

LA ANULACIÓN DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE COLIMA Y SU IMPACTO EN EL FEDERALISMO ELECTORAL

Rosa María CANO MELGOZA

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Breves reflexiones sobre el federalismo.* III. *Los argumentos de la sentencia versus el contenido de la ley.* IV. *Efectos de la sentencia en el federalismo electoral.* V. *Bibliografía.*

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El 22 de octubre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el Juicio de Revisión Constitucional y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y declaró la nulidad de la elección de gobernador del estado de Colima al considerar que se actualizaron los extremos del artículo 59, fracción V, de la Constitución del estado de Colima, en los siguientes términos:

Del estudio realizado, esta Sala Superior determinó tener por acreditadas las irregularidades siguientes:

- a) Intervención del secretario de Desarrollo Social de Colima para beneficiar al candidato de la coalición mediante la utilización de los programas sociales estatales.
- b) Intervención del Procurador de Justicia de la entidad federativa mediante la realización de una conferencia de prensa en la cual, sin respetar la presunción de inocencia, utilizó la circunstancia del arresto de tres brigadistas del Partido Acción Nacional para amedrentar y amenazar que la realización de actos similares traería como consecuencia la persecución de la policía.

Adicionalmente, se tiene la distribución de ciento tres (103) tarjetas “Premia Platino” como parte de la estrategia propagandística del Partido Verde

Ecologista de México, en tanto integrante de la coalición que postuló a José Ignacio Peralta Sánchez.

A partir de las anteriores probanzas la Sala estimó:

La existencia de estas irregularidades plenamente acreditadas, consideradas en su conjunto, llevan a plantear que en la elección materia de la litis existió la intervención de dos servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal que intervinieron indebidamente en los comicios, además de la distribución ilegal de elementos propagandísticos prohibidos, lo que generó presión en el electorado para votar a favor del candidato de la coalición, o bien, inhibir la participación de militantes y simpatizantes de las restantes fuerzas políticas contendientes.

Tal circunstancia resulta de suma trascendencia, porque las violaciones anteriormente demostradas sí fueron determinantes para el resultado de la elección, tomando en cuenta que el resultado de la votación es menor al 0.17% entre el primero y el segundo lugar, lo cual sólo representa la cantidad de quinientos tres votos, por lo que resulta claro que las irregularidades aducidas afectaron los resultados de la elección.

Y la Sala concluye en los siguientes resolutivos:

En consecuencia, procede revocar la sentencia impugnada, así como el dictamen relativo al cómputo final, la calificación y declaración de validez de la elección de gobernador del estado de Colima, así como la Declaración de Gobernador Electo y entrega de constancia al candidato postulado por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 59, fracción V de la Constitución Política del Estado de Colima, y del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la nulidad de la elección de gobernador del estado de Colima, realizada el siete de junio de dos mil quince.

Además, establece los siguientes efectos:

Finalmente, dadas las razones por las que se determinó anular la elección de gobernador en el estado de Colima, se solicita al Instituto Nacional Electoral que proceda a organizar la elección extraordinaria, conforme a lo establecido en el artículo 121, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con independencia del estándar probatorio que establece la Sala en la sentencia y de las consideraciones para arribar a la conclusión de que las

irregularidades acreditadas son determinantes para declarar la nulidad de la elección de gobernador del estado de Colima, que no son la materia del presente trabajo, me propongo analizar la instrucción que emite para que sea el Instituto Nacional Electoral el que organice las elecciones extraordinarias y el impacto que produce en las instituciones electorales locales. Esto es, si fortalece las mismas, o bien, si, por el contrario, abona a la idea de que los institutos electorales locales deben desaparecer.

Para una mejor exposición de las implicaciones de la sentencia analizada se considera necesario exponer la relación entre el federalismo y el sistema electoral.

II. BREVES REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO

1. *El aspecto jerárquico en los sistemas federales*

Desde el punto de vista histórico, el federalismo supone la preexistencia de varios Estados soberanos que deciden sacrificar su soberanía y pactar una unión para dar vida a un ente nuevo: la federación. Luego entonces, la federación es el símbolo y la concreción de esa unión. Ahora bien, si la federación lleva en su frontispicio la efigie de la unión, es ilógico que sus actos promuevan la desunión entre ella y las entidades federativas.

De hecho, en la práctica se da algo más grave que una simple desunión: el enfrentamiento. En efecto, para muchos,¹ la federación es considerada como parte adversaria de los estados y los estados, a su vez, son considerados parte antagónica de los municipios, echando abajo la teoría federal de que los niveles de gobierno deben de complementarse y coordinarse entre sí. Ese antagonismo ha llevado, a lo largo de varios años, a una guerra normativa que no busca otra cosa más que el sometimiento. La historia constitucional mexicana nos ha mostrado que, en la práctica, fue la creación (federación) la que logró levantarse e imponer su dominio sobre los creadores (los estados).

Pero, ¿qué pasa en el ámbito estrictamente jurídico? ¿Es verdad que la federación está por encima de las entidades federativas? ¿Es cierto que debe existir sumisión del derecho local frente al derecho federal?

¹ González Oropeza, Manuel, “El federalismo que todos deseamos”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 229.

A. La jerarquía entre los órdenes jurídicos

Desde una visión puramente técnica, no existe una relación de jerarquía entre el orden jurídico federal y el local, pues ambos se encuentran en el mismo piso de la pirámide jerárquica. Ya en su momento Jorge Carpizo² dejaba claro que, en realidad, la relación que entre ellos existe es de *competencia* y no de *jerarquía*, y, por lo mismo, cuando surge un conflicto de conocimiento entre ambos ámbitos, lo que se indaga para resolverlo no es cuál de ellos es *superior*, sino cuál es *competente*.

Aunque el entendimiento de la relación *no jerárquica* entre la Federación y los estados no ha sido aceptado por todos,³ lo cierto es que la tesis fue defendida por sistemas de pensamiento tan autorizados como los de Hans Kelsen. Vado Grajales, retomando a Kelsen,⁴ señala que, en un Estado federal deben distinguirse claramente tres comunidades jurídicas: a) la *comunidad jurídica total*, que podríamos identificar con el orden *constitucional*, y b) dos *comunidades jurídicas parciales*, a saber, el orden *federal* y el orden *local*.⁵

Lo importante aquí es dejar absolutamente claro que el orden federal no es el mismo que el orden constitucional. Tal vez la confusión que ha existido al respecto deriva del bautismo jurídico informal que se le ha dado a la comunidad jurídica total, pues, para muchos, el nombre no oficial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el de “constitución federal”. De esta manera, si la norma fundamental del Estado mexicano lleva el apelativo de “federal”, luego entonces, parece lógico pensar que el orden federal es el mismo que el orden constitucional. Y, además, el desconcierto podría estar reforzado aún más por el hecho de que,

² Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 117.

