

LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN MÉXICO. RASGOS PARA FORTALECER LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA EN SU ACTUAR

Autor: César Lorenzo Wong Meraz

Tesis doctoral UDC / 2018

Director: Javier Ruipérez Alamillo
Tutor: Javier Ruipérez Alamillo

Programa de Doctorado en Derecho



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

El suscrito **Javier Ruipérez Alamillo**, en mi calidad de tutor y director de tesis doctoral de César Lorenzo Wong Meraz, con número de pasaporte G06199329, matriculado en el programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de la Coruña, considero que la presente tesis es apta y debe admitirse su defensa.

Javier Ruipérez Alamillo

A mis padres por todo su esfuerzo
A mi esposa por su incondicional apoyo
A mis hijos por ser mi razón
A mis hermanos por el camino recorrido

Resumen

La democratización del Estado mexicano ha sido el resultado de múltiples reformas liberalizadoras que paulatinamente han atenuado y modificando el modelo autoritario. El efecto de la liberación política se refleja en la apertura de las elecciones a la competencia política y la dispersión del poder entre los partidos de oposición, auxiliado por organismos electorales que nivelan y dirigen la elección de representantes populares, inhabilitando la interferencia del partido en el poder en los procesos electorales.

Estos órganos constitucionales son la vía para conciliar los conflictos entre poderes tradicionales, económicos, políticos y sociales. Se trata de órganos de equilibrio constitucional y político, entes técnicos de control que no se guían por intereses partidistas. Su funcionamiento debe ser independiente tanto de los poderes tradicionales como de los partidos políticos o de otros grupos reales de poder.

En virtud de lo anterior, esta investigación pretende realizar un estudio del pasado de las instituciones electorales, el panorama actual de su gestión atendiendo a nuevas reformas integrales y previendo el futuro que les depara; pero ello siempre bajo la pregunta principal ¿Cómo fortalecer la autonomía e independencia en su actuar? pues estos principios son la base fundamental de la confianza ciudadana en estos órganos.

Abstract

The democratization of the Mexican State has been the result of multiple liberalizing reforms that have gradually attenuated and modified the authoritarian model. The effect of political liberation is reflected in the opening of elections to political competition and the dispersion of power among opposition parties, aided by electoral bodies that level and direct the election of popular representatives, disabling party interference in the power in electoral processes.

These constitutional bodies are the way to reconcile conflicts between traditional, economic, political and social powers. These are bodies of constitutional and political balance, technical control bodies that are not guided by partisan interests. Its operation must be independent of both traditional powers and political parties or other real power groups.

By virtue of the foregoing, this research intends to carry out a study of the past of the electoral institutions, the current panorama of their management, attending to new integral reforms and anticipating the future that lies ahead; but this always under the main question ¿How to strengthen autonomy and independence in their actions? These principles are the fundamental basis of citizen confidence in these organs.

Resumo

A democratización do Estado mexicano foi o resultado de múltiples reformas liberalizadoras que paulatinamente atenuaron e modificaron o modelo autoritario. O efecto da liberación política refléxase na apertura das eleccións á competencia política e a dispersión do poder entre os partidos de oposición, auxiliado por organismos electorais que nivelan e dirixen a elección de representantes populares, inhabilitando a interferencia do partido no poder nos procesos electorais.

Estos órganos constitucionais son a vía para conciliar os conflitos entre poderes tradicionais, económicos, políticos e sociais. Trátase de órganos de equilibrio constitucional e político, entes técnicos de control que non se guían por intereses partidistas. O seu funcionamento debe ser independente tanto dos poderes tradicionais como dos partidos políticos ou doutros grupos reais de poder.

En virtude do anterior, esta investigación pretende realizar un estudo do pasado das institucións electorais, o panorama actual da súa xestión atendendo a novas reformas integrais e previndo o futuro que lles depara; pero isto sempre baixo a pregunta principal ¿Cómo fortalecer a autonomía e independencia no seu actuar? pois estes principios son a base fundamental da confianza cidadana nestos órganos.

INDICE

Introducción.....	9
Capítulo 1. Los organismos electorales en México: su historia y evolución	13
I. Punto de partida	15
II. Instituto Nacional Electoral	21
III. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	39
IV. Órganos electorales locales	59
V. El caso Chihuahua	68
Capítulo 2. Una nueva estructuración del sistema electoral mexicano: el impacto institucional de la reforma constitucional en materia político-electoral 2014.	85
I. Generalidades	87
II. El federalismo y la organización electoral en México	95
III. Reforma constitucional en materia político-electoral 2014 y el impacto institucional en las entidades federativas.	105
IV.- ¿Un federalismo cooperativo electoral o la centralización del poder?	113
V.- Formas de organización electoral en el Derecho Comparado	132
Capítulo 3. La autonomía y la independencia como rasgos principales de las autoridades electorales	167
I. Más allá de la división clásica de poderes	169
II. Los organismos constitucionales autónomos en México.	174
III. Sobre los vocablos de autonomía e independencia en el Derecho.	178
IV. La autonomía e independencia de los órganos electorales en México	180
V. Un sistema institucional electoral deseado.....	188
Capítulo 4. Conclusiones	217
Referencias Bibliográficas	241

Introducción

En un régimen democrático, las instituciones electorales son las encargadas de organizar y vigilar las decisiones que tomen los ciudadanos mediante el voto. Los procesos electorales son el método utilizado para competir por el poder y son un rasgo característico de la democracia, sin embargo, para que este funcione se requieren elecciones regulares y que sus resultados sean confiables y certeros. Para esto, se creó una serie de instituciones que paulatinamente inhabilitaron la interferencia del partido en el poder en los procesos electorales.

Esta evolución de las instituciones nos lleva a la configuración actual de entes capaces de equilibrar los poderes del Estado. Estos órganos constitucionales autónomos son la vía para conciliar los conflictos entre poderes tradicionales, grupos económicos, políticos y sociales. Esto se traduce en su capacidad para democratizar la vida política. Se trata de órganos de equilibrio constitucional y político, entes técnicos de control que no se guían por intereses partidistas. Su funcionamiento debe ser independiente tanto de los poderes tradicionales como de los partidos políticos o de otros grupos reales de poder.

La creación y regulación de estos organismos se dictan por la Constitución y de su eficacia depende el adecuado funcionamiento del Estado de Derecho. Los órganos electorales participan en la formación de la voluntad estatal ya sea en el proceso de toma de decisiones o en la resolución de los conflictos, y no pueden formar parte o estar subordinados a ninguno de los poderes del estado, pues es claro que se transgrediría su independencia y autonomía, principios que son parte inherente a estos entes.

Las instituciones electorales en México siempre han tenido un papel trascendental en la evolución social y política del país. Desde su creación hasta el día de hoy, la existencia y permanencia de estos organismos tanto federales como locales permiten que la representatividad de los ciudadanos ante los poderes legislativos y

ejecutivos de los tres niveles de gobierno se vea consagrada, ello a partir de la vigilancia, organización y calificación de elecciones libres y auténticas, guiadas bajo principios constitucionales como la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, máxima publicidad e independencia.

En épocas más recientes, la encomienda de dichos órganos ha sufrido cambios incompletos y complejos que generan, en gran parte, que sean objeto de críticas sobre la credibilidad en su quehacer, tanto por presiones políticas como por la misma importancia que su existencia reviste para la comunidad en general.

Es claro que el rumbo de una nación, su progreso y subsistencia depende en su mayoría de aquellos individuos que dirigen y gobiernan el Estado, los cuales, en México son electos por el voto ciudadano; por tanto, para la sociedad es indispensable que la designación de esas personas sea nítida y legal. Es ahí donde los organismos electorales deben jugar el papel de instituciones profesionales, especializadas, ciudadanas, autónomas e independientes, pues sin el cumplimiento de estos aspectos su fin constitucional no puede ser posible.

Sin embargo, la autonomía e independencia son los rubros más afectados en toda la historia de los organismos electorales, pues aun y cuando la dinámica en la reforma e intento de perfeccionar el sistema electoral mexicano sea constante, la autonomía e independencia de las instituciones que permiten y hacen valer el voto ciudadano no ha sido atendida de manera completa o adecuada por el Poder Constituyente.

Esto es así, pues conforme a la configuración del propio sistema, existe una lucha constante por parte de los órganos electorales por eliminar cualquier injerencia de los poderes en la dirección y toma de decisiones sobre la celebración de los comicios en México. Lucha cuyos frentes son muy variados, destacando como principales: la asignación de recursos, la autonomía presupuestaria, la vigilancia de los órganos, competencias y el sistema de reglas establecido.

Las voces de autonomía e independencia son parecidas, pero sustancialmente distintas. La autonomía supone la naturaleza y vinculación de los órganos en contraposición a los poderes del Estado, a través de herramientas que le permitan un ejercicio soberano de su función, mientras que la independencia refiere a la esencia en el actuar del ente como principio rector de su conducta ya que de ella deriva la correcta aplicación de la norma en igualdad de condiciones y desvinculada de todo poder, contribuyendo a la aceptación ciudadana.

En ese sentido, permitir que se vulnere esa independencia y consentir la intromisión de fuerzas coercitivas externas que incidan en las decisiones de los institutos o tribunales electorales de México, es otorgarle una base cimentada a las críticas y la falta de confianza en la labor realizada, aunque, al contrario, sean los propios organismos electorales los mayormente interesados por solventar los espacios vacíos en la norma que han producido este tipo de ataques de poder.

Además, dada la actual configuración del sistema electoral nacional, se ha optado por un federalismo cooperativo que maneja tintes centralistas, lo que como es comprensible, genera también que exista una disyuntiva entre si el andamiaje electoral es certero en su función o puede llegar a ser obsoleto para los intereses de un México más participativo y exigente.

Muchas de estas vicisitudes se generaron a partir de la reforma del diez de febrero de dos mil catorce, por la cual se dio un giro de timón a la materia electoral en México, ello derivado de acuerdos políticos sin un consenso institucional o de proyección a futuro.

Atentos a lo expuesto, el presente documento se presenta como un análisis a la historia de la autoridades electorales y cómo su evolución, por una parte, ha creado instituciones fuertes para la celebración de elecciones democráticas libres y directas y, por otra, ha sido omisa en atender el principio de independencia como principio rector de la materia electoral y de trascendental importancia para la

credibilidad y libre ejercicio de la función institucional electoral, aunado al hecho de que no se han implementado las medidas necesarias para garantizar su autonomía como contrapeso a influencias indebidas, además de haber creado, se considera, un fenómeno centralista en la división de competencias entre las instituciones electorales, sobre todo las administrativas.

Asimismo, desde la visión general del sistema constitucional y democrático mexicano y en comparativa con diversos estados internacionales, habrá de examinarse cómo la independencia y la autonomía de estas estructuras públicas ha sido vulnerada, dónde radica su importancia, cuáles son sus mayores retos y que propuestas pueden ser viables para lograr de manera completa su fin constitucional, tomando como base la experiencia otorgada y los límites que el propio sistema permite para garantizar su labor.

Así, la premisa principal del estudio es advertir cuáles son las razones por las que no existe una verdadera autonomía e independencia en los entes electorales del Estado Mexicano, en el entendido de que ambas acepciones están plenamente vinculadas entre sí. A partir de ello y entendidas las problemáticas correspondientes habrán de presentarse las soluciones posibles y justificadas, con las cuales se completen los vacíos legales y observen las normas que vulneran a los guidores de los procesos electorales en el país: los organismos electorales.

Capítulo 1

Los organismos electorales en México: su historia y evolución

SUMARIO: *I. Punto de partida. II. Instituto Nacional Electoral. III. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. IV. Órganos electorales locales. V. El caso Chihuahua.*

I. Punto de partida

La transición democrática mexicana se ha caracterizado por su continuidad, el cambio de un sistema político autoritario a otro de tipo democrático no surgió de la noche a la mañana. La democratización ha sido resultado de múltiples reformas liberalizadoras que paulatinamente fueron erosionando los dos pilares en que descansaba el modelo autoritario: la hegemonía de un solo partido y la concentración del poder en la Presidencia de la República. El efecto de la liberación política fue la apertura de las elecciones a la competencia política y la dispersión del poder entre los partidos de oposición.

