resolución de las disputas electorales.⁴⁸

3. *Modelo de persecución de delitos electorales*

El ámbito electoral no está exento de la comisión de conductas ilícitas. Por el contrario, la salvaguarda de la libertad y autenticidad del sufragio ha requerido la edificación de un sistema penal para inhibir, y en su caso sancionar la comisión de conductas lesivas de los valores democráticos y los principios que rigen el actuar de las instituciones, el desarrollo de las elecciones y el ejercicio del sufragio.

Los delitos electorales pueden perseguirse por las mismas instancias de persecución del común de los delitos, o bien por instancias especializadas en ese tipo de ilícitos. Esta doble modalidad permite inferir dos modelos básicos en función de la especialización de dicha competencia, y también de la naturaleza con la que aparece dentro del conjunto de instituciones del Estado.

El modelo de *persecución ordinaria* se caracteriza porque la investigación de los delitos electorales queda a cargo del mismo ministerio público responsable de hacerlo respecto del común de los delitos. El dato diferencial que permite advertir el nivel de injerencia política o de independencia con el cual se lleva a cabo la investigación, y como consecuencia, la eficacia de la persecución delictiva, deriva de la naturaleza del órgano de procuración de justicia. Si es una procuraduría o fiscalía dependiente del Poder Ejecutivo como en República Dominicana y Uruguay, o del Poder Judicial, como en Costa Rica, Panamá y Paraguay, el modelo de *persecución de los delitos electorales es ordinario y dependiente*; si la instancia goza de una autonomía semiplena o plena, entonces el modelo es *ordinario y autónomo*, como en Argentina, Brasil y Venezuela.⁴⁹

El modelo de *persecución especializada* se distingue por la existencia de órganos establecidos directamente para tener competencia exclusiva en materia de delitos electorales. El modelo se divide igualmente en un modelo de *persecución de los delitos electorales especializado y dependiente*, si la instancia tiene un vínculo orgánico con la correspondiente procuraduría o fiscalía y ésta, a su vez, es dependiente de alguno de los poderes del Estado; y un modelo de

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 78 y 79.

⁴⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, cit., pp. 75-77.

persecución de los delitos electorales especializado y autónomo, si el organismo goza de plena autonomía constitucional. Los casos paradigmáticos de ambos modelos se encuentran en México y en Panamá, respectivamente.

IV. LAS PIEZAS DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

México se organiza como un Estado federal, en cuya composición participan una federación, treinta y un estados y un Distrito Federal. El grado de “descentralización” que ello supone es extremo,⁵⁰ pero el grado de cohesión también lo es, en la medida en que cada entidad federativa se asienta en un ordenamiento jurídico cuyo ámbito de validez se determina por el espacio sobre el que rige la Constitución estatal que, a su vez, hace depender su vigencia de la observancia de los principios de la Constitución general.

Derivado de la estructura de nuestro ordenamiento jurídico y de la inclusión del principio de especialización, que deja en manos de instituciones separadas la gestión de las elecciones, la resolución de impugnaciones en la materia y la persecución de delitos electorales, se produce la convivencia y, en ocasiones, interacción, de instituciones electorales del *orden federal* y órganos electorales del *orden estatal*. Las primeras tienen competencia sobre las elecciones de presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, mientras que a las segundas les corresponde lo relativo a las elecciones estatales de gobernador (jefe de gobierno en el Distrito Federal), diputados de los congresos estatales (asambleístas), y ayuntamientos (delegaciones).

La Constitución mexicana se ha encargado de conferir, con mayor o menor extensión, las bases de organización de esta agregación de instituciones electorales.

A nivel federal, el órgano de *gestión electoral* es el Instituto Federal Electoral —IFE—, que en términos del artículo 41, fracción V de la Constitución mexicana, tiene la caracterización siguiente:

1. Está creado directamente por la Constitución mediante mención expresa, lo cual le otorga un *status* similar al de los demás poderes públicos y órganos constitucionales. 2. Ejerce una “función estatal”. 3. Su cometido constitucional es la “organización de las elecciones federales”. 4. Se le re-

⁵⁰ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, 1995, pp. 360 y ss.

conoce naturaleza de “organismo público autónomo”, con “personalidad jurídica y patrimonio propios”. 5. Entre sus atributos es “autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”. 6. Tiene delineada su integración y estipulada su estructura descentralizada. 7. Su actuación y funcionamiento se encuentra vinculada a “principios rectores”. 8. Está dotado de actividades que debe desempeñar “en forma integral y directa”, y 9. Sus actos están sometidos a control.