³ En su momento, García Máynez (García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2005, pp. 87 y ss.), fue la voz que sostuvo una opinión contraria a la que aquí se expone. No obstante, la mayoría de los autores mexicanos opina que existe igual jerarquía entre el orden federal y el local. Entre ellos está el ya citado Carpizo (*op. cit.*, pp. 115 y ss.), quien se une al pensamiento de Mario de la Cueva y Miguel Villoro Toranzo. Asimismo, a favor de esta tesis se encuentra Vado (Vado Grajales, Luis Octavio, “Preguntas para una teoría de la Constitución local”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 517).

⁴ Vado Grajales, Luis Octavio, “La jerarquía de las normas locales. Una lectura crítica de Eduardo García Máynez”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 227 y ss.

⁵ En el caso de México, además, la comunidad jurídica parcial del orden local se compone por comunidades jurídicas subparciales de orden municipal.

adicionalmente, existen en el sistema jurídico Constituciones que no son federales, sino locales.

Lo cierto es que, concluir que únicamente existen dos comunidades jurídicas sólo porque, visiblemente, sólo se tienen dos tipos de normas fundamentales,⁶ parece una deducción muy simple y apresurada. La conclusión correcta debe ser que la Constitución (la CPEUM) es el primer plano, la cual constituye o da vida tanto al plano federal como al plano local. Tan es así que el texto de la CPEUM no contiene únicamente facultades de la federación, sino también facultades de las entidades federativas. Y claro, una norma que contiene facultades a favor de las entidades federativas no puede calificarse como “federal”. Así, si no hay ninguna ley local (que son las que contienen las facultades de las entidades federativas) que lleve en su nombre el apelativo de “federal”, ¿por qué se ha dicho que la CPEUM es una norma federal (al llamarla “Constitución federal”)? Kelsen aclara la situación en los siguientes términos:⁷

[H]ay que distinguir tres elementos: ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el respecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que —en virtud de ello— divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; en otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez espacial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo. Si al primero se le llama “unión” o “*Estado superior*”, y a los últimos “Estados miembros”, es indudable que, de hecho, son coordinados y que entre ellos no existe una relación de delegación. Los Estados miembros no están, pues, subordinados al “Estado superior” y *éste lleva indebidamente ese nombre*.

El reclamo de Hans Kelsen tiene vigencia en nuestro sistema jurídico. Piénsese, por ejemplo, en el nombre que lleva la cabeza del Poder Judicial

⁶ Claro, se entiende que sólo puede haber una norma *fundamental* que *fundamenta* la existencia del Estado o, en otras palabras, sólo hay una norma *suprema*. No obstante, la expresión que uso aquí es para referirme, sí, por un lado a esa norma que fundamenta al Estado mexicano, pero, por el otro, la norma que, sin ser *suprema*, fundamenta la existencia de la comunidad jurídica local o entidad federativa.

⁷ Vado Grajales, Luis Octavio, *op. cit.*, p. 235.

de la Federación: *Suprema* Corte de Justicia de la Nación (SCJN). ¿Acaso el adjetivo “suprema” tiene la intención de mandar el mensaje de que el orden federal en el ámbito judicial es *superior* al orden local? Al menos en otros países que han adoptado con mayor fidelidad el modelo de justicia constitucional ideado por Hans Kelsen esta problemática⁸ se diluye, ya que ahí el sistema jurídico cuenta con dos órganos jurisdiccionales distintos: una corte *federal* y una corte *constitucional*.

Esta reflexión nos acerca más a la conclusión a la que quiero llegar en este apartado: sí existe una relación jerárquica entre las comunidades jurídicas del Estado mexicano, pero únicamente entre la comunidad jurídica total (orden constitucional) y las comunidades jurídicas parciales (orden federal y local). Entre estas últimas, como ya lo he dicho, no hay tal relación de jerarquía. Entonces, cuando una corte ejerce el control de la constitucionalidad no está defendiendo, por ejemplo, al orden federal en detrimento del orden local, sino al *orden* que los ordena a ambos: el constitucional.⁹ En resumen, el único orden superior es el constitucional.¹⁰

⁸ Aunque, claro está, se presentan algunos problemas de otra índole. Por ejemplo, Góngora da cuenta de cómo en Italia surgieron problemas entre el Tribunal Constitucional y la Corte de Casación (Suprema), durante el periodo cuyo nombre lo dice todo: “La guerra entre las dos cortes”. En este episodio de la vida constitucional italiana la Corte Suprema mostró reticencia enorme a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se metían a decirles a los jueces cómo debían interpretar la ley a la luz de la Constitución. La Corte Suprema empezó a cuestionar esa intromisión y se preparó para la batalla, con base en una interpretación diversa que obligó, finalmente, al Tribunal Constitucional a pronunciarse como ella quería. (Góngora Pimentel, Genaro, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional, a diez años de la Reforma Constitucional”, *Investigaciones Jurídicas*, México, vol. XX, núm. 78, Universidad de Guanajuato, Departamento de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 66).

⁹ En este punto Estrada afirma que “el Tribunal Constitucional es un árbitro que no puede concebirse a sí mismo como defensor de ninguno de los órdenes normativos, sino como garante del Estado constitucional y democrático de Derecho ...”, Estrada Michel, Rafael, “Orden constitucional y sistema federal”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Laguna, 2008, p. 162.

¹⁰ En la misma línea de pensamiento, Camacho Quiroz, afirma lo siguiente: “Se estima que no hay supremacía entre ambos órdenes legales, pues su ámbito de aplicación es distinto y, por ende, excluyente uno del otro; coexisten en armonía con el orden jurídico superior: el constitucional”. Camacho Quiroz, César, “La justicia constitucional local”, varios autores, *La justicia constitucional en las entidades federativas. Memoria de la cuarta mesa redonda*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral (s/f) [consultado el 3 de marzo de 2009], disponible en: http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/cuarta_mesa.pdf. p. 122.

B. *La jerarquía normativa en el ámbito electoral*

Lo expuesto en el apartado anterior hace referencia al orden jurídico como un *totum*. Ahora bien, en ese universo jurídico habitan ciertas manifestaciones del poder específicas, como la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional. Así las cosas, si ahora nos centramos en la manifestación legislativa del poder, podríamos llegar a una conclusión aparentemente contraria a la que hemos llegado en el apartado anterior: la legislación nacional en materia electoral sí es jerárquicamente superior a la legislación electoral local.