Como consecuencia de esta transición, las leyes e instituciones que regulan hoy en día nuestra democracia son en gran medida una herencia del pasado. Estas leyes e instituciones son, en algunos casos, el resultado de acuerdos que el partido en el poder negoció desde una posición de ventaja y en otros, la consecuencia de la simple inercia, costumbre o interés. Las reformas institucionales son un recurso valioso en virtud de que, a través de ellas, se permite enfrentar problemas de la sociedad de forma recurrente promoviendo ciertas pautas de comportamiento y desalentando algunas otras. Sin embargo, el cambio institucional es un proceso complejo. Las consecuencias no siempre coinciden con las intenciones de los reformadores, por ello, se requiere primero entender qué son y cómo funcionan las instituciones existentes, antes de intentar sustituirlas por otras que sólo han demostrado sus bondades en la imaginación de sus partidarios.¹

La mayoría de las instituciones del Estado, tienen su origen en la Constitución Política, la cual tiene como propósito organizar la forma de gobierno y con esta finalidad establecer los órganos que lo componen, asimismo es el origen del sistema de reglas formales que existen en el país, es la ley que hace posible las leyes; y si las leyes son las que definen el orden político, las instituciones son las

¹ NACIF, Benito. *“Para entender las Instituciones Políticas del México democrático”*. Centro de investigación y docencia económicas, número 194. Mayo de 2007. Pág. 1-2.

que lo sostienen; es decir, los mecanismos que hacen que los individuos y los grupos sigan las reglas, son éstas y sin ellas las leyes pierden su efectividad transformándolas en letra muerta.

El Diccionario Porrúa de la Lengua Española y el Diccionario de Ciencia Política de Andrés Serra Rojas definen al vocablo Institución como “*cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad*”, o como “*los órganos constitucionales del poder soberano de un Estado o Nación*”.²

Para Douglass C. North, ganador del Premio Nobel de Economía en 1993, el principal papel de las instituciones es reducir la incertidumbre, lo cual se lleva a cabo a través de mecanismos que vuelven predecible el comportamiento de los individuos y los resultados de la interacción entre ellos.³ La forma en que las instituciones reducen la incertidumbre es a través de una serie de efectos sobre el comportamiento de los individuos; ya sea forzando, induciendo, habilitando u obstaculizando la realización de ciertas acciones.

Las instituciones son un instrumento poderoso para resolver problemas sociales; pueden servir para promover comportamientos que generen beneficios en la sociedad, así como también para inhibir conductas dañinas para la misma. Sin embargo, también es cierto que la capacidad para anticipar los efectos de los cambios institucionales es limitada; en ocasiones el objetivo que se busca se ve frustrado porque no se previeron efectos secundarios, o bien, resulta imposible anticiparlos y los efectos imprevistos pueden impedir que se consiga alguno de los fines buscados originalmente. Los efectos de una nueva institución no siempre producen una utilidad social neta y puede darse el caso de que los costos generados por una nueva institución sean mayores que los beneficios.⁴

² Cft. La voz de Institución en: “*Diccionario Porrúa de la Lengua Española*”. Editorial Porrúa, quinta edición. México 2005. Pág. 407 y SERRA ROJAS, Andrés. “*Diccionario de Ciencia Política*”. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. Pág. 592.

³ NACIF, Benito. Op. cit. nota 1. Pág. 4.

⁴ NACIF, Benito. Op. cit. nota 1. Pág. 5-7

Ahora bien, la organización electoral⁵ es “un servicio público consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección”, a través de las instituciones creadas para tal efecto.

A los órganos o instituciones del Estado que en el ejercicio de sus funciones emiten actos o resoluciones que afectan a las personas físicas y morales se les suelen llamar también autoridades.

En consecuencia, una autoridad electoral⁶ es “un órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos de acceso al poder público”. Por ello, el papel de estas es clave para el funcionamiento de la democracia. En un régimen democrático, los ciudadanos eligen mediante el voto a sus representantes, quienes tomarán en su nombre las decisiones políticas. Garantizar la celebración auténtica y periódica de las elecciones es la tarea fundamental de estas autoridades.

Las elecciones son el método utilizado para competir por el poder y son un rasgo característico de la democracia, sin embargo, para que ésta funcione se requiere no solamente de elecciones regulares, sino que además es necesario que los resultados electorales sean confiables y certeros. Durante la mayor parte del siglo XX, la causa de desconfianza y descrédito de las elecciones mexicanas fue la capacidad del partido dominante para manipular los resultados electorales a su conveniencia. La solución a este problema fue la creación de una serie de

⁵ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *“Diccionario Electoral, tomo II”*. Tercera Edición. México. 2003. Página 944.

⁶ CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL. *“Autoridades electorales en México”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2011. Pág. 8-9.

instituciones que poco a poco fueron inhabilitando al partido en el poder para que pudiera interferir en los procesos electorales.⁷

Por mucho tiempo no existió ninguna institución o autoridad encargada de organizar y vigilar los comicios,⁸ es hasta finales de la década de los cuarenta cuando se crea por primera vez un órgano encargado de organizar y calificar las elecciones: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Sin embargo, su creación fue insuficiente para dotar de credibilidad y certeza los resultados electorales en virtud de que surge dentro de la esfera de actuación del Poder Ejecutivo, era presidida por el Secretario de Gobernación y cuando los resultados de la contienda eran cuestionados la misma comisión se encargaba de resolver dichos cuestionamientos, convirtiéndose así en juez y parte.

Posteriormente, en la década de los setenta, con el objetivo de obtener la confianza ciudadana y de los partidos políticos, se decide desaparecer esta comisión para crear en su lugar a la Comisión Federal Electoral, la cual seguía dependiendo del Poder Ejecutivo y seguía siendo presidida por el Secretario de Gobernación pero ahora, se consideró que sería suficiente incorporar a la oposición en las decisiones de esta autoridad para que sus actos estuvieran dotados de legitimidad; sin embargo, esta fórmula mostró ser poco efectiva e insuficiente para reducir la discrecionalidad de la Comisión.⁹

A la par de que esto sucedía en el Estado mexicano, a nivel internacional las cosas no eran mejores. Durante la Segunda Guerra Mundial, y sobretodo a finales

⁷ NACIF, Benito. Op. cit. nota 1. Pág. 5

⁸ José de Jesús Orozco Henríquez, en su ensayo denominado *“Evolución del Derecho Electoral en México durante el siglo XX”* disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/114/27.pdf>, establece que en el período de 1910 a 1945 la contienda político-electoral carecía de un auténtico programa, se centraba básicamente en la decisión de quién personificaba de mejor manera el ideario original del movimiento armado de 1910 o la defensa política frente a la reacción que lideraba el adversario.

⁹ Cfr. UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos. *“El IFE y la democracia en México”* en Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2004. Pág. 53-56 e INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *“Historia del Instituto Federal Electoral. La organización de las elecciones en México antes de la creación del IFE (1917-1987).* Visible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

de ésta, la realidad estatal se volvió compleja y problemática, por lo que surge la necesidad de perfeccionar la forma de actuación de los órganos públicos y la distribución de las funciones entre los mismos.

Bajo este contexto, comienzan a surgir los órganos constitucionales autónomos, los cuales suponen un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes, mismas que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial. Sin embargo, dentro del Estado pueden existir funciones distintas a las anteriores, o bien, tareas que deben ser encomendadas a órganos distintos a los tradicionales.¹⁰

Estos órganos se caracterizan por ser de configuración constitucional, es decir, el propio texto constitucional prevé su existencia, composición, integración y sus principales atribuciones; además, son necesarios dentro de la configuración del Estado, lo cual implica que sin su existencia el buen funcionamiento del Estado de derecho se ve afectados.

Estos órganos participan en la formación de la voluntad estatal ya sea en el proceso de toma de decisiones o en la resolución de los conflictos y su naturaleza es autónoma, es decir, están fuera de la órbita de los poderes tradicionales, con paridad de rango, lo que significa que no pueden formar parte o adscribirse orgánicamente a ninguno de esos poderes o estar subordinados a los mismos, sin que esto implique que sus decisiones no puedan ser revisables o controlables por el poder judicial.

De manera general en el Derecho y en la práctica política comparados, se observa que los órganos constitucionales autónomos se crean por la necesidad de desarrollar funciones nuevas que no practicaba el Estado y que por sus características no pueden encomendarse a los poderes tradicionales del mismo; o bien, pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por

¹⁰ CARBONELL, Miguel. *“Diccionario de Derecho Constitucional”*. Editorial Porrúa, 2002. Pág. 433-434.

sus particulares necesidades de acción política. Y es en este último supuesto en el que se encontraba México durante la segunda mitad del siglo XX.¹¹

El Estado mexicano había tratado entonces de evolucionar su sistema electoral a través de una misma constante: dotar de certeza los procesos electorales. La pretensión de este largo proceso de reformas fue construir un marco institucional para permitir el desarrollo de elecciones libres, en el que las distintas fuerzas políticas del país tuvieran la posibilidad de competir de manera equitativa, con resultados confiables y transparentes. Empero, todos sus intentos habían sido fallidos y el enorme descrédito que tenía el órgano encargado de organizar las elecciones cada vez iba en aumento.

Ante este escenario de incredulidad manifiesta, el gobierno decide crear una institución nueva, desvinculada de cierto modo del resto de los poderes para atender la necesidad de contar con elecciones confiables, transparentes y apegadas a la legalidad: el anteriormente denominado Instituto Federal Electoral.

Bajo esa perspectiva, se crean además instituciones electorales del ramo jurisdiccional que según su configuración serían las encargadas de velar por el cumplimiento de la norma y la calificación de las elecciones. Reproduciendo también ambos formatos, el administrativo encargado de la organización y el jurisdiccional de la calificación, en los estados de la república.

En ese orden de ideas, en los siguientes apartados se analizará la evolución de cada uno de los órganos electorales, tanto federales como locales a los que la Constitución Mexicana les atribuye el encargo de la celebración de las elecciones y los cuales tuvieron su nacimiento bajo una idea principal: que a través de la autonomía de ejercicio, se privilegiara la independencia en sus decisiones que por tantos años había sido sujeta al interés de un poder estatal.

¹¹ CARBONELL, Miguel. Op. cit. Pág. 434-435.

II. Instituto Nacional Electoral

A partir de 1989, se vivió un intenso proceso político de reformas democráticas para actualizar las reglas y procedimientos de la competencia política y darle transparencia a los procesos electorales, lo anterior a consecuencia de que las elecciones generales federales de 1988 fueron muy cuestionadas por parte de la ciudadanía y de los partidos de oposición por la famosa caída del sistema en el conteo final de los votos de la elección del Presidente de la República en la que resultó ganador Carlos Salinas de Gortari.

En este esfuerzo, participaron todas las fuerzas políticas de manera conjunta y comprometida, la sociedad y el gobierno. Al iniciar la década de los noventa se realizaron las reformas necesarias para garantizar tanto el sistema representativo, plural y equitativo de partidos políticos, como los procesos electorales transparentes y confiables. Entre 1990 y 1994 se aprobaron tres importantes reformas electorales, por medio de las cuales se fue perfilando un nuevo sistema electoral mexicano.¹²

La primera de ellas se realizó en 1990 y tuvo por objeto la creación de un órgano que diera certidumbre y confianza a los procesos electorales. Con esta reforma se modifican varios artículos de la Constitución que regulan la actividad política del país; entre ellos, el 41, en el cual se establece que la organización de las elecciones en el ámbito nacional es una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, además se dispone que esta función se ejercerá a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios: el Instituto Federal Electoral, al cual se le asignó la función estatal de organizar las elecciones

¹² PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *“1994 tu elección. Memoria del proceso electoral federal”*. Instituto Federal Electoral. México. 1995.

federales bajo los principios de: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.¹³

Esta reforma, para muchos analistas, marcó el inicio de una nueva era en el sistema electoral mexicano: la ciudadanización. El elemento ciudadano constituyó el eje político y operativo del sistema electoral para dar salida a la crisis de legitimidad política; sólo en la idea de ciudadanizar al árbitro encargado de organizar y dar resultados electorales, las fuerzas políticas encontraron acuerdo; ahora los ciudadanos serían los actores políticos que deliberarían y tomarían las decisiones para organizar las elecciones: consejeros ciudadanos y miles de hombres y mujeres seleccionados aleatoriamente para contar los votos el día de la jornada electoral. La Teoría de la democracia parecía hacerse finalmente efectiva: un régimen del pueblo para el pueblo. Aunque la verdadera ciudadanización del Instituto Federal Electoral se produce hasta finales de 1996.¹⁴

El Instituto Federal Electoral, nace como un organismo que tendría al frente un cuerpo colegiado denominado Consejo General, el cual, en sus inicios estaba bajo la tutela del Ejecutivo Federal, en virtud de que el referido Consejo estaba formado por el Secretario de Gobernación, los partidos políticos y seis consejeros magistrados, éstos últimos deberían ser totalmente ajenos a los partidos para garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones. A pesar de la intromisión del gobierno federal en la estructura de este Instituto, su creación es sin duda el cambio más importante introducido por la reforma electoral de 1990 por ser el inicio del proceso de ciudadanización, tanto del propio Instituto como de los procesos electorales en su conjunto.¹⁵

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. *"Diccionario de Ciencia Política"*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. Pág. 595.