La Constitución ha dispuesto en su artículo 116, fracción IV, que los ordenamientos jurídicos de los estados de la República garanticen en favor de los órganos de gestión electoral (denominados institutos o consejos electorales):

1. El ejercicio de la “función electoral”. 2. Los “principios rectores” que habrán de regir su función. 3. La organización de las elecciones estatales como su cometido esencial. 4. Atributos de actuación, como la “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”. 5. La facultad de solicitar al IFE la “organización de los procesos electorales locales”. 6. Las bases de coordinación con el IFE para la “fiscalización” de los recursos de los partidos. 7. El sometimiento de los actos electorales al control de “legalidad”.⁵¹

La arquitectura institucional de los órganos de gestión electoral es el resultado de distintas reformas electorales, cuyo origen se remonta a 1946, pero cuya configuración actual es producto de las reformas de 1990, 1994 y particularmente 1996; mediante la explicitación de bases constitucionales que en su evolución han configurado un *modelo independiente de administración electoral* caracterizado porque el conjunto de instituciones de gestión electoral (federal, estatales y del Distrito Federal) emergen con la naturaleza de órganos constitucionales autónomos, independientes de los poderes del Estado, de carácter permanente y estructurados mediante órganos centrales y descentralizados que les permite abarcar los ámbitos geográficos en los que despliegan su competencia.⁵²

⁵¹ El cumplimiento de los extremos que determina el artículo 116 pueden comprobarse en el estudio de Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, cit., especialmente el capítulo I.

⁵² La arquitectura institucional de los órganos de gestión electoral de las entidades federativas se explica en el capítulo II de Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, cit., pp. 57 y ss.

El siguiente cuadro expresa esta naturaleza ampliamente compartida:

Tipología de las instituciones electorales de naturaleza administrativa

<i>Entidad</i>	<i>Denominación</i>	<i>Órgano constitucional autónomo</i>
Federal	Instituto Federal Electoral	
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral	✓
Baja California	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	✓
Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral	✓
Campeche	Instituto Electoral del Estado	✓
Chiapas	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana	✓
Chihuahua	Instituto Estatal Electoral	✓
Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila	✓
Colima	Instituto Electoral del Estado	✓
Distrito Federal	Instituto Electoral del Distrito Federal	✓
Durango	El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango	✓
Estado de México	Instituto Electoral del Estado de México	✓
Guanajuato	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	✓
Guerrero	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	✓
Hidalgo	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	✓
Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	✓
Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	✓
Morelos	Instituto Estatal Electoral	✓
Nayarit	Instituto Estatal Electoral	✓
Nuevo León	Comisión Estatal Electoral	✓
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral de Oaxaca	✓
Puebla	Instituto Electoral del Estado	✓
Querétaro	Instituto Electoral de Querétaro	✓
Quintana Roo	Instituto Electoral de Quintana Roo	✓
San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana	✓
Sinaloa	Consejo Estatal Electoral	✓
Sonora	Consejo Estatal Electoral	✓
Tabasco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	✓
Tamaulipas	Instituto Electoral de Tamaulipas	✓
Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	✓
Veracruz	Instituto Electoral Veracruzano	✓
Yucatán	Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Yucatán	✓
Zacatecas	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	✓

Con relación a los órganos de control jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –TEPJF– es la instancia de carácter federal, que de conformidad con el artículo 99 constitucional, destaca porque:

1. Al igual que el IFE, se encuentra explícitamente creado por la Constitución.
2. Tiene la condición de *órgano de relevancia constitucional* adscrito orgánicamente al Poder Judicial de la Federación, con carácter de “órgano especializado”.
3. Participa de la “función electoral”, porque su cometido es “garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”.
4. Se distingue por su estatus de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral.
5. Es un tribunal constitucional con competencia para declarar la “no aplicación de leyes sobre la materia electoral” contrarias a la Constitución, con excepción de la competencia de la SCJN en acciones de inconstitucionalidad de contenido electoral.
6. Su integración y su organización descentralizada en “una Sala Superior” y cinco “salas regionales” se explicita desde la Constitución.
7. Se reconoce su carácter de órgano “permanente”.
8. Es depositario de una competencia exclusiva y excluyente sobre los medios de impugnación del sistema.
9. Se le reconoce la capacidad de resolver “en forma definitiva e inatacable” los asuntos de su competencia, lo cual dota de especial fuerza a sus resoluciones.

En las entidades federativas, la Constitución mexicana dispone que el Poder Judicial se ejerza por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. Sin embargo, en materia electoral obliga en sus artículos 116, fracción IV, inciso c) y 122, fracción V, inciso f), a garantizar que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan los conflictos electorales gocen de “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.

La fisonomía actual de los órganos de control electoral es producto de un conjunto de reformas constitucionales, principalmente las de 1987, 1990, 1996 y 2007, dirigidas a instaurar un *modelo plenamente jurisdiccional*, que adquiere sus notas definitorias en el hecho de que los medios de impugnación electoral se resuelven por instancias jurisdiccionales especializadas en materia electoral, hecho que lo incorpora al modelo de *jurisdicción electoral*.