Se trata de una aparente contradicción porque, si en las reflexiones previas sostuve que el orden jurídico federal no es superior al orden jurídico local, pareciera incoherente sostener que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) es jerárquicamente superior a las leyes electorales de las entidades federativas. Lo cierto es que la contradicción sólo es ilusoria, como lo expondré en seguida.

En efecto, en la órbita *normativa* sí se presenta el tema de la jerarquía, pero en esa clásica pirámide kelseniana (que ahora ya quedó desdibujada por los pronunciamientos de la SCJN en el ámbito convencional, como lo expondré más adelante) las leyes *federales* y *locales* siguen estando en el mismo escalón de jerarquía, pues el sistema jurídico mexicano no tiene un artículo como el 31 de la Constitución de Bonn, el cual textualmente consigna que el derecho federal “quebranta” o “doblega” al derecho local (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). De ahí que, por ejemplo, sea incorrecto afirmar que el Código Civil Federal es jerárquicamente superior a los códigos civiles de las entidades federativas.

Me parece que lo anterior tiene que quedar lo suficientemente claro, pues, con independencia del distanciamiento que pueda haber entre la doctrina puramente jurídica y las prácticas políticas, esa es la base en la que descansa un sano federalismo. Así, conforme a lo dicho, queda claro que el Cofipe nunca fue jerárquicamente superior a las normas electorales de las entidades federativas, sino que entre ellos se daba, como ya expuse, el tema de la competencia o, en estricto sentido, ámbitos de aplicación.

Pero las cosas cambian cuando se trata de una ley general, pues la propia SCJN ha expresado que éstas se encuentran en un nivel intermedio entre la CPEUM y las leyes federales y locales. Por eso una norma local no podría desatender los postulados de una norma general, sobre todo porque éstas dimanen directamente de la CPEUM y extienden sus postulados al distribuir competencias. El criterio de la SCJN es el siguiente:

Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.¹¹

Lo que queda claro del criterio transcrito es que es incorrecto confundir a las leyes generales con las leyes federales. Las leyes generales “extienden” los postulados de la CPEUM y, en ese sentido, son leyes constitucionales —como las llamaba Carpizo—,¹² o con palabras más gráficas, yo podría decir que las leyes generales son la misma Constitución extendida. Las leyes federales, por el contrario, “desarrollan” (pero no “extienden”) los postulados de la CPEUM y, por tal motivo, se encuentran en un nivel jerárquico inferior a las leyes generales.

Ahora bien, la afirmación que hago en el sentido de que las leyes generales son la misma Constitución extendida debe tomarse con cautela, pues la literalidad de esa expresión llevaría a concluir que, entonces, las leyes generales se encuentran en el mismo nivel jerárquico que la CPEUM, lo cual es incorrecto. Como había ya adelantado, la pirámide jerárquica kelseniana quedó desdibujada recientemente por los pronunciamientos de la SCJN en torno al alcance del nuevo artículo 1o. constitucional y al parámetro de regularidad constitucional. Así, sin abundar mucho en el tema por razones de espacio, podría afirmar que, de una interpretación siste-

¹¹ Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007.

¹² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 14.

mática del fallo de la SCJN recaído en la contradicción de tesis 293/2011, se puede desprender que el conflicto entre normas en el sistema jurídico mexicano se resuelve de la siguiente forma:

- a) Constitución *vs.* ley (ya sea general u ordinaria [local o federal]), se resuelve por jerarquía y prevalece la Constitución.
- b) Constitución *vs.* tratado, se resuelve por el principio *pro homine* y prevalece la que otorgue mayor protección a la persona, salvo que la Constitución establezca expresamente una suspensión o restricción, en cuyo caso se resuelve por jerarquía y prevalece la Constitución.
- c) Tratado *vs.* ley (general u ordinaria [local o federal]), se resuelve por jerarquía y prevalece el tratado.
- d) Ley general contra ley ordinaria (federal o local), se resuelve por jerarquía y prevalece la ley general.
- e) Leyes ordinarias entre sí (federales y locales), se resuelve por competencia y prevalece la que haya sido expedida conforme a las facultades establecidas en la CPEUM.

Lo importante para nuestro tema es el inciso d anterior, pues de él se desprende que la metamorfosis que sufrió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), para convertirse ahora en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), tiene consecuencias jurídicas muy importantes. Conforme a lo expuesto, ahora sí se puede afirmar que, jerárquicamente, la Legipe se encuentra en un nivel normativo superior respecto de las normas electorales locales. Pero no por eso puede decirse que, con ello, la reforma constitucional en materia electoral desdibujó el pacto federal, pues, como todos sabemos, leyes generales hay en varias materias jurídicas, además de que únicamente tienen por objeto el desarrollo de postulados que ya están insertos en la norma constitucional, pero solamente por lo que hace al reparto de atribuciones entre autoridades federales y locales.

Ahí es donde, me parece, está el punto importante, pues en el momento en que la ley general distribuye las competencias entre federación y entidades federativas, las cosas seguirían igual como las he explicado: es decir, la relación entre esos ámbitos no sería de jerarquía sino de competencia.

Y es que, de hecho, en la Legipe deben distinguirse claramente los preceptos particulares que son aplicables tanto en el ámbito federal como en el local, los preceptos que son aplicables únicamente en el ámbito federal y los preceptos que son aplicables únicamente en el ámbito local. El entendimiento en estos últimos dos casos debe ser, como lo he venido sosteniendo:

entre esos preceptos normativos no hay relación de jerarquía, sino que cada uno se aplica en su respectivo ámbito de competencia.

C. *La jerarquía orgánica en el ámbito electoral*

Ahora, situándonos en la manifestación del poder ejecutivo, debe decirse que la jerarquía se da al interior de cada uno de los entes administrativos que existen en el país (ya se trate de entes formalmente administrativos o materialmente administrativos), no así al exterior (es decir, entre ellos la relación que existe no es horizontal, sino vertical).

Esto me lleva a enfatizar algo que parece claro en la teoría jurídica (aunque no siempre así en la práctica política): así como el presidente de la República no es el superior jerárquico de los gobernadores, así tampoco en su momento el Instituto Federal Electoral (IFE) nunca fue el superior jerárquico de los institutos electorales locales. Y, para completar la idea, el Instituto Nacional Electoral (INE) tampoco es su sustituto.

Lo que sucedió es que no prosperó la idea que deambulaba en los debates parlamentarios que dieron lugar a la reforma constitucional en materia política de 2014,¹³ en el sentido de crear un único organismo nacional electoral que engullera a todos los institutos electorales locales y se encargara de todas las elecciones en el país. Lo que la reforma político-electoral dejó fue la misma estructura orgánica que se tenía (un órgano a nivel nacional y 32 órganos a nivel local). Así, se dejó intocado el tema de la jerarquía y se modificó únicamente el lazo de coordinación que busca fortalecer esa función electoral de naturaleza compartida.