¹⁴ Cft. CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro. *"Derechos políticos y construcción de ciudadanía"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2010. Pág. 59-66. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/7.pdf> y CARBONELL, Miguel. *"Diccionario de Derecho Constitucional"*. Editorial Porrúa, 2002. Pág. 435.

¹⁵ UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos. *"El IFE y la democracia en México"* en Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2004. Pag. 55.

Además de la creación de la institución referida, se modificaron las reglas del proceso electoral. Entre los aspectos más relevantes encontramos la regulación del desarrollo de las campañas electorales y la reducción de su duración; el establecimiento de la insaculación y capacitación de los ciudadanos para formar parte de las mesas directivas de casilla; se acortaron los plazos para la entrega de los paquetes electorales; se previó el uso indebido de las encuestas y sondeos de opinión; así como también se previeron los mecanismos legales necesarios para garantizar la transparencia y agilidad en la difusión de los resultados electorales preliminares. Con esta nueva normatividad, México realizó sus elecciones federales de 1991 para renovar la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, la mitad de la Cámara de Senadores y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Las experiencias que se recogieron de estas elecciones permitieron evaluar los resultados obtenidos para que los actores políticos y la autoridad electoral consideraran nuevos elementos para perfeccionar los procedimientos electorales y avanzar en la reforma democrática del país y sus instituciones.¹⁶

Por lo anterior, en 1992 se propone deliberar y avanzar en temas que contribuyeran a la equidad y transparencia de la contienda electoral, por ser considerados aspectos fundamentales para el desarrollo democrático del país, tales como: el origen del financiamiento de los partidos políticos, los gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación social y la imparcialidad de los procesos electorales. Esta segunda reforma culmina en 1993, a través de la cual se amplían y fortalecen los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos; para los primeros, se prohíben los actos que generen presión o coacción a los electores y se establece su derecho a observar el desarrollo de las actividades electorales el día de la jornada electoral; para los partidos políticos se definen las normas que promueven el acceso equitativo a los medios de comunicación, la regulación de su financiamiento público y privado y los límites para sus gastos de campaña.

¹⁶ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op. cit. nota 12. Pág. 13-15.

Se introdujeron además las normas tendientes a garantizar la transparencia y objetividad en la ubicación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, así como todo lo relacionado con el escrutinio y cómputo de los votos y la difusión de los resultados electorales; además, se derogó el mecanismo de autocalificación de las cámaras para ser reemplazado por el de declaración validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría a cargo de los órganos del Instituto Federal Electoral. Con lo anterior, el fortalecimiento de la autoridad electoral administrativa se hace más evidente.¹⁷

Con el objeto de consolidar reglas más claras y transparentes para la celebración de los comicios, en 1994 se impulsó otra reforma electoral resultado del esfuerzo de los partidos representados en el Congreso de la Unión. Previo a la celebración de las elecciones de ese año, los partidos políticos y sus respectivos candidatos suscribieron un Acuerdo para la paz, justicia y democracia, mismo que fue empleado como base en los consensos que en materia electoral se tomaron posteriormente. En consecuencia, surge el compromiso de sumar esfuerzos para garantizar la realización de elecciones limpias e imparciales y, en caso de ser necesario, impulsar las adecuaciones precisas al marco jurídico de la materia. Los puntos básicos del referido Acuerdo fueron: tomar las decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral; lograr elecciones imparciales, para lo cual se propuso elegir a ciudadanos aptos y honestos a través del consenso entre las fuerzas políticas; crear un padrón electoral confiable con credenciales y listas nominales; garantizar la equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático; impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier

¹⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op. cit. nota 12. Pág. 19-22.

partido político o campaña electoral; revisar el sistema de financiamiento de partidos políticos una vez concluido el proceso electoral.¹⁸

Este Acuerdo originó un diálogo entre los partidos políticos y las autoridades responsables del proceso electoral, que tuvo como primordial fruto la reforma electoral de 1994, reforma que afectó disposiciones constitucionales y legales en la materia. El artículo 41 Constitucional fue modificado para reforzar el carácter autónomo del Instituto Federal Electoral y se introduce en la estructura de su Consejo General la figura de los consejeros ciudadanos en sustitución de los consejeros magistrados, los cuales serían designados por la Cámara de Diputados mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y a propuesta de los grupos parlamentarios. Asimismo, se debatió la idea de que el presidente del Consejo General siguiera siendo el Secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo. Para la oposición esto era inadmisibles porque atentaba contra la autonomía de la autoridad administrativa electoral, sin embargo, este punto en la reforma no prosperó y las elecciones de ese año se llevaron a cabo con el representante del Poder Ejecutivo Nacional al mando del Instituto Federal Electoral.

A pesar de que la ciudadanía dio fe de la limpieza del proceso electoral de 1994 y de que éste se desarrollara en un ambiente de intensa participación, existieron temas que, aun y cuando fueron reglamentados previo al proceso electoral, causaron impugnación por parte de los partidos opositores: el origen de los recursos de los partidos políticos, el acceso a medios de comunicación y la plena autonomía del Instituto Federal Electoral. Estos fueron los temas que quedaron pendientes para lograr un perfeccionamiento aceptable para todas las partes en el sistema electoral mexicano. En cuanto a la configuración de Consejo General del Instituto Federal Electoral, el proceso de discusión no fue fácil. Por un lado, el partido hegemónico sostenía la necesidad de que los poderes ejecutivo y legislativo debían formar parte del órgano encargado de la organización de las

¹⁸ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op. cit. nota 12. Pág. 23-28.

elecciones, al considerar que era inadmisibile que el Estado se desentendiera de los procesos electorales. Por otro lado, los partidos opositores asumían otra postura: se negaban rotundamente a la presencia del gobierno en el órgano administrativo electoral, razón por la cual, el partido hegemónico tuvo que acceder a lo demandado por la oposición y se logró el consenso para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgarle plena autonomía al Instituto Federal Electoral, eliminando la intervención del Poder Ejecutivo; la presencia del Poder Legislativo permaneció con voz pero sin voto, en realidad la participación de los representantes de las cámaras del Congreso de la Unión se mantuvo, más que nada para que los partidos políticos contaran con sus propios comisionados a través de los grupos parlamentarios. Esta reforma es de especial relevancia en virtud de que a través de ella, se logra la verdadera y total ciudadanía del Instituto.¹⁹

En consecuencia, en 1996²⁰ se incorporó en el artículo 41 Constitucional que el Instituto Federal Electoral sería un organismo público autónomo e independiente en sus decisiones y en su funcionamiento, encargado de la organización de las elecciones federales, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para lograr la independencia en sus decisiones y en su funcionamiento se llevaron a cabo cambios en la integración del Consejo General: se elevó el número de consejeros, en lugar de los seis consejeros ciudadanos introducidos con la reforma de 1994, aumentó a nueve consejeros independientes y ajenos a la actividad partidista, dentro de los cuales uno sería el presidente. En el propio artículo 41 de la Constitución Federal, se facultó al legislador federal para que en la legislación correspondiente estableciera los requisitos necesarios para acceder al cargo de consejero.

¹⁹ Cft. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *“La reforma política de 1996 en México”*. Universidad Autónoma de México, Corte Constitucional de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos en Guatemala. México. 1997. Pág. 87-91 y CARBONELL, Miguel. *“Diccionario de Derecho Constitucional”*. Editorial Porrúa, 2002. Pág. 435.

²⁰ ELIZONDO GASPERIN, María Macarita. *“Proceso democratizador retro-visión de dos décadas y proyección futura. Caso México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2010. Pág. 11-17. Visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/art/art3.pdf>

Por lo anterior, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispuso que para ser Consejero eran necesarios los requisitos siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; tener más de treinta años de edad al día de la designación; poseer dicho día título profesional o formación equivalente; tener conocimientos en la materia político electoral; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional; tener dos años como mínimo de residencia en el territorio nacional; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no haber sido registrado como candidato a ningún cargo de elección popular durante los últimos cinco años anteriores al día de la designación; no desempeñar ni haber desempeñado un cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; no ser secretario de Estado ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario y oficial mayor en la administración pública federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año antes de anticipación al día de su nombramiento.²¹

Se dispuso además que el referido organismo también estaría integrado por consejeros del Poder Legislativo y solo un consejero por cada grupo parlamentario. De todos estos consejeros, los únicos que tienen voz y voto dentro del organismo son el consejero presidente y los ocho consejeros electorales, en virtud de que, como ya quedó establecido en párrafos anteriores, a los consejeros del Poder Legislativo únicamente se les dio la posibilidad de participar en las discusiones, pero no la capacidad de tomar decisiones.

²¹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *“La reforma política de 1996 en México”*. Universidad Autónoma de México, Corte Constitucional de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos en Guatemala. México. 1997.

La elección del consejero presidente y los consejeros electorales quedó prevista en el propio texto constitucional en el artículo 41 con el procedimiento ya establecido en la reforma de 1994, es decir, los grupos parlamentarios proponían prospectos para estos cargos y el pleno de la Cámara de Diputados los designaba con los dos tercios de los votos presentes, pero con una novedad: la posibilidad de que en los recesos de la Cámara de Diputados, fuera la Comisión Permanente la encargada de la designación correspondiente.

Asimismo, quedó establecido la elaboración de una lista de ocho consejeros electorales suplentes en orden de prelación designados mediante el mismo procedimiento, esto último con el objeto de evitar que se produjera un vacío constitucional ante la remota posibilidad de que falte de un consejero electoral propietario y se hubiese agotado la lista de suplentes, lo cual haría necesario incorporar uno o mas consejeros mediante la decisión de dicha Comisión.²²

Entre los cambios generados a consecuencia de la reforma político-electoral de 1996, el Instituto Federal Electoral adquiere nuevas atribuciones: se incluye como novedad, la regulación por parte del órgano administrativo de la observación electoral y todo lo que ello implica: supervisión de cursos de capacitación, preparación o información dirigidos a los observadores electorales, lo anterior con el propósito de que éstos actúen de manera imparcial, transparente y objetiva. Además, se establece en el artículo 41 Constitucional que la declaración de validez de las elecciones de los diputados y senadores es una facultad de Instituto Federal Electoral, y en cuanto a la elección presidencial, se establece que al referido Instituto solamente le corresponde la tarea de computar los votos de cada uno de los distritos uninominales y que la declaración de validez es una competencia atribuida al Tribunal Electoral, del cual hablaremos más adelante.²³

²² ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. cit. Pág. 98-100.

²³ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. cit. Pág. 104-107.