Notorio es que la Constitución define con más exhaustividad las bases de la jurisdicción electoral federal, y que deja al ámbito de discrecionalidad legislativa de las entidades federativas el modelo de organización de su propia jurisdicción. Ante la libertad para decidir dicha arquitectura, el panorama comparado nos ubica ante un escenario cuyas modalidades pueden conjuntarse en los siguientes sistemas:

1. *De conformidad con el criterio estructural*

- A. Sistemas con jurisdicción electoral autónoma y especializada: en donde se ubican las entidades que han optado por establecer un Tribunal Electoral autónomo.
- B. Sistemas con jurisdicción electoral especializada y no autónoma: del que forman parte las entidades que siguiendo la estela de la jurisdicción federal han incorporado la institución de control, al seno del Poder Judicial del Estado. Estos sistemas se diferencian por la caracterización del órgano, esto es:
 - a. Sistemas que establecen un “Tribunal Electoral” al interior del Poder Judicial.
 - b. Sistemas que han optado por racionalizar la justicia electoral en una “Sala Electoral” del correspondiente Tribunal Superior de Justicia.

2. *Desde la perspectiva del criterio competencial*

- A. Sistemas monopólicos: compuestos por entidades que han dotado a sus jurisdicciones de una competencia exclusivamente electoral.
- B. Sistemas mixtos: en donde destacan entidades que confieren a sus jurisdicciones una competencia mixta, advirtiéndose:
 - a. La competencia constitucional-electoral;
 - b. La competencia electoral-administrativa;
 - c. La competencia electoral-administrativa y fiscal;
 - d. La competencia electoral y de acceso a la información.

El siguiente cuadro expresa gráficamente lo que acaba de señalarse:

Tipología de las instituciones electorales de naturaleza jurisdiccional

Entidad	Denominación	Tribunal Electoral Autónomo	Pertenece al Poder Judicial	Sala especializada	Competencia	
					Electoral	Mixta
Federal	Tribunal Electoral del PJF		✓		✓	
Aguascalientes	Tribunal Electoral del PJEA		✓		✓	

Tipología de las instituciones electorales de naturaleza jurisdiccional

<i>Entidad</i>	<i>Denominación</i>	<i>Tribunal Electoral Autónomo</i>	<i>Pertenece al Poder Judicial</i>	<i>Sala especializada</i>	<i>Competencia</i>	
					<i>Electoral</i>	<i>Mixta</i>
Baja California Sur	Tribunal Estatal Electoral		✓		✓	
Campeche	Sala y Juzgados Electorales del PJE		✓	✓		Sala Administrativa que se erige en Electoral
Chiapas	Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del PJE		✓			Electoral y Administrativa
Chihuahua	Tribunal Estatal Electoral	✓			✓	
Coahuila	Tribunal Electoral del PJE		✓		✓	
Colima	Tribunal Electoral del Estado	✓			✓	
Distrito Federal	Tribunal Electoral del DF	✓			✓	
Durango	Tribunal Electoral del PJE		✓		✓	
Guanajuato	Tribunal Electoral del EGto.	✓			✓	
Guerrero	Tribunal Electoral del EGro.		✓		✓	
Hidalgo	Tribunal Electoral del PJEH		✓		✓	
Jalisco	Tribunal Electoral del PJEJ		✓		✓	
Edo. de México	Tribunal Electoral del EM	✓			✓	
Michoacán	Tribunal Electoral del Estado	✓			✓	

Tipología de las instituciones electorales de naturaleza jurisdiccional

<i>Entidad</i>	<i>Denominación</i>	<i>Tribunal Electoral Autónomo</i>	<i>Pertenece al Poder Judicial</i>	<i>Sala especializada</i>	<i>Competencia</i>	
					<i>Electoral</i>	<i>Mixta</i>
Nayarit	Sala Constitucional-Electoral del TSJEN		✓	✓		Constitucional-Electoral
Nuevo León	Tribunal Electoral del Estado	✓			✓	
Oaxaca	Tribunal Estatal Electoral de O		✓		✓	
Puebla	Tribunal Electoral del EP	✓				Electoral-Constitucional
Querétaro	Sala Electoral del TSJE		✓	✓	✓	
Quintana Roo	Tribunal Electoral de QR	✓			✓	
San Luis Potosí	Tribunal Electoral		✓		✓	
Sinaloa	Tribunal Estatal Electoral	✓			✓	
Sonora	Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa	✓				Electoral- Acceso a la información pública
Tabasco	Tribunal Electoral de Tabasco	✓			✓	
Tamaulipas	Tribunal Electoral del PJE		✓		✓	
Tlaxcala	Sala Electoral-Administrativa del TSJET		✓	✓		Electoral-Administrativa

Tipología de las instituciones electorales de naturaleza jurisdiccional

Entidad	Denominación	Tribunal Electoral Autónomo	Pertenece al Poder Judicial	Sala especializada	Competencia	
					Electoral	Mixta
Yucatán	Tribunal Electoral del Estado		✓		Electoral-Administrativa y Fiscal	
Zacatecas	Tribunal de Justicia Electoral del Estado		✓		Electoral-Jurisdiccionales o Administrativas	

La independencia institucional plena se encuentra presente al día de hoy en doce estados de la República. La premisa de esta decisión ha apostado por conferir a los tribunales electorales un espacio de actuación institucional propio y sin interferencias indebidas del resto de poderes públicos.⁵³ En cambio, sobre la estela de la reforma constitucional de 1996, la mayoría de estados (veinte en total) han atraído nuevamente al Tribunal Electoral a la órbita del Poder Judicial.