Entonces, ¿de qué trató la reforma electoral en el aspecto orgánico? Lo primero que hay que observar es que el cambio de una sola palabra es algo más que simple forma, pues —siguiendo a Estrada Michel—¹⁴ debemos reconocer que “los nombres generan realidades”. De hecho, de entrada, antes siquiera de conocer las funciones del nuevo instituto electoral, su puro *nomen juris* produce múltiples interrogantes jurídicas.

¹³ Aunque la idea de centralizar totalmente la función electoral ya venía de antaño. Por ejemplo, Astudillo y Córdova dan cuenta de cómo desde las reformas anteriores se habían presentado propuestas que buscaban “integrar a todos los órganos electorales del país en un único organismo de carácter nacional” (Astudillo Reyes, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su estructura institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 15).

¹⁴ Estrada Michel, Rafael, *op. cit.*, p. 164.

Sobre esto, ya hacía alusión líneas arriba sobre el apelativo “suprema” que lleva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y podría aprovechar eso para dar cuenta de la multiplicidad de voces que el sistema jurídico utiliza a la hora de hacer referencia a los órganos centrales. Así, tenemos, por un lado, a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que es cabeza del Poder Judicial de la Federación, pero, por el otro, es la Unión la que ampara al quejoso en los juicios de protección constitucional.¹⁵ Además, tenemos a la Procuraduría General de la República (la cual, en fecha próxima, será sustituida por la Fiscalía General de la República), la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, por supuesto, al finado Instituto Federal Electoral. Todo ese mosaico terminológico (nacional, general, federal, unión) obliga a reflexionar si esas voces guardan identidad de significados o si, por el contrario, aunque todas se refieren a órganos centrales, denotan significaciones diversas.

El IFE era un organismo claramente federal porque su función se circunscribía a organizar las elecciones federales y, en términos generales, no desplegaba facultades en el ámbito de las entidades federativas. Digo “en términos generales” porque, como es sabido, ya desde hace algunos años ostentaba facultades de corte “nacional”, por ejemplo, en materia de radio y televisión.¹⁶ Ahora, el INE sigue siendo un organismo federal, en la medida en que continúa organizando los comicios para los cargos de elección popular federales, pero también es un organismo cuyas facultades trascienden al ámbito federal. En este sentido, la palabra “nacional” —entendida como un sinónimo del vocablo “general” que detentan las “leyes generales”— abarca los órdenes federal y locales.

Sin embargo, el INE no es el superior jerárquico de los organismos públicos locales electorales (en adelante Oples).

2. *La reforma electoral de 2014, ¿una afrenta al federalismo?*

Me refiero a “autonomía” y no a “soberanía”, porque, desde un punto de vista estrictamente técnico, no son soberanas, a pesar de la literalidad de

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Astudillo da cuenta de cómo el origen de la nacionalización de la función electoral se encuentra muchos años atrás. El autor dice textualmente: “... la atribución exclusiva del IFE en materia de padrón electoral, listas nominales de electores y, consecuentemente, expedición de las credenciales para votar, institucionalizada finalmente en 1994, advierte la génesis de un movimiento centralizador que ha mutado la naturaleza del IFE de una institución inicialmente federal a una instancia con marcados ingredientes de carácter nacional”. Astudillo Reyes, César, “El Instituto Nacional de Elección en el contexto del modelo de organización electoral”, en Astudillo Reyes, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 50.

la CPEUM.¹⁷ No lo son, porque estamos constituidos como una federación y no como una confederación. La diferencia¹⁸ esencial entre ambas es que en la confederación los Estados integrantes conservan la soberanía, mientras que en la federación la ceden en favor del pacto federal.

Y precisamente se entiende que en esa cesión de soberanía, esos estados son libres de ceder la porción del poder que ellos así deseen, tal y como sucedió con la aprobación de la reforma constitucional que pasó por sus propios congresos. Si ellos decidieron, por ejemplo, que cedían su facultad de nombrar a los miembros de los institutos electorales locales, entonces no se rompe con el pacto federal, pues ellos mismos, en forma soberana (o, dicho con rigor técnico, en forma autónoma), están tomando la decisión.

Aclarando el punto, desde el punto de vista de la teoría del derecho constitucional local, claro que muchos aspectos de la reciente reforma constitucional merman algunas facultades de las entidades federativas, y eso se podría leer como una especie de intromisión en la esfera local. No obstante, las entidades federativas no pueden acusar al centro de haber allanado su

¹⁷ Este postulado es aceptado prácticamente por la totalidad de los estudiosos del derecho constitucional, a excepción de una muy reducida minoría. En efecto, esta verdad que resulta evidente, encuentra algunas cuantas voces que insisten en el error de llamar soberanía a lo que no es. Una de esas voces la representa Andrade Sánchez, quien comenta que el concepto absoluto de soberanía nos ha llevado a negarle tal atributo a las entidades federativas. Agrega que la soberanía es un concepto *absoluto* sólo en un sentido *jurídico*, pero que, en su concepción *política* siempre, desde su origen, ha sido un concepto *relativo* y éste tiene que ver con el mayor o menor poder que ejercen quienes pretenden llevar a cabo sus objetivos de supremacía en una determinada entidad territorial. Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 40”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, t. II, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

¹⁸ Dentro de las diferencias que se han encontrado entre los conceptos de “Federación” y “confederación” están las siguientes: *a)* La confederación no es una forma de Estado, más bien es un concepto manejado en el derecho internacional, mientras que la Federación sí constituye una forma de Estado; *b)* en la confederación, los miembros pueden separarse de la misma, en tanto que en la federación, los integrantes, al momento de expresar su voluntad de unirse, renuncian al derecho de separación; *c)* en la confederación, los miembros no pueden expedir normas generales (*v. gr.*, leyes), ni ejecutar normas concretas (*v. gr.*, sentencias) que afecten a los nacionales de los Estados confederados en forma inmediata, en cambio, en la federación existe una distribución de competencias, de manera que, dentro de su ámbito, el gobierno federal puede emitir normas generales y ejecutar normas concretas en forma inmediata y sin previa autorización de las entidades federales y viceversa. Barquín Álvarez, Manuel, voz “Confederación”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 75.

casa competencial, cuando fueron ellos mismos los que jurídica¹⁹ y “soberanamente” abrieron la puerta.