La reforma constitucional de 1996²⁴ ha sido la más amplia e incisiva, la más trascendental al dejar establecidas las bases de nuestro sistema electoral competitivo y democrático: la autonomía constitucional de la autoridad encargada de organizar y arbitrar las elecciones; el establecimiento de los derechos político electorales de los ciudadanos y de los partidos protegidos por una instancia jurisdiccional electoral; y la creación de condiciones equitativas de la competencia electoral a través de la regulación del financiamiento de los partidos políticos y del acceso de los mismos a los medios de comunicación. Los avances en la materia se encuentran a la vista y esta reforma estableció el marco normativo suficiente para regular las siguientes cuatro elecciones: 1997, 2000, 2003 y 2006.

Sin embargo, las elecciones de 2006 son un capítulo muy importante en la consolidación democrática de nuestro país, en virtud de que más allá de los ganadores o perdedores en esta reñida contienda electoral, las diferentes fuerzas políticas volvieron a quedar inmersas en una trama de equilibrios entre poderes propios de la vida democrática. Se detectaron lagunas y problemas que se consideró conveniente atender, entre los cuales destacan: las cuestiones relativas al financiamiento de los partidos políticos, la duración de las campañas electorales, la regulación de precampañas internas para la selección de los candidatos y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Asimismo, se consideró pertinente fortalecer al Instituto Federal Electoral, en virtud de que el país requiere de un organizador y árbitro en las contiendas electorales fuerte y confiable.²⁵

La elección presidencial del 2006 polarizó a las fuerzas políticas y lesionó la credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones encargadas de organizar, vigilar y calificar el proceso electoral y aún más cuando la diferencia entre el

²⁴ WOLDENBERG, José. *“La próxima reforma electoral”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2007. Pág. 99-111. Visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr7.pdf>

²⁵ WOLDENBERG, José. Op. cit. Pág. 101-102.

primer y segundo lugar fue del 0.53%,²⁶ lo cual ocasionó reclamos que rebasaron los límites por parte de quienes consideraron que se les había arrebatado el triunfo.

Bajo estas circunstancias, en 2007²⁷ se generó otro proceso legislativo que culminó en reforma constitucional en materia electoral, misma que, según sus precursores, sería la reforma definitiva. Al respecto, es importante aclarar que el derecho no es algo estático, por el contrario, el dinamismo jurídico exige que el derecho evolucione y se adapte a las necesidades reales de la sociedad, por ello, dicha aseveración fue considerada bastante aventurada por afirmar que una reforma electoral sería definitiva.

Esta reforma no debe considerarse como algo totalmente novedoso, ya que, a pesar de que sus alcances son revolucionarios y ambiciosos, no constituye un parte-aguas que rompa con el paradigma del sistema electoral y sea el comienzo de uno nuevo, sino que debe entenderse como parte de un proceso de cambios constitucionales y legales que a lo largo del tiempo permitieron la democratización del país y encauzaron la consolidación del sistema democrático.

En este sentido, la reforma implicó un reto: por un lado, la realidad política ya estaba por encima de las normas electorales que databan de más de una década sin ser modificadas de manera sustancial y presentaban problemas derivados de las insuficiencias normativas, y por otro, sirvió para resolver los acontecimientos que ocasionaron grandes rupturas entre los principales entes políticos, derivadas del proceso electoral federal de 2006. Esta reforma fue motivada por las nuevas

²⁶ LÓPEZ VALENCIA, Virginia. *“El impacto de la reforma constitucional de 2007 en México obliga a las reformas jurídicas de cuarta generación”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2010. Pág. 576-588. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2734/35.pdf>

²⁷ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”* en Estudio sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. 2008. Pág. 47.

circunstancias y los nuevos desafíos del sistema político, por ello, planteó soluciones concretas a los problemas reales de la última década.²⁸

Desde este punto de vista, la reforma constitucional de noviembre de 2007 marcó el inicio de una serie de cambios en la organización electoral de nuestro país, y a pesar de que se mantienen los rasgos sustanciales de la reforma de 1996, esta reforma fue el resultado mejor logrado, de un esfuerzo que pretendió tener un alcance más amplio: integrar a todos los órganos electorales del país en un único organismo de carácter nacional, con la intención de que esa nueva autoridad electoral se hiciera cargo de todos los procesos electorales federales y locales bajo una única estructura administrativa, la justificación fue que existe una innecesaria duplicidad en la función electoral y que la propuesta de nacionalizar los procesos electorales y encomendarlos a un órgano único implicaría un significativo ahorro en el gasto público. Esta tendencia centralizadora provocó intensos debates a nivel nacional y en cada una de las entidades federativas, razón por la cual no prosperó, pero las atribuciones de los órganos electorales federales crecen de manera sustancial.²⁹

Al Instituto Federal Electoral se le confieren una serie de novedosas funciones cuya instrumentación no ha sido nada sencilla: la obligación de constituir una nueva estructura que llevara a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la creación de una nueva instancia de control administrativo interno dotado de muchas facultades novedosas, así como la instrumentación de todas las normas y procedimientos que exigía la nueva regulación de medios electrónicos de comunicación.

El nuevo marco legal de la función sancionadora del referido Instituto, cobró particular relevancia, en virtud de que los sujetos que pueden ser sometidos a los procedimientos sancionatorios por violar el marco legal de la materia, aumentaron

²⁸ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. Op cit. Pág. 47-48.

²⁹ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“La reforma electoral 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”* en Revista mexicana de Derecho Electoral, núm. 1, enero-junio 2012. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2012. Pág. 3-26.

considerablemente, razón por la cual convierte a la función de vigilancia en una tarea muy compleja: partidos políticos, agrupaciones políticas, precandidatos, candidatos, dirigentes partidistas, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento o bien que violen la prohibición de contratar publicidad electoral, así como funcionarios públicos que transgredan la prohibición de transmitir propaganda gubernamental durante los periodos electorales o que en cualquier momento personalicen propaganda gubernamental.³⁰

Con el nuevo carácter de autoridad competente para vigilar el cumplimiento del nuevo modelo de comunicación político-electoral, consistente en la facultad de distribuir los tiempos de radio y televisión para los partidos políticos a nivel nacional, se fortalecieron sus atribuciones de fiscalización a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos creada como un órgano interno autónomo del Instituto; se otorgaron mayores y mejores mecanismos sancionadores para quienes violen las normas electorales, así como también quedó establecida la posibilidad para que el referido Instituto asuma la organización y vigilancia de los procesos electorales locales, a través de la celebración de convenios con las autoridades encargadas de organizar y vigilar los comicios en las entidades federativas que así lo soliciten; esto último como una solución alternativa a la propuesta de crear un organismo único de carácter nacional.

El impacto de las nuevas reglas aprobadas bajo las circunstancias ya anotadas, generó una opinión generalizada: se trata de una reforma antifederalista que establece el monopolio administrativo del Instituto Federal Electoral, no solo en cuanto a la administración de los tiempos en radio y televisión a nivel nacional, destinados a la publicidad política y partidaria por encima de las instituciones locales, sino que se establece la posibilidad de que el referido Instituto asuma la

³⁰ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. Op. cit. Pág. 3-26.

organización de los procesos electorales locales y municipales a través de convenios con los institutos de las entidades federativas.³¹

Es decir, el Instituto Federal Electoral es a partir de ahí el nuevo protagonista administrativo en todo el país. Por disposición constitucional se convirtió en el monopolio encargado de ministrar los tiempos de radio y televisión en los procesos federales y locales, controlar los actos de precampañas y campañas, y además puede mediante convenio organizar los procesos electorales locales.

El legislador federal, en la exposición de motivos de esta reforma manifiesta que se trata de una reforma que trata de dar respuesta a dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación. Para enfrentar estos retos, el legislador federal consideró necesario el fortalecimiento de las instituciones electorales federales, para así, recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas. La reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008, implicaron grandes cambios con miras no solo para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones públicas, sino también para fortalecer el sistema electoral mexicano, desacreditado para algunos, por la actuación de las autoridades competentes en la elección de 2006.³²

La prohibición a los partidos políticos y a cualquier persona de comprar tiempo en radio y televisión, para hacer propaganda electoral y la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral para investigar y castigar a quienes comercien con ella por cualquier medio o de cualquier modo, han sido consideradas como los puntos más importantes y polémicos de la reforma electoral 2007, por ser entendido como un monopolio del Estado al quedar fuera de toda transacción comercial la propaganda electoral.

En efecto, este tema generó todo tipo de reacciones en los medios de comunicación al ver esfumarse las sumas millonarias que pagaban los partidos

³¹ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. Op. cit. Nota 30.

³² CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. Op. cit. nota 28. Pág. 45-70

por los spots en tiempos de campaña, pero también en el gremio de intelectuales liberales que consideraban que limitar el acceso a los medios y las expresiones en los mismos, son un atentado a la libertad de expresión. Esta reforma electoral se puso a prueba en las elecciones intermedias de 2009.³³

En ese año se advirtió la enorme dificultad para llevar a cabo la supervisión de las actividades de campaña y del uso de medios, y aún más, el poder establecer cuándo un partido debe ser sancionado por el abuso de los recursos. El Instituto Federal Electoral montó un operativo enorme para monitorear los medios en la campaña del proceso electoral de 2009, mismo que resultó bastante ineficiente y, en consecuencia, el propio Instituto Federal como los Institutos locales resultaron incapaces de sustentar sus fallos en contra de los candidatos que no respetaron las cantidades máximas que se pueden usar en las campañas, por lo cual, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, modificó en varios casos las sentencias emitidas por el Instituto Federal Electoral.

Así pues, las nuevas reglas no produjeron el resultado esperado. La experiencia obtenida con los resultados del proceso electoral federal de 2009 nos hace pensar que esta reforma no fue analizada con la sensatez debida, porque con las nuevas reglas, el resultado del proceso electoral a través del cual se renovó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el porcentaje de participación del electorado fue sumamente desalentador, no se rebasó el 44% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral a nivel nacional y aún más, el 5.39% de los ciudadanos que acudieron a votar a las urnas, optaron por anular su voto como muestra de inconformidad por la crisis que enfrenta el gobierno mexicano, ante la falta de credibilidad de quienes representan las instituciones, es decir, la desconfianza que la ciudadanía en forma generalizada tiene respecto a los actores de la política.³⁴

En conclusión, se puede decir que la reforma electoral de 2007 ha sido la más ambiciosa, no obstante, quedaron pendientes muchas asignaturas, las cuales

³³ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. Op. cit. nota 28 Pág. 45-70

³⁴ LÓPEZ VALENCIA, Virginia. Op. cit. nota 27. Pág. 584-588.

cobraron factura en los procesos electorales de 2009 y 2012, esto, debido a que una vez aprobada la reforma constitucional en materia electoral de 2007, se estimó que era necesario aprobar y reformar diecisiete leyes secundarias, de las cuales solo se modificaron seis.³⁵

Otras de las asignaturas pendientes fueron: la derogación del financiamiento privado para que los beneficios del sector privado en contratos, obras, concesiones y otros privilegios en los tres niveles de gobierno, no estén condicionados a las aportaciones que el sector empresarial le otorga a los partidos políticos, y la no regulación de la propaganda gubernamental, al no expedirse la ley reglamentaria respectiva, propiciando con ello gastos desmesurados, imparciales y hasta corruptos dentro de este rubro, lo que trae como consecuencia contiendas electorales inequitativas, porque gracias a la propaganda gubernamental, se consigue posicionar la imagen de los gobernantes en detrimento del resto de los contendientes.

Además, la no reglamentación del derecho de réplica, el no incorporar como causal de nulidad de elección el gasto excesivo en las campañas electorales, la no revisión del catálogo de los delitos electorales, la falta de responsabilidad política, administrativa y penal del Ejecutivo Federal por incidir en forma indebida en los procesos electorales, el olvido de la participación ciudadana para conferirles legitimación procesal activa para interponer medios de impugnación, y la falta de regulación para proteger el voto de todo acto de coacción y presión a través de la compra del mismo, son algunos otros temas que los académicos y estudiosos del derecho electoral mexicano consideran que quedaron pendientes en la agenda legislativa federal.