Con el diseño anterior se ha procedido al sacrificio de una porción importante de autonomía, pero en cambio se ha ganado paulatinamente en niveles de independencia. Como consecuencia de ello, los magistrados electorales de los tribunales que se encuentren incorporados al Poder Judicial comparten a plenitud el sistema de garantías que conforman el estatuto constitucional general de los jueces y magistrados, de conformidad al criterio sostenido por nuestro máximo tribunal, pero aquellos que tienen una naturaleza distinta permanecen vinculados a un estatuto jurídico propio que,

⁵³ Sobre las implicaciones del concepto de autonomía se remite a Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en *idem* y Ackerman, John M. (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, 2009, pp. 57 y ss. Al respecto, acúdase a lo sostenido en tesis S3EL 118/2001, *Revista Justicia Electoral*, Tercera Época, suplemento 5, 2002, pp. 37-38, Sala Superior, cuyo rubro se titula AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL; tesis S3EL 094/2002, *Revista Justicia Electoral*, Tercera Época, suplemento 6, 2003, pp. 157-158, Sala Superior, cuyo rubro se titula INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, P./J. 19/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, Mayo de 2007, p. 1651.

entre otras cosas, les impide gozar de la inamovilidad que aquellos tienen constitucionalmente garantizada.⁵⁴

Tal y como se aprecia del cuadro apenas expuesto, es importante destacar que algunas entidades han venido modificando esta “tradicional” forma de organización judicial con objeto de justificar el carácter permanente asignado a este tipo de autoridades electorales; y lo han hecho, principalmente, mediante dos modalidades de actuación:

1. Modalidad estructural: consistente en el adelgazamiento de las estructuras burocráticas correspondientes a un “tribunal”, dejando en su lugar únicamente una “sala” especializada, como acontece en Campeche, Nayarit, Querétaro y Tlaxcala.

2. Modalidad funcional: encaminada a mantener su estructura institucional, pero incidiendo en el enriquecimiento de sus atribuciones para que, al margen de su competencia electoral, asuman nuevas competencias acordes a su particular naturaleza. No estamos ante un hecho extendido, como ha podido apreciarse, la mayoría de estados mantienen la figura del “Tribunal Electoral” y su exclusividad en asuntos electorales (veinticinco estados), y solamente cinco han ampliado su competencia para conocer asuntos administrativos, como el caso de Chiapas y Zacatecas; asuntos constitucionales, como en Puebla; aspectos de acceso a la información pública, como en la experiencia de Sonora; o cuestiones administrativas y fiscales, como acontece en Yucatán.

Por su parte, allí donde se ha establecido la figura de la “Sala”, únicamente en Querétaro, aparece con competencia exclusivamente electoral, mientras que en los casos de Campeche y Tlaxcala cuentan con atribuciones en materia administrativa, destacando la experiencia de Nayarit, en función de que sus atribuciones abarcan la resolución de conflictos constitucionales.

La tercera pieza de la organización electoral en México reside en los órganos especializados en la persecución de los delitos electorales. A nivel federal, esta labor se deposita en la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales —FEPADE—.

La Fiscalía carece de base constitucional. No goza, en consecuencia, de un ámbito institucional propio de actuación definido desde la norma suprema, como sí lo tienen el IFE y el TEPJF. Su organización original se incorporó al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

⁵⁴ Al respecto véase la tesis P./J. 8/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, Pleno, p. 594, TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS. SI SON PARTE DEL PODER JUDICIAL, RIGEN PARA ELLOS LAS REGLAS ESPECÍFICAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

de la República, y más tarde obtuvo cobertura legal en la Ley Orgánica de la institución.⁵⁵

La FEPADE se caracteriza porque: 1. Está creada por la ley; 2. Tiene rango de subprocuraduría; 3. Su titular es nombrado y removido libremente por el presidente de la República, a propuesta del procurador; 4. Goza de plena autonomía técnica y operativa; 5. Su función esencial consiste en la protección de la libertad del sufragio, la garantía de la certeza en los resultados electorales y el aseguramiento de la equidad en la competencia electoral; 6. Cuenta con atribuciones para investigar y perseguir los delitos electorales establecidos en el Código Penal Federal.⁵⁶