Por cierto, en este punto es interesante la postura de Ricardo Becerra,²⁰ en el sentido de que no es correcto “pasarse de soberanistas y abjurar del Pacto [se refiere al Pacto por México que dio origen a la reforma electoral] por un supuesto agravio al federalismo fundador”, porque, desde una visión realista, más allá de consideraciones teórico-dogmáticas, la verdad es que, además de las funciones formalmente nacionalizadas como las de radio y televisión y las relacionadas con el padrón electoral, “desde hace rato varios criterios y procesos electorales están perfectamente nacionalizados”, puesto que “no hay estado de la República en que no se coloquen las mesas directivas de casilla mediante el famoso sistema de la insaculación de los ciudadanos, no hay lugar en que no se utilice y use de guía la cartografía básica del IFE... y todos los estados han hecho ya un movimiento constitucional para unificar y sincronizar sus calendarios electorales”.

Sin minimizar las observaciones anteriores, lo cierto es que el terreno en el que ahora estamos parados, esto es, en el de la doctrina constitucional, nos obliga a analizar la situación desde un prisma teórico. Así, estamos obligados a contrastar el sistema electoral mexicano con un modelo federal ideal. Y creo que este tema que toco es importante, pues no es tan fácil calificar de “antifederal” una determinada norma o acto, ya que no existe, como tal, un concepto de “federalismo puro”, en virtud de que existen tantos federalismos como Estados federales hay en el mundo.²¹ Es evidente que

¹⁹ Porque, claro está, otro tema muy diferente es el tema político. Por ejemplo, piénsese en el caso del federalismo fiscal mexicano. La historia nos dice que el presidente López Portillo presionó a los gobernadores y éstos, a su vez, a los congresos de sus respectivos estados para firmar convenios en los que renunciaban a su “irrenunciable” poder tributario, a fin de que el gobierno federal pudiese cobrar el *centralizante y monárquico* Impuesto al Valor Agregado. Por desgracia, el centralismo fiscal en los hechos solamente ha servido para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público imponga su voluntad a los estados, los cuales, carentes de toda facultad para diseñar sus propias finanzas públicas, han sido meros espectadores de su propio *drama*, puesto que ellos mismos abdicaron a sus potestades constitucionales guiados por la única zanahoria de la promesa —jamás cumplida— de que recibirían ingresos superiores a los que recaudaban por su propia cuenta. Solorio Ramírez, Daniel, “La precariedad constitucional de los gobiernos de los estados”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 489.

²⁰ Becerra, Ricardo, “El INE... sin lágrimas”, en Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, pp. 68 y 69).

²¹ Sobre esto, Salcido apunta que, en lugar del “federalismo” debe hablarse mejor de “los federalismos”, pues existe una amplia variedad de acepciones. Salcido Romero, José Miguel, “El Instituto Nacional de Elecciones: una visión desde el federalismo mexicano”, en Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, p. 233.

el federalismo alemán puede tener elementos ajenos al federalismo estadounidense, pero no por ese hecho, aquél es más impuro que éste.

Lo que sí se puede observar es, evidentemente, ciertos grados de adjudicación o colocación del poder —o *allocation of power*, como lo llama la doctrina norteamericana—, conforme a lo cual, evidentemente se pueden contemplar Estados que tienen un mayor o menor grado de centralización o descentralización, según se quiera ver. Y, por supuesto, un Estado que adjudica absolutamente todo su poder en el nivel central, es decir, un Estado que cede toda su soberanía a la federación, deja de existir y, a su vez, aniquila a la misma federación, pues daría lugar a un Estado unitario.

El rompimiento absoluto del pacto federal en el ámbito local no se actualizó en la reciente reforma constitucional. La idea que pretendía pulverizar por completo a los institutos electorales de las entidades federativas, y dar lugar a un único instituto nacional de elecciones que organizara los comicios federales y todos los locales, no subsistió.

En lugar de esa propuesta, lo que nos quedó fue este modelo que, si bien mengua algunas atribuciones que tenían las entidades federativas, logra salvar al federalismo electoral de su colapso total. Porque, si lo que convierte a un acto de poder en centralista es el despojo de las facultades locales en manos de la federación, entonces no todos los aspectos de la reforma electoral pueden tildarse de centralistas, pues el nuevo modelo electoral incluye, por ejemplo, la posibilidad de que la federación delegue facultades a las entidades federativas. Y, claro está, cuando, en lugar de quitar facultades a las entidades federativas, se otorgan, difícilmente se puede entender que tenemos un modelo centralista. Más bien lo que debemos ver es a un nuevo modelo federal, con cierta mengua en las facultades locales, sin duda, pero que puede llevar a una sana colaboración y coordinación en el reparto de actividades electorales.

Así pues, lo que nos resta es analizar someramente algunos aspectos de la reforma que modificaron el entendimiento clásico del federalismo electoral.

3. *La nueva relación del INE con los órganos públicos locales electorales*

En general, el sistema de distribución de competencias del sistema jurídico mexicano deja ver un constitucionalismo local debilitado, pues el cúmulo de facultades que ha arrojado para sí el ámbito central ha dejado a los estados sólo con una pequeñísima parcela del poder político, ya que el

artículo 124 de la Constitución federal ha sido “estirado” en beneficio del Congreso de la Unión y, por consiguiente, en detrimento de las entidades federativas.

Ahora bien, en materia electoral, se puede observar un cierto robustecimiento de atribuciones en el ámbito central, pero si se aprecia detenidamente el sistema competencial integral que diseñó la reforma electoral, se podrá advertir que, en virtud de su ductilidad, se lograría que el federalismo electoral avance más hacia el polo de la descentralización.

Esa flexibilidad está marcada por verbos potestativos a favor del INE como el “podrá”, también trae consigo el rompimiento de esa distribución de competencias claramente diferenciadas entre la federación y los estados que había caracterizado al sistema electoral mexicano, en donde cada una sabía cuál era su papel y se abocaba a él.

Tratándose de la distribución de competencias, el sistema de competencias se rige por la fórmula del artículo 124 de la Constitución federal, por lo que las facultades que no estén expresamente concedidas a la federación, se entiende reservadas a los estados.

No obstante, a esta fórmula general se adicionan reglas competenciales específicas, como las facultades exclusivas de los estados, las facultades concurrentes y las facultades exclusivas del INE, respecto a las cuales, a su vez, debe distinguirse las facultades exclusivas del INE en los procesos federales y las facultades exclusivas del INE en los procesos tanto federales como locales. En seguida analizaremos esos temas.

A. Facultades de los organismos públicos locales

Los Oples conservan la facultad de organizar las elecciones locales, por ende, les compete todo lo relativo a la preparación de la jornada electoral, el escrutinio y cómputo de la votación, así como realizar la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de constancias de mayoría.