Para ellos, todos estos temas son los que prevalecieron a lo largo del desarrollo del proceso electoral 2012: exceso en el gasto electoral, judicialización de sus etapas, el uso de programas públicos y del presupuesto para apoyar a los futuros candidatos, la compra y coacción del voto, la propaganda política encubierta con

³⁵ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. Op. cit. nota 30. Pág. 10.

el apoyo de los grandes medios de comunicación, esquemas de financiamiento ilícito, la presencia evidente del crimen organizado, movimientos sociales juveniles que rechazan los procesos electorales y sus resultados, poniendo en duda la credibilidad de las instituciones electorales.³⁶

Muchas voces llamaron a llevar a cabo una nueva reforma electoral para evitar que los excesos y abusos de los actores políticos se siguieran dando, sin embargo, la experiencia de la reforma electoral de 2007-2008,³⁷ mostró que la imposición de un modelo de comunicación política restrictivo en los contenidos no solucionó los problemas relacionados con la emisión de propaganda política, electoral o gubernamental. El número de quejas en la materia y la obligación del Instituto Federal Electoral de resolverlas en poco tiempo intensificó el proceso de judicialización del proceso electoral y proyectó al Instituto como un órgano dedicado a resolver procedimientos sancionadores, mas que un órgano responsable de la organización de las elecciones.

Si bien es cierto que se alcanzó un nivel de equidad en la distribución de los espacios para la difusión de los promocionales entre los partidos políticos, también lo es que prevaleció la percepción de que durante las campañas se emite una cantidad exagerada de spots que no son bien recibidos por la audiencia y tampoco comunican adecuadamente las propuestas de los candidatos, ni generan un ambiente sano en el debate democrático.

A pesar de que una vez concluido el proceso electoral de 2012, se llevó a cabo una reforma constitucional en materia política, publicada el ocho de agosto de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación, a través de la cual se insertan nuevas figuras en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como: iniciativa ciudadana, consulta popular y candidaturas independientes, quedó

³⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *“La crisis del sistema electoral mexicano a propósito del proceso electoral 2012”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2014. Pág. 67- 121.

³⁷ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”* en Estudio sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. 2008. Pág. 45-70.

pendiente el establecimiento de las reglas que cada una de estas figura reclaman para dotarlas de eficacia³⁸ y es hasta 2013 cuando se vuelve a poner en el tintero la posibilidad de llevar a cabo otra reforma político-electoral, retomando algunas de las propuestas que quedaron pendientes en las reformas de 2007 y 2012.

El diez de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación³⁹ la última reforma político-electoral del Estado mexicano.

Al respecto, destaca la desaparición del Instituto Federal Electoral y la creación del Instituto Nacional Electoral como un nuevo órgano administrativo nacional, mismo que cuenta con diversas facultades exclusivas tanto en los procesos electorales federales como los locales, demeritando con ello la competencia de los órganos electorales de carácter administrativo de las entidades federativas. A raíz de esta reforma y conforme quedó ordenado en los artículos transitorios de la misma, el día veintitrés de mayo del año 2014 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias en materia de Delitos Electorales, Partidos Políticos e Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que fueron probadas de manera eficaz en el proceso electoral federal del año 2015.

Dentro de los cambios estructurales del órgano que reemplaza al Instituto Federal Electoral, está el número de los miembros que integran su Consejo General. El Instituto Nacional Electoral esta integrado por once consejeros electorales, designados por el periodo de nueve años y elegidos a través de un comité especial denominado Comité Técnico de Evaluación conformado por tres miembros de la Cámara de Diputados, dos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos del Instituto Federal de Acceso a la Información.

Las atribuciones conferidas al órgano encargado de organizar y vigilar los procesos electorales federales aumentan considerablemente. El Instituto Nacional

³⁸ SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo y MORENO LÓPEZ, Margarita. *“La reforma que viene: los temas a regular en materia política”* en Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm.3, enero-junio de 2013. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2013. Pág. 431-452.

³⁹ Visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

de Elecciones, es un ente nacional, que además de tener a su cargo la organización y desarrollo de los procesos electorales federales, también cuenta con la facultad para distribuir las competencias entre el propio Instituto y los órganos administrativos de las entidades federativas, es decir, es él mismo quien decide qué es lo que pueden y no pueden hacer los Institutos Electorales locales y, aún más, tiene la atribución de atraer de oficio la organización y vigilancia de los procesos electorales locales, cuando exista, a su juicio, causa justificada para ello.

En consecuencia, la estructura y competencia de los institutos electorales de las entidades federativas es modificada, ahora el Consejo General del Instituto Nacional Electoral será quien designe a los Consejos Electorales locales, mismos que estarán integrados por siete consejeros quienes son electos por períodos de siete años sin posibilidad de reelección.

Esta reforma destaca por sus matices centralistas, en virtud de que ciertas facultades que venían desarrollando los Institutos Electorales Locales, son a partir de la publicación de esta reforma político-electoral competencia exclusiva del Consejo General de Instituto Nacional Electoral, tales como: las relativas a la fiscalización, al padrón electoral, demarcación territorial, imposición de sanciones en algunos casos y la capacitación electoral. Otros datos trascendentales en esta reforma son: la eliminación de la prohibición de las campañas negativas, pero se conserva la proscripción a las expresiones de calumnias a las personas; la reducción del tiempo entre la elección presidencial y la toma de protesta del candidato ganador, y se establece la paridad de género absoluta en las candidaturas para el Congreso Federal: deberán ser la mitad hombres y la mitad mujeres. Asimismo, se incorpora dentro del catálogo de nulidades de elecciones federales y locales el exceso del gasto de campaña, comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos de ley y recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

De esta manera el Instituto Nacional Electoral en el proceso electoral 2017-2018, se convirtió en un ente que en su mayoría controló la organización electoral tanto en materia federal como local, ya sea ejerciendo facultades implícitas, o bien,

emitiendo los criterios sobre los cuales las entidades administrativas electorales locales actuarían en el ejercicio de sus funciones.

Dichos aspectos, sin lugar a dudas permiten que se difundan opiniones a favor o en contra de su actuar. Pues como se señaló, la naturaleza del Instituto Nacional Electoral, desde la creación de su antecesor, fue la de celebrar elecciones federales, respetando el pacto federal del Estado Mexicano y no siendo el órgano que incidiera en las instancias locales también, lo que de hecho, es un aspecto que trastoca la autonomía de los organismos comiciales y la libertad configurativa de los legisladores locales en materia electoral.

Empero, este tipo de opiniones, así como los aspectos más específicos serán materia de un apartado posterior, en el que se podrá advertir la injerencia y trascendencia de una distribución de competencias realizada a partir de la última gran reforma en materia electoral en México.

III. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como ya se ha venido diciendo, las normas constitucionales y legales que regulan los procesos electorales en el Estado mexicano han evolucionado para garantizar y salvaguardar uno de los derechos fundamentales del hombre: el voto, mismo que, dentro del esquema garantista del jurista italiano Luigi Ferrajoli,⁴⁰ forma parte de los derechos fundamentales de libertad y autonomía, y como tal, debe ser protegido por el Estado.

Estos derechos están tutelados por garantías, las cuales tienen un dato común: han sido previstas a sabiendas de que su ausencia da lugar a la violación del derecho que constituye su objeto. Las garantías, siguiendo con lo establecido por el jurista italiano, pueden ser: primarias y secundarias; entonces, la garantía primaria del derecho a elegir los representantes del poder político es el voto y los

⁴⁰ FERRAJOLI, Luigi. "Democracia y garantismo". Editorial Trotta. Madrid. 2008. Pág. 60-67.

órganos electorales encargados a velar por este derecho son los administrativos, a los cuales les corresponde vigilar que el proceso electoral cumpla en todas sus etapas con los principios rectores de la materia: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia.

En el caso mexicano, los responsables de proteger el derecho a la emisión del sufragio, como ya se dijo en el apartado anterior, lo han sido los recientemente desaparecidos Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales de las entidades federativas y ahora lo serán el recién creado Instituto Nacional de Elecciones en coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales.

Respecto a la garantía secundaria del derecho de elegir a quienes representan el poder político, está a cargo de los órganos electorales de origen jurisdiccional, los cuales, a través de un sistema de medios de impugnación, son los encargados de aplicar la sanción correspondiente en caso de que este derecho sea vulnerado.

Los órganos jurisdiccionales destacan por realizar una función garantista en beneficio de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los principios que rigen la materia electoral y su labor contribuye a garantizar la vigencia del Estado constitucional democrático de Derecho, por ser el control jurisdiccional⁴¹ del poder algo inherente o consustancial al Constitucionalismo.

Los países democráticos, cuentan con diversos tipos de autoridades electorales y a pesar de que no existe un modelo de organización electoral único, la mayoría cumplen con los principios consagrados en los ordenamientos supremos de cada país. La diversidad de los matices con los que se exteriorizan los regímenes o modelos electorales tiene su origen en la naturaleza jurídica de cada Estado, así como sus respectivos antecedentes históricos.

En el caso que nos ocupa, y como se ha venido estableciendo a lo largo del presente estudio, el modelo de organización electoral mexicano destaca por ser

⁴¹ PRIETO SANCHÍS, Luis. *“Constitucionalismo y Positivismo”*. Editorial Fontamara. México. 1999. Pág. 16.

dual, esto es, dos órganos: uno administrativo y otro jurisdiccional. Sobre el órgano encargado de la organización y vigilancia de los procesos electorales, ya se ha hecho referencia en el apartado anterior, por lo que ahora nos corresponde analizar la evolución, desarrollo e importancia de la autoridad que tiene a su cargo controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emanados de autoridades administrativas en la materia electoral.

Algunos autores señalan que, desde finales de la Revolución Mexicana, se han ido dando los elementos necesarios para salvaguardar los derechos políticos-electorales de nuestro país que, hoy en día, son reconocidos como Derechos Fundamentales, mismos que se encuentran plasmados en el artículo 35 del texto constitucional. Esto es así, en virtud de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ya se venían estableciendo las bases para llevar a cabo la defensa del voto ciudadano.

De manera específica, el artículo 97 de la Constitución Federal, precisaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación era la encargada de nombrar a algunos de sus miembros, o a algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, como comisionados especiales para averiguar algún hecho que constituyera la violación del voto público.⁴² Con ello, se puede apreciar que ese precepto constitucional constituye un antecedente mexicano que se tiene para garantizar la protección del derecho al voto.

Posteriormente, en 1977 se reforma el citado artículo para establecer la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de realizar de oficio la investigación de aquellos hechos que pudieran constituir una violación al voto, pero con la salvedad de que únicamente se ejercería esta facultad en los casos en donde pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de cualquiera de los Poderes de la Unión.

⁴² ORTIZ ESCOBAR, J. Jorge. *"Sus antecedentes, su organización y funcionamiento"*. Tribunal Federal Electoral, s/a. México, Pág. 15-16.

Asimismo, fue reformado el artículo 60 constitucional,⁴³ mismo que disponía que el sistema de calificación electoral estaba a cargo del Poder Legislativo y con esta reforma se transfirió dicha facultad al Poder Judicial. Específicamente, se señalaba que aun cuando correspondía a cada Cámara del Congreso de la Unión llevar a cabo la calificación de la elección de sus miembros, a través de la integración de los Colegios Electorales, los cuales estaban conformados solamente por 100 diputados y senadores, procedía el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones de los referidos Colegios Electorales.⁴⁴

Como resultado de las reformas que se habían empezado a plasmar en nuestra Carta Magna años atrás, surge en el año de 1986, una convocatoria con la finalidad de tomar en cuenta a ciertos sectores políticos y sociales de ese entonces, esto con la intención de llevar a cabo una reforma político electoral que beneficiara a todo el país. Entre los sectores convocados se encontraban: partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos. Todos ellos participaron en las consultas públicas, originadas para llevar a cabo una renovación político electoral, quedando como objetivos primordiales los establecidos en el artículo segundo de la convocatoria, donde se detallaba lo siguiente: “recabar opiniones que permitan al Ejecutivo encontrar formas de perfeccionamiento democrático en torno a la participación de

⁴³ Artículo 60. La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrara por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrara con los presuntos senadores que obtuvieron declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal. Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

⁴⁴ BARRAZA, Arturo. “*El tribunal electoral 1987-2007*” en GONZALEZ OROPEZA, Manuel (coord.) “La justicia electoral en México 20 años”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2008. Pág. 423-424.

ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política, el sistema de partidos políticos y la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”.⁴⁵ La consulta incluiría opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones de Gobierno.

Al llevarse a cabo estas audiencias públicas en todo el país, durante julio y agosto de 1986, se recogieron las opiniones y sugerencias más importantes, expresadas por los ciudadanos y partidos políticos en vías de impulsar el desarrollo político del país. El resultado de estas reuniones y expresiones sociales trajo como resultado que en noviembre de ese mismo año, el entonces mandatario federal enviara a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Federal, con la cual, entre otras cosas, se propone la desaparición del recurso de reclamación que se planteaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como también se propone establecer que los Colegios Electorales encargados de la calificación de las elecciones, integrados por la totalidad de los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Asimismo, dentro de la propuesta, se contemplaba la creación del primer Código Federal Electoral, para sustituir a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgada en 1977.⁴⁶

Finalmente, como resultado de la interacción política y social que se efectuó, en diciembre de 1986, se llevó a cabo la reforma constitucional al artículo 60, en donde, como ya se había establecido en la iniciativa, desaparece el recurso de reclamación que años atrás se había otorgado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁷ y se ordena la instauración de un Tribunal autónomo, en el cual se

⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de 1986.

⁴⁶ BARQUIN ALVAREZ, Manuel. *“Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2002. Pág. 165.

⁴⁷ El doctor Manuel González Oropeza manifiesta lo siguiente: *“la desaparición de este recurso de reclamación se da por que los partidos políticos acudían en muchas ocasiones ante el máximo tribunal del país a derivar posturas meramente ideológicas, por lo que a fin de preservar la función de la Suprema Corte de Justicia y dejarla a salvo de polémicas o controversias meramente políticas, era necesario que se llevase a cabo esta medida”*. En MILLAGÓN, Fernando (coord). *“Estudios Jurídicos en Memoria de Jorge Barrera Gra”*. México. Editorial Porrúa. 1993. Pág. 235-236.

estableciera un sistema de medios de impugnación para poder garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo previsto por la Ley Suprema y las leyes secundarias que emanaban de ella.

Luego, en 1987 se efectúa la publicación del Código Federal Electoral, en el cual se instituye el primer Órgano Jurisdiccional Electoral en México encargado de regular los procesos electorales conocido como el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Este Tribunal no se encontraba adscrito dentro de la estructura orgánica de alguno de los tres poderes de la Unión, su creación se dio como un ente especializado e independiente, cuya naturaleza jurídica era legal en virtud de que era la propia ley la que establecía su estructura, organización y funcionamiento.

Este nuevo Tribunal nació con la idea de ser constituido como un órgano autónomo de carácter administrativo dotado de plena jurisdicción para resolver los recursos de apelación y queja; facultado para confirmar, modificar o revocar los actos impugnados generados con motivo de que no se extendieran las constancias de mayoría a diputados federales o senadores⁴⁸. Sin embargo, a pesar de que se le confirieron estas atribuciones de manera formal, la realidad fue otra, a pesar de que se respetaban a cabalidad sus fallos o resoluciones, estas quedaban supeditadas a la revisión, modificación o confirmación de los Colegios Electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, lo que implicaba que, lo resuelto por sus integrantes, podía quedar viciado por los intereses de algún grupo político, con lo cual se entorpecía de manera latente el trabajo y la función jurisdiccional para lo cual fue creado, en esencia, vulnerando la independencia buscada.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral estaba integrado por nueve magistrados; siete numerarios y dos supernumerarios designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos; contaba con personal jurídico como:

⁴⁸ Artículo 353 Código Federal Electoral de 1987. "El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código".

secretarios de estudio y cuenta, secretarios auxiliares y actuarios. Eran designados por un periodo de seis años aproximadamente, respecto a sus funciones, estas se realizaban en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, con la posibilidad de ser ratificados. Su funcionamiento era temporal, se instalaba e iniciaba sus actividades a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral.⁴⁹

La sede del Tribunal estaba ubicada en el Distrito Federal con un ámbito de competencia en todo el territorio de la Nación,⁵⁰ todas las decisiones que se tomaban se hacían en una sesión pública por mayoría simple de votos, el quórum se integraba con la presencia de seis magistrados, entre los cuales el presidente debía estar presente ya que contaba con voto de calidad para los casos en los que se daba un empate en la votación.

Como se puede apreciar, con la instauración de este nuevo sistema jurisdiccional, nace en México una institución encargada de vigilar la impartición de la justicia electoral, la cual contribuye al proceso de transición democrática del país en su connotación política y como una forma de gobierno, más allá de quiénes son los titulares del derecho a la toma de decisiones colectivas; logrando el reconocimiento de la autonomía del individuo, de los Derechos Fundamentales de libertad e igualdad y su necesario complemento posterior de reconocimiento de los

⁴⁹ MELGAR ADALID, Mario. *“La justicia electoral”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. Pág. 200.

⁵⁰El ministro José Fernando Franco González Salas, ex presidente del Tribunal Federal Electoral, manifiesta lo siguiente: “En México, propiamente, no había jurisdicción electoral, y resulta que no teníamos ni lugar en dónde instalarnos. Un día, sorpresivamente, nos avisaron que ya se tenía el lugar, un edificio muy bueno en Chapultepec, y ya cuando estábamos adentro, sale el responsable, el encargado del edificio, y nos dice que nos tenemos que ir. Fuimos a dar a la calle, y ya en la calle, don José Luis de la Peza, también magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, nos dice: Oigan, pues mi despacho está aquí a un par de cuadras. ¿Por qué no vamos y ahí instalamos el Tribunal?. Consecuentemente, el primer Tribunal especializado en materia electoral en México se instala en el despacho de uno de sus magistrados, porque no tenía local”. En *“25 años de la justicia electoral en México”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México s/a. Pág. 3. Disponible en : http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/page/2012/06/cuadernillo_25anos_tepjf_web_pdf_19104

derechos sociales o de justicia, como precondiciones mínimas y necesarias para concebir un Estado de Derecho.⁵¹

Años más tarde, continuando en el camino de la transición democrática en nuestro país, durante los periodos de 1990-1993 y 1993-1996, se realizaron una serie de reformas en el área político-electoral, que vinieron a enriquecer el trabajo que anteriormente se había realizado en la formación del sistema electoral.

En 1990, ante el ambiente de una sociedad más demandante y plural, fueron llevados a cabo diversos foros de consulta pública con la finalidad de reformar normas constitucionales y legales en materia político-electoral, dando origen a un nuevo marco jurídico en la materia. Se reforma de nueva cuenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creándose el Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional constitucionalmente autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad, el cual, funcionando, ya sea en Pleno o Salas Regionales,⁵² tendría como atribución la de resolver en forma definitiva los conflictos electorales federales, pero, tratándose de aquellas resoluciones que se llegasen a dictar con posterioridad a la jornada electoral, podrían ser revisadas y modificadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se pudiese deducir que existían violaciones a las reglas de admisión, valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando el mismo fuese contrario a derecho.⁵³ Es importante señalar que las resoluciones de los Colegios Electorales eran definitivas e inatacables, con lo cual se combinó la calificación electoral.

⁵¹ LOPEZ ESCUTIA, Luis Ángel. *“El papel de la justicia electoral en la transición democrática de México”*. Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. México. s/a. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/245/pr/pr4.pdf>

⁵² Artículo 41 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf

⁵³ MARTINEZ PORCAYO, J. Fernando Ojesto. *“Evolución de la justicia electoral en México”* en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coord). *“Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectiva”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2001. Pág. 308.

Sin embargo, a pesar de que el Poder Legislativo aún estaba facultado para calificar las elecciones, es de resaltarse que la creación de este nuevo Tribunal fue un gran avance para el Estado constitucional y democrático de Derecho en México, en virtud de que es creado directamente por la Constitución Federal, en la cual se estableció la estructura y funcionamiento del mismo; a diferencia de su antecesor: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya naturaleza jurídica era legal, es decir, era la propia legislación secundaria la que definió cual iba ser su estructura, organización y funcionamiento.

Es incuestionable que los órganos de creación constitucional gozan de una autonomía e independencia más amplia que aquellos que son creados por la ley, esto es así porque únicamente se ven limitados por el ordenamiento supremo, lo cual constituye una garantía institucional que hace que la esfera competencial concedida a estos órganos no esté disponible para el legislador ordinario, es decir, la ley no puede afectar ese ámbito de competencias garantizadas por la Constitución, al contrario debe asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de las normas secundarias.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, este se integró con cinco Salas de las cuales una era la Sala Central y cuatro Salas Regionales, establecidas por cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividía la población y en consecuencia el territorio nacional. Dichas Salas conocían del recurso de apelación contra los actos de los órganos electorales del recién creado Instituto Federal Electoral, así como del recurso de inconformidad por causales de nulidad cometidas en la jornada electoral.

La Sala Central tenía su sede en el Distrito Federal, se constituyó con carácter permanente; estaba conformada por cinco magistrados, más dos magistrados suplentes; dentro de sus atribuciones, le correspondía designar al Presidente de cada Sala Regional. En cuanto a su estructura, se encontraba compuesta por un secretario general, uno administrativo, cinco jueces instructores, secretarios de estudio y cuenta, secretarios auxiliares, actuarios y personal jurídico así como administrativo. Las Salas Regionales se integraban con tres magistrados y un

suplente; estaban constituidas en las circunscripciones de Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca; eran temporales, debían instalarse durante la primera semana del mes de enero del año en el cual se llevaba a cabo el proceso electoral ordinario y entraban en receso el último día en el mes de noviembre del mismo año.

Otra de las innovaciones al sistema electoral que trajo esta reforma, fue la creación de un Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual surge mediante el decreto de fecha catorce de agosto de 1990, mismo que entra en vigor el dieciséis del mismo mes y año. A través de la emisión de este código, desaparece el Código Federal Electoral promulgado en 1986.

Para el año de 1993, se logró fortalecer al Tribunal Federal Electoral, pues se le definió constitucionalmente como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; y desapareció el sistema de autocalificación al ser eliminados los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. No obstante, la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos siguió siendo calificada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.⁵⁴

En ese mismo año también se dio la creación de una Sala de Segunda Instancia conformada por el Presidente de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, quien la presidía y cuatro miembros procedentes del Poder Judicial de la Federación propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta Sala sólo conocía del recurso de reconsideración que se interponía en contra de las resoluciones recaídas a los recursos interpuestos para combatir los resultados electorales, así como la impugnación en contra de la asignación de diputados por representación proporcional, otorgándose a sus resoluciones efectos definitivos e inatacables, y además, tenía a su cargo la revisión de las sentencias que eran emitidas por las respectivas Salas Regionales.

⁵⁴ ARENAS BATIZ, Carlos. *“El sistema mexicano de justicia electoral”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2003. Pág. 35.

Dentro de los precedentes que se marcaron en este periodo, se encuentra el depósito en el Instituto Federal Electoral de la facultad para emitir los resultados electorales de la elección de Diputados y Senadores, la cual podía impugnarse ante el Tribunal Federal Electoral. En consecuencia, el avance en materia político electoral fue muy significativo, dejando a un lado los retrocesos y vicios electorales que acompañaron nuestra historia por décadas. Con esto, se dio por concluido el brevísimo periodo en que estuvo vigente el sistema mixto de calificación electoral, en cuanto a la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, instituyendo un sistema jurídico de heterocalificación, encargando la parte administrativa al Instituto Federal Electoral y la fase jurisdiccional al Tribunal Federal Electoral.

Una de las implementaciones que marcaron un precedente en el sistema electoral mexicano, fue la creación del Centro de Capacitación Judicial Electoral. La creación de este Centro estuvo prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mediante la reforma que se llevo a cabo en 1993.⁵⁵ El entonces Tribunal Federal Electoral, con el propósito de sistematizar el funcionamiento y la organización de esta instancia académica, expide su Reglamento Interior, con lo cual se hizo posible su operatividad. El veinticuatro de enero de 1995, la Sala Superior emitió el "Acuerdo que Establece los Lineamientos Generales para la Instalación y Funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral", formalizado por los Magistrados de la Sala Central.