En el ámbito de las entidades federativas, las fiscalías electorales carecen igualmente de fundamento constitucional. No obstante, la reforma de 1996 determinó que en el ámbito estatal y del Distrito Federal, las Constituciones (Estatuto) y leyes electorales estaban obligadas a tipificar los delitos en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. En este sentido, las instituciones persecutoras carecen de un reconocimiento explícito, pero la configuración de los delitos, que justifica la función que se les asigna, sí lo tiene.⁵⁷

La posibilidad de regular el catálogo de delitos electorales con plena discrecionalidad legislativa brinda a las entidades federativas una potestad similar para configurar a las instituciones encargadas de la persecución de los mismos. De ahí que, en el contexto que nos interesa, los modelos establecidos sean fundamentalmente dos:

- A. Sistemas con fiscalías electorales autónomas y especializadas: en donde se ubican las entidades que han optado por establecer una fiscalía electoral plenamente autónoma de los demás poderes del estado. Por ejemplo, el caso de Chiapas en 2005,⁵⁸ de Baja California en 2013 y de Guerrero.
- B. Sistemas con fiscalías electorales especializadas y no autónomas: del que forman parte las entidades que siguiendo la configuración de la

⁵⁵ Betanzos Torres, Eber Omar, “Delitos electorales y procuración de justicia penal electoral”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, cuarta época, núm. 10, vol. 1, 2012, pp. 103 y 104.

⁵⁶ Esta caracterización se desprende de los artículos 22 y 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Véase González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, México, Porrúa, 1994, p. 231.

⁵⁷ Artículo 116, fracción IV, inciso i).

⁵⁸ En la actualidad ha vuelto al esquema de fiscalía especializada, dependiente de la Procuraduría General de Justicia del estado. *Cfr.* Corzo Sosa, Edgar, “Ley Orgánica de la Fiscalía Electoral del Estado de Chiapas”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 15, julio-diciembre 2006.

FEPADE han incorporado una agencia, fiscalía o subprocuraduría especializada a la correspondiente Procuraduría de Justicia del Estado.

C. Sistemas que han optado por atribuir la persecución de los delitos electorales, de forma genérica, a la Procuraduría de Justicia del estado sin establecer ninguna instancia interna específica para ello.

En seguida se determina el cuadro general de organización existente en este ámbito:

Tipología de las instituciones persecutoras de los delitos electorales

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Órgano constitucional autónomo</i>	<i>Fiscalía Especializada permanente</i>	<i>Agencia Especializada permanente</i>	<i>Subprocuraduría Electoral permanente</i>	<i>Agencia Especializada o Fiscalía temporal</i>	<i>Procuraduría de Justicia del Estado</i>
Federal		✓				
Aguascalientes					✓	
Baja California	✓ ⁵⁹					
Baja California Sur						✓
Campeche						✓
Chiapas		✓				
Chihuahua						✓
Coahuila						✓
Colima						✓
Distrito Federal						✓
Durango						✓
Estado de México					✓	
Guanajuato					✓	
Guerrero	✓					
Hidalgo				✓		
Jalisco						✓
Michoacán						✓
Morelos						✓

⁵⁹ En junio de 2013 el Congreso del Estado aprobó la creación de una Fiscalía Electoral con carácter autónomo e independiente de la Procuraduría de Justicia estatal. Sin embargo, el gobernador Osuna Millán interpuso una controversia constitucional (pendiente de resolver) ante la SCJN para combatir la creación de dicha Fiscalía.

Tipología de las instituciones persecutoras de los delitos electorales

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Órgano constitucional autónomo</i>	<i>Fiscalía Especializada permanente</i>	<i>Agencia Especializada permanente</i>	<i>Subprocuraduría Electoral permanente</i>	<i>Agencia Especializada o Fiscalía temporal</i>	<i>Procuraduría de Justicia del Estado</i>
Nayarit						✓
Nuevo León						✓
Oaxaca		✓				
Puebla						✓
Querétaro			✓			
Quintana Roo						✓
San Luis Potosí		✓				
Sinaloa						✓
Sonora						✓
Tabasco			✓			
Tamaulipas			✓			
Tlaxcala					✓	
Veracruz			✓			
Yucatán				✓ ⁶⁰		
Zacatecas						✓

La última pieza de la organización electoral mexicana ha encontrado una mínima e insuficiente base constitucional en la reforma constitucional de 1996. A diferencia de lo acontecido con los modelos de gestión y de justicia electoral, no se ha definido constitucionalmente un *modelo de persecución de los delitos electorales*. Sin embargo, el conjunto de arreglos que se encuentran vigentes a nivel federal y de las entidades federativas señala que el modelo que cuenta con mayor grado de adhesiones es el modelo de *persecución de los delitos electorales ordinario y dependiente*, es decir, el que retoma los delitos electorales como cualquier otro delito de su catálogo y atribuye la función de perseguirlos y sancionarlos a las procuradurías de justicia en forma genérica, tal y como se observa en diecisiete entidades federativas; le sigue el modelo *especializado y dependiente* que ha creado auténticas fiscalías especializadas en la materia presente en quince estados. El modelo *especializado y autónomo* se presenta únicamente en Baja California y Guerrero.