B. Facultades exclusivas del INE

Al INE corresponde la organización de las elecciones federales, además mantuvo aquellas que se encontraban federalizadas como el registro federal de electores, la radio y la televisión, agregándose lo relativo a la fiscalización, al servicio profesional electoral nacional y a la geografía electoral.

C. *Facultades relacionadas con el traslado de competencias*

Además de esas facultades descritas, la reforma electoral introdujo nuevas atribuciones sobre el traslado de competencias, con lo cual añadió un componente especial al nuevo modelo de federalismo electoral.

a) *Asunción*. La asunción es una especie de “avocación tasada”, como la llama la doctrina. No obstante, hay cierta analogía, pero también esenciales diferencias entre ambas figuras. En efecto, de acuerdo con la doctrina, la avocación consiste en la ampliación de “la competencia propia de un órgano jerárquicamente superior quitándosela al órgano jerárquicamente inferior”.²²

En este tenor, la asunción, consiste en la atribución por medio de la cual el INE podrá tomar directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponda a los Ople. En otras palabras, se trata de que el INE se haga cargo de la organización de todo el proceso electoral de una entidad federativa.

Atendiendo al federalismo electoral, se trata de una facultad de carácter excepcional. Por eso la propia ley establece dos supuestos de procedencia específicos no ordinarios: 1) el primero es la existencia de factores sociales que afecten la paz pública o ponga a la sociedad en grave riesgo que impidan la organización pacífica de la elección; 2) el segundo se refiere a la injerencia o intromisión de poderes públicos en las entidades federativas que afecten la organización del proceso.

La petición la pueden hacer cuatro de los miembros del INE o la mayoría del consejo del Ople respectivo. Haber dejado fuera de la legitimación procesal a actores políticos es atinado, pues con ello se reducen abusos de solicitudes por razones de cálculo o interés político.

Una vez presentada la solicitud, la ley establece la sustanciación de un procedimiento especial con las formalidades típicas, el cual estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva del INE y culminará con la resolución respectiva por parte del Consejo General.

b) *Atracción*. La siguiente facultad es la atracción, que consiste en una especie de “asunción” parcial, pues la ley la define como “la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los organismos públicos locales cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación”.

²² Abal Oliu, Alejandro, *Derecho procesal*, Fundación de Cultura Universitaria, 2001, t. I, p. 287.

Como se ve, aunque es una atribución excepcional, las causales no son tan “extremas”, por decirlo de algún modo, pues aquí sólo se exige que se haga cuando el asunto sea trascendente o para fijar un criterio de interpretación.

Por la misma razón, entiendo, no se establece un procedimiento especial para decidir sobre su procedencia, pues la norma únicamente señala que la decisión la tomará el consejo del INE con apoyo de sus comisiones y del Ople correspondiente.

Aunque existen parámetros en la ley, ciertamente lo complicado será determinar cuándo se está ante un tema trascendente o cuándo es necesario fijar un criterio de interpretación.

c) *Delegación*. Finalmente, se tiene a la delegación, la cual es una facultad que permite al INE trasladar la competencia que originariamente le corresponde a él y la deposita en el ámbito de atribuciones de los Oples.

La norma no es tan detallada en el procedimiento que se seguirá para delegar facultades. Se entiende que, mientras el consejo del INE así lo decida, evaluando previamente las capacidades de los Oples, sería procedente.

III. LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA VERSUS EL CONTENIDO DE LA LEY

La sentencia, en el punto resolutivo séptimo, señaló:

En atención a las razones por las que se determinó anular la elección de gobernador en el estado de Colima y al actualizarse los supuestos previstos en el artículo 121, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instruye al Instituto Nacional Electoral que proceda a organizar la elección extraordinaria.

De ahí que es pertinente analizar las razones aducidas y si en efecto se actualizó la hipótesis normativa invocada. Las razones que sustentan el fallo se encuentran en dos párrafos, que señalan:

Esto es así, porque como ha sido debidamente demostrado existió injerencia del gobernador del estado de Colima, a través del secretario de Desarrollo Social y del Procurador General de Justicia local, en el proceso local para renovar al titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual dio lugar a la actualización de la nulidad de la elección.

Por lo tanto, esta Sala Superior considera procedente que el Instituto Nacional Electoral asuma competencia para efecto de organizar la elección

extraordinaria correspondiente, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 121, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 121 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la figura de la asunción como una atribución especial y, por ende, extraordinaria, que compete ejercer al INE, el cual deberá resolver sobre la asunción mediante procedimientos especiales que deberá de instaurar la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

La asunción tiene como finalidad trasladar la competencia original de los Oples de organizar la elección local al ámbito de competencia del INE, de ahí que la Ley prevea un procedimiento especial en el que se deberá acreditar fehacientemente que se actualizan los supuestos contenidos en la norma. Me detengo en este punto. Si la ley habla de procedimiento y de acreditar fehacientemente los supuestos de procedencia, estamos entonces ante un procedimiento contradictorio en el que se deben de seguir las formalidades del debido proceso, por esta razón el INE aprobó el Reglamento que regula el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas donde desarrolla el referido procedimiento, porque se trata de despojar a una autoridad electoral de una entidad federativa de la competencia de organizar las elecciones locales.

La sentencia en análisis no respeta el procedimiento previsto en la Ley y deja a la autoridad electoral local fuera de la organización de la elección extraordinaria de gobernador sin tener la oportunidad jurídica de presentar un alegato para sostener su competencia, o incluso para denegar la misma, si en efecto se daban las condiciones que le impidieran la organización de la elección extraordinaria.

En cuanto al supuesto de procedencia de la asunción invocado en la sentencia, el inciso b), del párrafo 2, del artículo 121 de la Ley indica:

Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

La Sala lee el citado precepto en el sentido de que sí se acreditó la injerencia del gobernador del estado de Colima a través del secretario de Desarrollo Social y del Procurador de Justicia en la entidad, en las elecciones celebradas el 7 de junio para elegir gobernador del estado, por lo que se declaró la nulidad de la referida elección, *ipso facto*, se actualiza el

supuesto de la Ley. Sin embargo, no comparto esta apreciación por las siguientes razones.

En primer lugar, la injerencia o intromisión comprobada de los poderes públicos de una entidad federativa debe afectar indebidamente la organización del proceso electoral. En el caso a estudio, la injerencia comprobada del gobernador del estado afectó el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la Constitución federal, lo que dio origen a que se actualizara la causal de nulidad contenida en la fracción V del artículo 59 de la Constitución de Colima, es decir, lo que se afectó fue la equidad en el proceso electoral.