Su equipo docente se integró exclusivamente con personal proveniente del Tribunal Federal Electoral y sus actividades iniciales se centraron en crear un espacio de reflexión académica enfocado a la justicia electoral. Con la reforma constitucional realizada en 1996, se le atribuyó como facultad, la de coordinar el

⁵⁵Artículo 282. El Centro de Capacitación Judicial Electoral tendrá a su cargo la impartición de cursos, seminarios y todo tipo de actividades académicas y de investigación sobre derecho electoral y sobre su rama procesal, de acuerdo con los recursos presupuestales del Tribunal. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf

curso propedéutico de ingreso, selección, formación y capacitación para los nuevos integrantes de esta Institución; así como la capacitación para los tribunales estatales del país.⁵⁶

Durante el año 2001, se aprobó la creación de dos instancias académicas, la Escuela Judicial y el Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral.

Durante los tres años en que dichas instancias desarrollaron las funciones académicas del Tribunal Electoral, la que mayor presencia tuvo fue la Escuela Judicial, con la que se inició la modalidad de impartición de cursos virtuales.⁵⁷ Con el paso del tiempo se ha dotado a dichas instancias de las estructuras y herramientas necesarias, que le han permitido estar a la vanguardia y desarrollo acorde con los requerimientos institucionales.⁵⁸

Uno de los cambios más recientes efectuados en el año 2009, fue el ajuste que se efectuó dentro de dicha institución, con lo cual quedó integrado el Comité Académico y el Consejo Editorial que antes se integraban de manera independiente. En la actualidad el otrora Centro de Capacitación Judicial Electoral, hoy Escuela Judicial Electoral, desempeña una función primordial, ya que es el órgano del Tribunal Electoral que contribuye a mejorar la impartición de justicia electoral, el fortalecimiento de la democracia, así como la preparación de funcionarios jurisdiccionales y administrativos; a través de la formación, capacitación y actualizaciones internas; mejorando la carrera judicial, la investigación aplicada, la instrucción, actualización externas y la divulgación

⁵⁶ GARAY MORALES, Leonor y MEDINA TORRES, Luis Eduardo. *“Desarrollo y perspectiva del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de México”* en Revista de Derecho Electoral publicada por el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. 2012. Pág. 228-240. Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/14/garay_medina.pdf

⁵⁷ Manual Específico de Organización del Centro de Capacitación Judicial Electoral de Noviembre de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5203025

⁵⁸ Artículo 55 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral Poder Judicial Federación: El Centro de Capacitación Judicial Electoral, tendrá a su cargo las tareas de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Tribunal Electoral y de quienes aspiren a pertenecer a este. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/acercate/capacitacion-cursos-talleres-actividades-academica>

académica en materia electoral.⁵⁹

Con el propósito de garantizar los principios rectores de la materia electoral, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció la existencia de una Comisión de Justicia, integrada por dos magistrados y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, dos consejeros magistrados del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y dos consejeros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Entre las facultades de esta Comisión, se encontraba la de juzgar sobre la remoción o destitución de un magistrado o consejero magistrado por incurrir en alguna responsabilidad grave en el desempeño de sus funciones; las resoluciones emitidas por esta Comisión eran definitivas e inatacables.

Con la experiencia de los comicios federales realizados durante 1994, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral. Fue convocada la ciudadanía, los partidos políticos, las asociaciones políticas, las organizaciones sociales e instituciones académicas, para que expresaran sus opiniones y propuestas en la materia, con el propósito de superar los problemas enfrentados así como perfeccionar métodos y procedimientos, para así, establecer un avance en el movimiento democratizador del sistema político-electoral mexicano, en virtud de que, debido a la historia política que se venía arrastrando en el país, era de vital importancia otorgar confiabilidad y credibilidad a los procesos electorales que se vivían en esa época, lo que trajo consigo el surgimiento del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de 1996, que se logra realizar una de las reformas electorales más arduas pero con mayor consenso en la historia del país. Dando como resultado la creación del citado Tribunal, con las reformas a los artículos 94 y 99 de la Constitución Federal.

⁵⁹ Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/?q=acerca/misión-visión-y-valores>

A este órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, se le otorgó el carácter de máxima autoridad en materia de Justicia Electoral y en consecuencia, todas las cuestiones jurisdiccionales electorales son de su competencia, a excepción de la acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, cuya resolución quedó a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶⁰ Asimismo, se ratifica la competencia que ya tenía el Tribunal Federal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se llegaran a presentar en materia electoral federal, así como resolver los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, al igual que aquellos que ocurran entre el Tribunal y quienes le prestan sus servicios.

Con esta nueva reforma, se judicializaron los procedimientos contencioso-electorales y se fortaleció la competencia jurisdiccional del Tribunal, mediante la creación de mecanismos procesales de control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral. Se otorgó la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para realizar el cómputo final de la elección de Presidente de la República y para emitir la declaración de validez de su elección una vez resueltas las impugnaciones que por tal motivo se interponen, siendo su resolución definitiva e inatacable.

Para el ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales del órgano electoral al que hemos venido haciendo mención, se estableció que éste funcionaría con una Sala Superior permanente integrada con siete Magistrados electos para un periodo de diez años improrrogables y cinco Salas Regionales temporales integradas, cada una de ellas con tres Magistrados, pasando lo que antes era la Sala Central a ser una Sala Regional, desapareciendo en consecuencia, la Sala Central y de Segunda Instancia. En cuanto a la elección de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y las Regionales, ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propone a la Cámara de Senadores y esta última los elige a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; anteriormente el Poder

⁶⁰ ARENAS BATIZ, Carlos. Op. cit. Nota 54. Pág. 55.

Ejecutivo tenía esta facultad y presentaba la propuesta a la Cámara de Diputados.⁶¹ Es así como el sistema mexicano de justicia electoral se convirtió plenamente en jurisdiccional, emitiendo la decisión final sobre todo conflicto electoral y sobre la calificación de la elección presidencial, facultades que dejaron de ser parte de los órganos políticos para quedar a cargo de órganos jurisdiccionales.

Años más tarde, en noviembre de 2007 fue publicado⁶² el decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Para lo cual se señalaba que todos los estados de la República, debían adaptar sus sistemas electorales locales, a estas nuevas disposiciones contenidas en la Carta Magna y por lo cual serían obligatorias en todo el país.

Con esta reforma entre otras cosas se presenta el planteamiento de un nuevo calendario electoral; cambio al régimen de partidos; campañas electorales y medios electrónicos; permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, por mencionar algunos. Esta nueva transformación estuvo precedida por el conflicto poselectoral de 2006, en que se eligió al Presidente de la República, el cual concentró a las fuerzas políticas y lesionó la credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones encargadas de organizar, vigilar y calificar el proceso electoral.⁶³

En lo que respecta al sistema electoral, se instauró la renovación escalonada de los consejeros integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se conjugaría siempre experiencia y novedad; se suprime la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar respecto a posibles

⁶¹ MARTINEZ PORCAYO, J. Fernando Ojesto. Op.cit. Nota 53. Pág. 309.

⁶² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de 2007. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007

⁶³ LOPEZ VALENCIA, Virginia. *“El impacto de la reforma constitucional electoral de 2007 en México obliga a las reformas jurídicas de cuarta generación”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2010. Pág 576.

violaciones del voto popular, dado que esta facultad le correspondía al Tribunal Electoral; se dispuso que no sólo la Sala Superior sino también las Salas Regionales funcionarían de manera permanente; se señaló de manera explícita las causales que pueden llevar a la nulidad de una elección, y la capacidad de atracción de la Sala Superior. Con lo anterior, la única facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral son las acciones de inconstitucionalidad.

Uno de los cambios trascendentales derivados de esta reforma, es el control de la constitucionalidad de las normas electorales, otorgando a todas las Salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad para inaplicar, al caso concreto, los preceptos legales que consideren contrarios a la Constitución Federal. La citada reforma electoral implicó un profundo cambio tanto en las reglas de la competencia política como en la estructura y atribuciones de los órganos electorales. Se trató de una operación que supuso cambios radicales en la calidad y funcionamiento del sistema democrático. Esta reforma constitucional ordenó también las adecuaciones necesarias a las constituciones y a las leyes electorales de las entidades federativas, para así contar con un sistema electoral armónico entre la Federación y los estados.⁶⁴

Así, en enero de 2008 se promulgó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁶⁵ Posteriormente, en julio del mismo año, fue publicada la reforma por medio de la cual se actualizan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁶⁶

Como resultado de todo el avance legislativo en materia electoral, el diez de febrero de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por

⁶⁴ Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral>.

⁶⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008

⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5051359&fecha=01/07/2008

el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia política electoral. Los cambios que introduce la reforma señalada se pueden agrupar en seis grandes ejes temáticos: régimen de Gobierno, autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de tope de gastos en campaña, comunicación política, instrumentos de participación ciudadana.

En cuanto a las autoridades electorales, modifica de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral. En cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la reforma mantiene todas sus facultades, añadiendo una nueva: la de resolver los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación.⁶⁷

Como podemos observar el proceso de transición a la democracia, se ha ido articulando a través de las reformas electorales federales de 1977 a la fecha, debido a que los cambios más significativos en materia electoral se suscitaron a partir de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, por ende, se puede señalar que todas las reformas analizadas en este capítulo, fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que le fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática.⁶⁸

La renovación que se ha realizado en nuestro país en materia político-electoral, ha implicado un cambio en la cultura jurídica y política, su consolidación ha permitido la conformación de un auténtico sistema de justicia electoral el cual garantice la

⁶⁷ Artículos 41, base III, apartado D y 99, base IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014.

⁶⁸ CORDOVA VIANELLO citado por RODRIGUEZ HERNANDEZ, Edmundo Carlos. *“La reforma constitucional electoral 2007 en México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. s/a. Pág. 98.

celebración de procesos electorales libres, auténticos y estrictamente apegados a nuestra Norma Suprema y a las leyes que de ella emanen.

Además, la máxima autoridad jurisdiccional tiene en su catálogo de medios de impugnación importantes herramientas para solventar y garantizar los derechos de los justiciables en México, ya que, conforme a la ley y los mismos acuerdos adoptados por la Sala, en todo asunto debe haber una vía legalmente establecida para su solución. Al respecto, a continuación, se presenta el listado de medios de defensa vigentes en el Tribunal del Poder Judicial de la Federación, cuyas competencias y vías de procedencia son un tema tan extenso que puede ser materia de otra investigación como la que se presenta.

ACRÓNIMO	DESCRIPCIÓN
AG	Asuntos Generales
ASA	Apelación por Imposición de Sanciones Administrativas
CDC	Contradicción de Criterios
CLT	Conflictos o Diferencias Laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus Servidores
COMP	Conflicto Competencial
JDC	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
JE	Juicio Electoral
JIN	Juicio de Inconformidad

ACRÓNIMO	DESCRIPCIÓN
JLI	Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Nacional Electoral
JRC	Juicio de Revisión Constitucional Electoral
OP	Opiniones Solicitadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de Acciones de Inconstitucionalidad
RAP	Recurso de Apelación
REC	Recurso de Reconsideración
RRV	Recurso de Revisión
SFA	Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción de la Sala Superior
IMP	Impedimentos para que los Magistrados Electorales conozcan de un determinado medio de impugnación
TE-CT-RECT o TE-SUP-REC	Recurso de Reconsideración en Materia de Transparencia
TE-CT-REVT o TE-SUP-REV	Recurso de Revisión en Materia de Transparencia.
TE-SUP-QRA	Quejas por responsabilidad administrativa competencia de la Sala Superior
TE-P-QRA	Quejas por responsabilidad administrativa competencia de la Presidencia del Tribunal Electoral

ACRÓNIMO	DESCRIPCIÓN
ELI	Juicios laborales
INN	Innominado
AES	Asuntos Especiales

No está de más señalar que, como la historia lo refiere, en poco tiempo el Estado Mexicano volverá a buscar la forma de autodeterminación en materia electoral, con el fin de buscar lo más perfectible para un país tan dinámico, legislativamente hablando, como lo es México, tratando de encontrar la adecuación a los tiempos y necesidades colectivas que a paso veloz evolucionan, buscando nuevas vías para la solución de conflictos electorales y garantías para los derechos fundamentales.