Se constata, en consecuencia, que dentro de la institucionalidad electoral mexicana ésta es la pieza más débil, tanto en su conformación orgánica,

⁶⁰ Si bien no es una fiscalía especializada de la Procuraduría en Delitos Electorales, sí es una vicefiscalía especializada en asuntos electorales y ambientales.

en la configuración del catálogo de delitos que puede perseguir y en su funcionamiento, ya que los resultados que arroja el conjunto de instituciones persecutoras de delitos electorales son los de menor eficacia práctica en un escenario electoral con proclividad a la comisión de conductas indebidas.⁶¹ Esta debilidad se explica, entre otros factores, porque encontrándonos en un ámbito donde la especialización y la descentralización están presentes, los elementos para considerar que las referidas instancias forman parte de una función estatal con atributos de autonomía e independencia del resto de los poderes públicos brillan por su ausencia; a pesar de contar con autonomía técnica, su actuación se ve demeritada por el sometimiento a la lógica política bajo la cual actúan las procuradurías que dependen de los poderes ejecutivos.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA CARACTERIZACIÓN DEL MODELO

El modelo mexicano de organización electoral adquiere sus notas distintivas al advertir que las instituciones principales que lo conforman, específicamente las de gestión y control de las elecciones, forman parte de una función estatal con especificidad propia, orientada por un conjunto de principios rectores. Igualmente, que en su evolución se fueron desprendiendo paulatinamente de los ingredientes políticos hasta llegar a configurar ámbitos de actuación escrupulosamente técnicos y altamente profesionales.

La mezcla de las dos notas anteriores es producto de una evolución, que, mediante sucesivas reformas electorales, ha sido consecuente con la configuración de modelos de organización electoral compatibles con las exigencias propias de nuestro particular contexto político. El *modelo independiente de administración de las elecciones* ha sido el más adecuado para elevar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en los comicios, mientras que el *modelo de jurisdicción electoral* es el que garantiza en mayor medida la vigencia

⁶¹ El catálogo de delitos electorales se incluyó en el Código Penal Federal mediante reforma de 1990 y se modificó nuevamente en 1996. Véase Díaz-Santana, Héctor, “Reflexiones sobre los delitos electorales y la FEPADE a partir de la alternancia política (2000 al 2012)”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 3, enero-junio 2013, pp. 49 y ss. En un análisis de 2001 a 2012 sobre la calidad de las elecciones en México, Loza y Méndez concluyen, entre otras cosas, que tanto a nivel nacional como estatal el fenómeno de la coacción y la compra de votos representan las principales irregularidades. Véase Loza, Nicolás, Méndez, Irma, “De la calidad de las elecciones a la calidad de la democracia en los estados mexicanos, 2001-2012”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 4, Especial sobre observación electoral 2012, 2013, pp. 359 y ss.

del Estado constitucional de derecho y el que mayores dosis de certidumbre brinda a nuestra democracia.

No obstante, la proliferación de instituciones electorales producto de la especialización competencial introducida en la materia y su vinculación con la estructura federal del Estado mexicano, confieren al modelo su caracterización definitiva. La coexistencia de instituciones de administración electoral, control de las elecciones y persecución de delitos electorales en el ámbito de un Estado conformado con treinta y un entidades federadas, un Distrito Federal y una federación, conducen a que cualquier ejercicio de comparación se realice bajo una visión global o de conjunto, a efecto de advertir las implicaciones que emanan de esta peculiar anatomía.

El vínculo entre instituciones electorales y ordenamiento jurídico de tipo federal da respuesta a las preguntas acerca de *quiénes* y *cuántos* participan de la competencia electoral y cuál es el *tipo de elecciones* en las que interactúan.⁶² La concurrencia de instituciones electorales federales y estatales con atribuciones exclusivas para organizar y controlar las elecciones y perseguir los delitos electorales en su específico ámbito de atribuciones nos ubica frente a un *sistema plural*⁶³ en donde conviven noventa y nueve instancias electorales, repartidas en treinta y tres instituciones de naturaleza administrativa, e igual número de jurisdiccionales y de persecución de delitos en la materia.⁶⁴

La convivencia de casi un centenar de instituciones electorales abre una nueva perspectiva de análisis si se advierte que, derivado del principio de especialización, las competencias electorales se encuentran separadas y delimitadas, lo que impide su concentración en instancias únicas. De allí que si cada orden territorial habilita a tres organismos para que se hagan cargo de lo atinente a sus respectivas elecciones, la organización electoral adquiera una de sus características más elocuentes: su *alto nivel de descentralización*.⁶⁵

Esa peculiaridad se acrecienta cuando al interior de cada ámbito de actuación, federal o estatal, se acreditan nuevas instituciones, para que, desde

⁶² Retomamos en este punto las reflexiones que sobre los modelos de justicia constitucional presenta Pegoraro, Lucio, "Clasificaciones y modelos de justicia constitucional en la dinámica de los ordenamientos", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 2, julio-diciembre 2004, pp. 154 y ss.