En la sentencia no hay ningún argumento para sostener que la organización de la elección ordinaria realizada por el Instituto Estatal Electoral de Colima haya sido afectada por la injerencia del gobernador, tan es así, que todas las etapas del proceso electoral se desarrollaron con normalidad, incluso el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que fue motivo de agravio por el PAN aduciendo que había sido suspendido y había causa fundada para presumir su manipulación, no se tuvo por acreditado.

Además, el supuesto jurídico que detona la causal de asunción en análisis es “al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad”, de ahí que la condición para dejar fuera de la organización de una elección local al Ople es que se acredite que no puede actuar con imparcialidad.

En este tenor, la sentencia afirma que al existir la injerencia del gobernador en el proceso local, lo que dio lugar a la nulidad de la elección, se actualiza la causal de asunción, pero nuevamente no hay argumento que refiera sobre la actuación imparcial de los integrantes del organismo público local electoral de Colima. Más aun, la sentencia declara inoperante el agravio del Partido Acción Nacional que cuestionaba la actuación de la Presidenta del Instituto al dar el resultado de la elección como ganador al candidato del PAN y posteriormente corregir dicha afirmación, al considerar que no se atacaron los razonamientos de la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Colima, en el sentido de que se trató de un error humano y no de una conducta de carácter doloso, además de que dicho acontecimiento no incidió en forma alguna en el resultado de la elección, dado que el mismo se obtiene de las actas de escrutinio y cómputo, sin depender de las declaraciones de un consejero electoral.

Por ende, la Sala estuvo en condiciones de analizar la actuación de los consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral de Colima y, en su caso, determinar si su actuación fue parcial, derivada de la injerencia en la organización del proceso electoral del gobernador de la entidad, sin que se

haya realizado tal análisis, por lo que debemos considerar que su actuación cumplió con el principio de imparcialidad. En consecuencia, resulta desproporcionada la determinación de la Sala Superior de excluirlos de la organización de la elección extraordinaria e instruir al INE que la asuma.

Finalmente, conforme al artículo 121, apartado 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la asunción de la competencia de una elección local será procedente cuando se acredita fehacientemente, en el procedimiento respectivo, se actualiza alguno de los supuestos que se marcan en los incisos a y b, por lo que hay que analizar si las pruebas aportadas en el juicio de revisión constitucional fueron idóneas para acreditar la causal invocada en la sentencia.

Así, la sentencia considera acreditada la intervención del gobernador del estado en el proceso electoral para elegir al titular del Poder Ejecutivo de la entidad, a través de una conversación entre una funcionaria del gobierno del estado de Colima y el secretario de Desarrollo Social, en que este último instruyó a la primera a trabajar a favor de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, misma que fue grabada. Dicha grabación fue valorada por el Tribunal Electoral del Estado de Colima en el juicio de inconformidad, sin concederle valor probatorio al no poderse acreditar que era la voz del funcionario público denunciado, fue hasta la secuela procesal realizada en la tramitación del juicio de revisión constitucional que a la misma se le concede valor probatorio en atención a que el secretario de Desarrollo Social, en una comparecencia ante el Congreso local, no niega que es su voz, lo que es aportado por el PAN como prueba superveniente.

En las consideraciones de la sentencia se dice que la valoración de la prueba realizada por el Tribunal Electoral Local fue adecuada pues no tuvo conocimiento del hecho superveniente en el que el secretario de Desarrollo Social no niega que es su voz, por lo que cabe preguntarnos: ¿si el Tribunal Electoral de Colima actuó conforme a derecho, por qué el Instituto Electoral de dicha entidad es excluido de la organización de la elección extraordinaria, si no tuvo ni intervención ni conocimiento de los hechos imputados al gobernador del estado?

Aquí hay un punto toral, en el que la sentencia de la Sala Superior no atiende a los supuestos de la Ley, pues la prueba relatada no tiene que ver con la actuación de los integrantes del Ople. La prueba en cuestión es una grabación, más allá de la licitud de la misma y si es factible que se perfeccione o no, que sería materia de otro análisis, en la que se escucha una conversación, pero de la misma no se desprende ninguna circunstancia que haga suponer la actuación parcial de los integrantes del organismo público local electoral.

En el mismo orden de ideas, la otra prueba por la que en la sentencia se tiene por acreditada la intervención del gobernador del estado es la actuación del procurador de Justicia de la entidad, derivado del tratamiento otorgado a la detención de tres brigadistas del Partido Acción Nacional y la forma en que trascendió a los medios de comunicación donde, a juicio de la Sala, las manifestaciones del procurador de Justicia inhibieron la participación de más brigadistas, por lo que esta prueba tampoco tiene relación alguna con la actuación imparcial de los integrantes del Instituto Electoral del Estado de Colima, que es la circunstancia que se exige por la norma para determinar la asunción de competencia por el INE.

Por último, la prueba relacionada con el reparto de propaganda prohibida, consistente en 103 tarjetas “Premia Platino” por parte del Partido Verde Ecologista de México en el estado de Colima, es una conducta irregular atribuida a un partido político, por lo que no puede trascender hacia la actuación de los consejeros electorales del Ople de Colima en la organización de la elección.

En este sentido, podemos afirmar que la medida adoptada en la sentencia al instruir al INE para que llevara a cabo la elección extraordinaria de gobernador en el estado de Colima, asumiendo la competencia que originariamente le correspondía al Instituto Electoral del Estado de Colima, presenta un problema de proporcionalidad. En razón de que no existe una relación entre el medio y el fin, paso a explicar el punto.

La asunción por parte del INE de competencias que originariamente corresponden a los Oples es una medida de carácter extraordinario, pues sólo procede en los supuestos que marca la Ley General (la existencia de factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, o bien, que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos en la entidad), pero en ambos casos conlleva que se afecte el principio de imparcialidad en la función electoral por parte del Ople, que exista una falla o deficiencia en la actuación de los consejeros electorales que les hace apartarse del principio de imparcialidad. De tal forma que el fin de la norma es preservar los principios constitucionales de la función electoral.

En esta tesitura la asunción se justifica en la medida que el Ople actúa o existe el riesgo de que actúe sin apearse al principio de imparcialidad, hay una relación entre el fin y la medida adoptada.

En el caso a estudio, la medida adoptada en la sentencia no se encuentra justificada por una falla o mala actuación de la autoridad electoral local, pues las causas por las que se anuló la elección no tienen relación con los actos llevados a cabo por el Ople de Colima. Por lo que tampoco existe una

relación de medio y fin, es decir, que, ante una actuación parcial de la autoridad electoral local o ante el riesgo de una actuación parcial derivada de la injerencia del gobernador en el proceso electoral, se adopte la medida de excluirlos de la organización de la elección extraordinaria, como solución adecuada a un posible problema.