⁶³ Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, cit., pp. 22 y ss.

⁶⁴ Por el contrario, la existencia de un ordenamiento jurídico centralizado y de un único órgano electoral que actúa en posición monopolista, nos ubica frente a un *sistema unitario*.

⁶⁵ El número de instituciones habilitadas permite señalar la existencia de sistemas con niveles bajos de descentralización si es una única instancia la que desde una posición monopolista se ocupa de la organización y el control de las elecciones en cada nivel de gobierno, y sistemas con nivel medio si dichos ámbitos quedan bajo la conducción de dos instituciones electorales, una administrativa y otra jurisdiccional.

una posición exterior o interior a él, participen de la competencia electoral. El modelo de organización electoral contiene las bases para que a lado de los institutos, tribunales y fiscalías electorales de la federación y de las entidades federativas, se ubique, desde una posición exterior, la instancia competente para el control abstracto de la constitucionalidad de normas electorales. En el ámbito estatal, por su parte, se estipulan reglas para posibilitar la interacción de la jurisdicción electoral federal a través del control concreto de la constitucionalidad de actos y normas electorales. Incluso, en ese mismo ámbito de actuación se encuentran habilitadas salas o tribunales constitucionales estatales para llevar a cabo un control normativo de las disposiciones electorales.⁶⁶ Cuando ocurre lo anterior, un ordenamiento que generalmente cuenta con tres organismos electorales puede habilitar hasta seis instancias para hacerse cargo de las distintas vicisitudes de sus procesos electorales, con lo cual el ensanchamiento de la cantidad de participantes es evidente.

La participación que en el ámbito federal y estatal tiene la SCJN y el TEPJF las erige en instituciones de carácter nacional, con atribuciones para incidir en los procesos electorales federales, estatales, del Distrito Federal y municipales. La incidencia de la Corte se manifiesta en su capacidad para revisar la constitucionalidad (y ahora convencionalidad) de normas electorales al margen de su aplicación, mientras que la del Tribunal Electoral lo hace en sus atribuciones de control de normas electorales con motivo de su aplicación.⁶⁷ El carácter nacional del Tribunal Electoral se advierte también en sus atribuciones para tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos, con independencia de que existan o no mecanismos estatales dirigidos al mismo objetivo, y en su capacidad para revisar que los procesos electorales de los estados se ajusten a los principios constitucionales que rigen las elecciones.⁶⁸

No obstante, y por paradójico que parezca, el alto nivel de descentralización orgánica que caracteriza al modelo de organización electoral en México encuentra importantes excepciones en un conjunto de materias que se

⁶⁶ El movimiento a favor de la institucionalización de tribunales o salas constitucionales en las entidades federativas, con competencia para conocer de la acción de inconstitucionalidad de carácter estatal, se encuentra referida en Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. *Idem*, “Las salas constitucionales en México”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 13 y ss.

⁶⁷ *Op. cit.*, nota 16.

⁶⁸ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 229.

enmarcan en la ruta de la *centralización o nacionalización* de competencias electorales. De esta manera, mientras la descentralización implica que las instituciones electorales federales y estatales cuentan con atribuciones exclusivas —tanto de gestión, control de las elecciones y persecución de delitos—, que permiten la intervención subsidiaria de otras instancias en su ámbito competencial, la centralización dispone, desde la legislación, determinadas materias exclusivas y excluyentes, cuyo ejercicio se monopoliza por una institución única, sin que las demás puedan tener injerencia competencial alguna.

Es necesario subrayar que esta característica no aparece en todos los componentes del modelo de organización electoral. Es un rasgo del modelo de administración de las elecciones, que, como hemos señalado, confiere a la institución electoral federal y a las correspondientes de las entidades federativas, ámbitos de actuación y atribuciones suficientes para organizar adecuadamente los procesos electorales que tienen asignados. No obstante, existen tres materias sustraídas a la competencia estatal que se encuentran monopolizadas a la instancia federal. Estas son: a) la generación del padrón, la lista nominal de electores y la emisión de la credencial para votar; b) la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, y c) la organización de los procesos electorales de las entidades federativas mediante convenio de colaboración.

En efecto, desde el nacimiento del IFE como institución especializada en la organización de los procesos electorales en 1990, se le confirió, no sin ciertas resistencias, la atribución para crear un nuevo padrón electoral, las listas nominales de electores y, consecuentemente, la expedición de las credenciales para votar. El movimiento centralizador no fue menor, ya que desde 1946 la competencia para expedir la credencial para votar se compartía entre la federación y los estados, aunque en este último ámbito se ejerció hasta 1992 en el estado de Baja California, mediante la creación del registro estatal electoral y la primera credencial para votar con fotografía.⁶⁹ Ahora, en cada proceso electoral estatal se utilizan los tres insumos generados en exclusiva por el IFE; para ello, las autoridades electorales de los estados establecen convenios para obtener, mediante retribución económica, el padrón electoral correspondiente a su entidad, así como las listas nominales de electores debidamente actualizadas y ordenadas por distrito, municipio y sección electoral.⁷⁰

⁶⁹ Moctezuma, Patricia *et al.* (coords.), *Gobierno y políticas públicas en Baja California*, México, Universidad Autónoma de Baja California-Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 85.