No hay proporcionalidad entre la medida adoptada de instruir al INE la asunción de competencias que originariamente le corresponden a la autoridad electoral local, porque no hay un problema en la actuación del Ople, pues no hay evidencia ni explicación que diga lo contrario.

IV. EFECTOS DE LA SENTENCIA EN EL FEDERALISMO ELECTORAL

La medida adoptada en la sentencia tiene repercusiones en el federalismo electoral vigente en cuatro aspectos: *i)* se deja al margen de la decisión de asunción al INE, *ii)* se despoja de su competencia originaria al órgano local, *iii)* la jurisdicción para dirimir los conflictos derivados de la elección extraordinaria se federaliza y *iv)* la legislación aplicable es tanto de orden federal como local.

El análisis de cada uno de los efectos se hará bajo el escrutinio del principio de corrección funcional, mismo que es usado en la interpretación que realizan los tribunales constitucionales. Consiste en exigir al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado constitucional se encuentre garantizado.

En este tenor, el diseño normativo de la asunción tiene como finalidad que el INE dilucide, con base en las pruebas aportadas, si no hay condiciones para que el Ople organice la elección. Por ello, se sigue un procedimiento que culmina con la decisión del Consejo General sobre si se actualizan las causales para que se asuman las competencias locales, en razón de la actuación parcial o el riesgo fundado de actuación parcial de los consejeros locales. El primer efecto de la sentencia se produce porque instruye al INE a asumir la organización de la elección extraordinaria de gobernador del estado de Colima, sin seguir el procedimiento que fija la ley, de esta forma, el INE sólo acata la sentencia pero queda excluido de cualquier valoración propia sobre si se actualizan los supuestos de procedencia de la asunción, esto es, al INE se le desplaza de su competencia originaria para decidir sobre la asunción de funciones electorales locales.

En cuanto al segundo efecto, la sentencia no observa la distribución de competencias entre el INE y los Oples, ni los mecanismos diseñados por el Constituyente para que el primero asuma competencias de los segundos; en virtud de que, al instruir al INE para que asuma la organización de las elecciones extraordinarias de Colima, despoja de sus competencias al órgano electoral local. Esto no fortalece la autonomía e independencia de las autoridades electorales locales porque, al menor atisbo de una posible injerencia de los poderes locales que afecte su actuación imparcial, se les excluye de la organización de las elecciones, en lugar de dotarlos de las medidas necesarias para que resistan el embate de las malas prácticas de algunos gobernantes. En este sentido, la sentencia contribuye a desdibujar la presencia de los Oples y abona a favor de aquellos que pugnan por su desaparición en aras de una autoridad electoral nacional.

Además, la sentencia tuvo un efecto en la competencia del Tribunal Electoral del estado de Colima, que fue asumida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que, derivado de que el INE ejerció su facultad de asunción respecto del proceso electoral extraordinario para renovar al gobernador de dicha entidad, se actualizó el supuesto contenido en el artículo 116, base IV, inciso c, numeral 7o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que las impugnaciones en contra de los actos que realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, conforme a la base V del artículo 41 de dicha Constitución —en ejercicio de la facultad de asunción—, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo que determine la ley.

El último efecto derivado de la asunción de la organización de la elección extraordinaria por el INE, es el relativo a la legislación aplicable. Surge el dilema si al tratarse de una elección local, corresponde aplicar la ley local o, bien, si al ser un órgano nacional el que organiza la elección, la legislación aplicable es la ley general de la materia. Esto tuvo que ser materia de aclaración por la propia Sala Superior en la sentencia emitida en el SUP-RAP-565-2016, en donde estimó que la legislación adjetiva que debería aplicar el Instituto Nacional Electoral al organizar la elección extraordinaria de referencia, es la establecida en las leyes generales, pero que la legislación sustantiva aplicable era el Código Electoral de Colima.

De esta forma, las autoridades electorales locales, tanto administrativa como jurisdiccional, no participaron en el proceso electoral extraordinario por la medida adoptada en la sentencia, teniendo una repercusión en el federalismo electoral vigente, al no contribuir al fortalecimiento de las insti-

tuciones locales y dejar el cuestionamiento sobre la necesidad de conservar o modificar el actual diseño de distribución de competencias.

Los efectos de la sentencia reseñados tienen como denominador común que adolecen de una debida justificación, al ser la asunción de competencias locales por el INE una medida extraordinaria, se debió de tener especial cuidado en dar las razones por las que se adopta, el escrutinio al que deben ser sometidas las causales de procedencia debe ser riguroso a efecto de contener la razón de la decisión.

Finalmente, podemos concluir en el sentido de que la sentencia no observa el principio de corrección funcional pues no respeta los ámbitos de competencia que el Constituyente diseñó para los órganos electorales tanto nacional como locales, ni el mecanismo ideado para modificar la distribución de competencias originales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ABAL OLIU, Alejandro, *Derecho procesal*, Fundación de Cultura Universitaria, sin lugar de publicación, 2001, t. I.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Comentario al artículo 40”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, t. II, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ASTUDILLO REYES, César, “El Instituto Nacional de Elección en el contexto del modelo de organización electoral”, en ASTUDILLO REYES, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- ASTUDILLO REYES, César y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su estructura institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, voz “Confederación”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- BECERRA, Ricardo, “El INE... sin lágrimas”, en ASTUDILLO REYES, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- CAMACHO QUIROZ, César, “La justicia constitucional local”, en varios autores, *La justicia constitucional en las entidades federativas. Memoria de la cuarta mesa redonda*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la

- Nación, Tribunal Electoral, México (s/f), disponible en: http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/cuarta_mesa.pdf, [consultado el 3 de marzo de 2009].
- ESTRADA MICHEL, Rafael, “Orden constitucional y sistema federal”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Laguna, 2008.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2005.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional, a diez años de la Reforma Constitucional”, *Investigaciones Jurídicas*, vol. XX, núm. 78, Universidad de Guanajuato, Departamento de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El federalismo que todos deseamos”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- SALCIDO ROMERO, José Miguel, “El Instituto Nacional de Elecciones: una visión desde el federalismo mexicano”, en ASTUDILLO REYES, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- SOLORIO RAMÍREZ, Daniel, “La precariedad constitucional de los gobiernos de los estados”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- VADO GRAJALES, Luis Octavio, “Preguntas para una teoría de la Constitución local”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- , “La jerarquía de las normas locales. Una lectura crítica de Eduardo García Máynez”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008.