⁷⁰ Herrero Álvarez, Juan Manuel, “El registro federal de electores, el padrón electoral y la lista nominal”, en Centro para el Desarrollo Democrático, *Instituto Federal Electoral 20 años*,

Más cercana en el tiempo, la reforma electoral de 2007 se caracterizó fundamentalmente por la configuración de un nuevo modelo de comunicación política. El modelo hasta entonces vigente otorgaba a cada orden jurídico y, en consecuencia, a la totalidad de organismos electorales administrativos, atribuciones en materia de acceso a la radio y la televisión en su particular ámbito de competencia. El nuevo modelo cambió diametralmente la modalidad de acceso (de oneroso a gratuito) de los partidos políticos a la radio y la televisión, e hizo del IFE la autoridad única a nivel nacional para la asignación de dicha prerrogativa. Derivado de ese punto de inflexión, el IFE adquirió la facultad exclusiva, es decir, el monopolio de la asignación de los tiempos que corresponden a los partidos políticos nacionales y estatales, y al conjunto de autoridades electorales en las distintas modalidades de elecciones (federales, estatales, del Distrito Federal y municipales), en diversos ámbitos temporales (periodos fuera de elecciones y años electorales) y durante todas las facetas de los procesos electorales (precampanas, intercampañas y campañas).⁷¹

La misma reforma electoral de 2007 dejó sobre el escenario el tercer elemento centralizador. En efecto, la división competencial sobre la que se asienta la descentralización del modelo de organización electoral, que desde 1946 deja en instituciones electorales federales y estatales la organización de los comicios en sus respectivos ámbitos de competencia, sufrió un primer ajuste de dimensiones mayúsculas. Frente a la inicial exigencia de centralizar en una autoridad única de carácter nacional la organización de todos los procesos electorales del país, se terminó por asumir una solución alternativa, al permitir que a solicitud de las autoridades electorales de las entidades federativas, y mediante convenio con el IFE, éste pueda organizar las elecciones estatales. La decisión, notoriamente contraria a la idea de descentralización electoral, hace del IFE la instancia única para organizar una elección estatal cuando así ha sido previamente convenido; derivado de ello, la renuncia de la competencia estatal se convierte en la asunción de una competencia centralizada en la instancia federal.⁷² El arreglo, como es visible, introduce una fuerte dosis de tensión entre las instituciones electorales del país, porque si bien el modelo sigue sustentándose en la premisa de la

México, IFE-Conacyt, 2010, pp. 178 y ss.; Baños Martínez, Marco Antonio, “El IFE: palanca del cambio político en México”, en *ibidem*, pp. 224 y ss.

⁷¹ Al respecto remitimos a Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, cit., pp. 130-132.

⁷² Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, cit., pp. 18 y 19.

descentralización, la semilla está plantada para que paulatinamente se inicie un movimiento centralizador del ejercicio de la función electoral de las entidades federativas.⁷³

Después de lo señalado hasta aquí, es evidente que el modelo de organización electoral en México se caracteriza por configurar una función electoral sustentada en premisas de carácter técnico, especializado y altamente descentralizado, entre cuyos elementos definidores se encuentran:

1. La consolidación de un modelo de administración electoral de carácter autónomo e independiente;
2. El afianzamiento de un modelo de control de la regularidad de las elecciones de naturaleza eminentemente jurisdiccional y de marcado carácter especializado;
3. La incipiente estructuración de un modelo de persecución de delitos electorales, que paulatinamente gana en especialización, pero que se muestra como la pieza más débil de nuestra organización electoral;
4. La capacidad del modelo para articular la participación subsidiaria de diversas instituciones, como la SCJN, las salas constitucionales o sus correspondientes en las entidades federativas, y el TEPJF en el diseño, gestión y sobre todo el control de la regularidad tanto de las normas como de los actos desplegados en los comicios, y
5. La inicial tendencia del modelo a extraer ciertas competencias que desde el principio de descentralización constituyen competencias electorales compartidas tanto por el orden jurídico federal como el de los estados, pero que bajo la lógica de la incipiente centralización de ámbitos de actuación han sido depositadas en las manos exclusivas del IFE, haciendo de ésta, al menos embrionariamente, una autoridad electoral de carácter nacional.

⁷³ Acaso por ello, Woldemberg ha sostenido que este arreglo constituye un “desacierto” de la reforma de 2007. *Cfr.* Woldemberg, José, “Estampas de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, cit., p. 30.