Sin embargo, esta nueva reforma deberá contemplar uno de los aspectos más trascendentales para la administración de justicia en nuestro país, esto es: la autonomía e independencia como principios rectores. Es decir, por mas especializadas y consagrados que se encuentren los impartidores de justicia electoral en el país debido a la calidad de sus determinaciones, estos siempre serán sujetos de presiones políticas o sociales; por tanto, el garantizar su autonomía o independencia mediante herramientas o parámetros dispuestos en la norma suprema de la nación, permitirá un desenvolvimiento aun mayor de la tutela de los derechos electorales de quienes consideren se ha vulnerado su esfera y seguridad jurídica.

IV. Órganos electorales locales

En México, la organización electoral constituye un andamiaje jurídico con niveles de eficacia y solidez producto de diversos acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales que han marcado el proceso de democratización en nuestro país. Cesar Astudillo⁶⁹ estima que el modelo de organización electoral mexicano gira entorno a cuatro principios: la estatalidad, tecnificación, especialización y descentralización de la función.

La estatalidad se refiere a que las funciones están encomendadas a órganos encargados de organizar y calificar las elecciones como actividades que posibilitan la emisión del derecho al sufragio, logran la representación política, hacen viable la sustitución periódica de los gobernantes y contribuyen al desarrollo democrático del país. La tecnificación se refiere a que las funciones electorales deben estar adscritas a órganos a los que se les garantice un ámbito de actuación institucional propio, ajeno a condicionamientos políticos, ejercido mediante un cuerpo profesional de funcionarios con el objeto de que los comicios adquirieran un mayor grado de credibilidad y confiabilidad. El principio de especialización como uno de los ejes principales del modelo de organización electoral en México, se refiere a la separación y especialización de las funciones electorales en dos órganos: uno de naturaleza administrativa encargado de las labores de gestión del proceso electoral y otro de origen jurisdiccional con atribuciones para el control de la regularidad de las elecciones. Por último, el principio de descentralización se refiere a la necesidad de reiterar que el modelo de organización electoral en México debe respetar la naturaleza de su Estado federal, razón por la cual, su edificación debe ser compatible con el modelo de organización electoral.

En vista de lo anterior, los órganos electorales federales, de naturaleza administrativa y jurisdiccional respectivamente, deben convivir con los correspondientes de cada una de las entidades federativas del país y del Distrito

⁶⁹ CARPIZO Jorge y ASTUDILLO César (coords.). *“Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2013. Pág. 759-762.

Federal; cada uno responsable de organizar y calificar las elecciones estatales dentro de su específico ámbito de competencia constitucional y legal.

Institucionalizar de este modo el modelo de organización electoral significa que las elecciones no deben gestionarse por un único órgano electoral, ni controlarse por un único tribunal, sino por un conjunto de instituciones, de conformidad con el tipo y el ámbito de cada elección. Así pues, el sistema electoral mexicano se complementa con la existencia de institutos y tribunales electorales en cada una de las entidades federativas para organizar los procesos electorales de cada una de ellas y controlar la legalidad y regularidad de éstos. Hacer una división territorial del poder que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno, contribuye a salvaguardar la libertad.

La coordinación es uno de los rasgos distintivos del federalismo, es decir, entre las partes que integran el pacto federal no existe una relación de supra-subordinación, los funcionarios de los estados no dependen de las autoridades de carácter federal, debe de existir respeto entre los órganos federales y locales sobre sus respectivas facultades. La Federación y los estados tienen su propia esfera de actuación y ambos están subordinados a la Constitución, de ahí la idea de autonomía entre estas dos jerarquías de gobierno.⁷⁰

De la Constitución federal se desprende que en el Estado mexicano, tanto la Federación como los estados locales son soberanos dentro de su competencia. Es decir, el ordenamiento normativo superior es la Constitución General y es ésta última la cual regula los dos órdenes coexistentes, su interrelación, interdependencia y su idéntica jerarquía. La soberanía de las entidades federativas debe entenderse como la autonomía de poder decidir cuestiones relativas a su régimen interior, la cual se ejerce a través del poder público estatal.

⁷⁰ CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael. *“Régimen interior de las entidades federativas”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Pág. 61. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2642/7.pdf>

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷¹ ha pronunciado que los artículos en mención son postulados que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local.

Por su parte, el artículo 116 de la Ley Fundamental del Estado mexicano define cómo debe de caracterizarse la estructura y funcionamiento de los estados locales como integrantes de la Federación. Dentro de dicha estructura se encuentra el establecimiento de órganos electorales administrativos y jurisdiccionales autónomos e independientes que constituyen una pieza fundamental en el rompecabezas de instituciones que conforman el sistema electoral mexicano, como entes encargados de organizar y velar por la regularidad de los procesos electorales llevados a cabo dentro de su demarcación competencial. Las atribuciones otorgadas a estos órganos de los estados se dirigen a garantizar la autenticidad y legalidad de los procesos en que se resuelven aspectos de sus regímenes interiores, constituyendo con ello la expresión más clara de la forma del Estado mexicano: el federalismo.

En consecuencia, la evolución del sistema electoral no ha sido solamente en el ámbito federal, ya que, de manera paralela, cada una de las entidades federativas ha reproducido un esquema similar al de la Federación. La creación, especialización y consolidación de las autoridades encargadas de organizar y vigilar las elecciones generan que los resultados de los mismos sean más confiables, y así como el surgimiento de las autoridades electorales federales fue dentro de la estructura del Poder Ejecutivo de la Nación, en el ámbito estadual, los órganos encargados tanto del registro de los partidos políticos como de la organización, desarrollo y calificación de los procesos electorales locales eran

⁷¹ Tesis 2a. CXXVII/2010 de rubro CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en enero de 2011.

dependientes de las respectivas secretarías de gobierno estatal.⁷² A partir de la década de los ochenta la doctrina mexicana ha sido abundante en la discusión del cambio electoral contextualizado en un proceso de transición democrática.

Como ya se dijo, la reforma constitucional de 1990 a través de la cual se crea al Instituto Federal Electoral respondió a la necesidad de crear las condiciones necesarias para recobrar la confianza en las elecciones y sus resultados, en virtud de que la elección de 1988 demostró que el modelo estaba totalmente agotado y debía ser reemplazado integralmente. A partir de entonces, las reformas electorales posteriores tuvieron por objeto renovar las instituciones y establecer nuevas bases con la participación de los actores políticos y la ciudadanía en la organización electoral para así poder dotar de credibilidad y certeza a los procesos electorales y sus resultados.

Y si bien es cierto que los cambios federales habían servido de criterio orientador para integrar los órganos electorales locales, también lo es que las legislaturas de las entidades federativas no contaban con parámetros mínimos para diseñar sus sistemas electorales. Ante esta situación, el Constituyente Permanente en 1996 se dio a la tarea de reformar de nueva cuenta la Constitución Federal para establecer los requisitos mínimos que deben contener las constituciones y leyes electorales locales en virtud de que los órganos encargados de la organización y desarrollo de sus procesos electorales eran sumamente disímolos.⁷³

A partir de entonces, la Constitución mexicana impuso los criterios básicos bajo los cuales deben organizarse y desarrollarse los procesos electorales en las entidades federativas, para así garantizar que la función electoral esté reglamentada con los mismos parámetros y principios rectores de la actividad electoral del ámbito federal. En consecuencia, los legisladores locales tuvieron la

⁷² CIENFUEGOS SALGADO, David y CALVO BARRERA, Raúl. (Coords). *“El derecho electoral en las entidades federativas mexicanas”*, Fundación Académica Guerrerense y Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Chilpancingo, México. 2006. Pág. 7-20.

⁷³ ASTUDILLO, César y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura Institucional”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2010. Pág 62.

necesidad de plasmar dichos principios en su normatividad interna como piso mínimo obligatorio para el desarrollo de sus respectivos sistemas electorales. Si bien es cierto que las modalidades varían de entidad en entidad, también lo es que existen ciertas características similares tales como la profesionalización y ciudadanización de los órganos electorales.

Aún y cuando de 1977 a 1996 la actividad del legislador federal en materia electoral fue sumamente dinámica, a partir de ésta última reforma, el marco constitucional y legal electoral federal quedó estático, lo cual provocó que los cambios y las innovaciones en la materia se dieran dentro de los marcos normativos de las entidades federativas.

La intensa actividad legislativa que se llevó a cabo en la década posterior a la reforma federal de 1996 en el ámbito local, ocasionó que los órganos electorales locales, aún y cuando estaban cimentados bajo los mismos parámetros, tuvieran su propio desarrollo, perdiendo con ello homogeneidad entre los mismos; por ejemplo, algunas autoridades administrativas locales fueron dotadas de atribuciones adicionales, tales como los mecanismos de democracia directa: plebiscito, referendium, revocación de mandato e iniciativa popular; la mayoría de estas figuras que en el ámbito federal⁷⁴ no han sido todavía reconocidas.

Otro ejemplo que ha cobrado relevancia a nivel nacional es el hecho de que los ciudadanos de manera independiente puedan acceder a los cargos de elección popular, sin necesidad de ser postulados por un partido político; este derecho considerado *pro homine* tuvo reconocimiento por primera vez en una entidad federativa⁷⁵ y, posteriormente, el legislador federal acoge tal figura dentro del marco normativo electoral federal.⁷⁶

⁷⁴ Los derechos de iniciativa y consulta popular fueron incorporados dentro del ámbito federal en las fracciones VII y VIII del artículo 35 de la Constitución Federal, a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

⁷⁵ Mediante el Decreto no. 208 publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el 3 de julio de 2009, se reforma el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán

A pesar de que el Constituyente Permanente fue omiso al no incluir al principio de profesionalismo como base mínima que los ordenamientos de las legislaturas locales deben incluir en materia electoral; la mayoría de las normas locales prevén el carácter profesional de las estructuras en sus respectivos órganos electorales. La profesionalización de sus estructuras constituye una garantía adicional de que la organización electoral se realiza de manera objetiva, con alto grado de calidad técnica, lo cual, genera mayor credibilidad en la realización y en los resultados de sus elecciones.

A pesar de que, como ya se ha venido diciendo, algunas de las entidades federativas se consideran más desarrolladas o avanzadas, existen otras que no han evolucionado considerablemente.

A ciencia cierta no se sabe a qué se debe esta diferencia de posiciones frente al reformismo electoral en las entidades federativas, pero suele estar asociada con la apertura y crecimiento de la diversidad política, es decir, parece factible pensar que en aquellos estados en los que la fuerza opositora ha ido creciendo y conquistando mayores espacios de representación, o donde incluso se ha logrado la alternancia en el Poder Ejecutivo estatal, fueran los casos en los que las leyes electorales presentaran un avance considerable en su sistema electoral local. En este sentido, parece que para que avancen las reformas electorales es necesario que exista una oposición con capacidad de desafiar al poder establecido, para así, obligarlo a negociar cambios en la legislación.⁷⁷

para contemplar a las candidaturas independientes, sin embargo, el doctor Manuel González Oropeza, en su ensayo titulado: "*Candidaturas Independientes*", disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/ens/ens7.pdf> manifiesta que la legislación electoral de la entidad federativa en mención, contempla las candidaturas independientes desde 1918.

⁷⁶ Mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

⁷⁷ PESCHARD, Jacqueline. "*La dimensión federal de la democratización electoral*" en "*El federalismo electoral en México*", PESCHARD, Jacqueline (coord.). Miguel Ángel Porrúa. México. 2008. Pág. 5-54.

La democratización del Estado mexicano ha alimentado al proceso de federalización en materia electoral, gracias a que lo local poco a poco ha cobrado relevancia dada su particularidad. Es decir, durante la época de la hegemonía del partido dominante, las legislaturas de los estados de la República básicamente establecieron en su normatividad electoral lo mismo que disponía la legislación federal, en consecuencia, se podría decir que el sistema electoral mexicano era de carácter nacional; sin embargo, con la apertura de las distintas fuerzas partidarias, este sistema nacional fue fragmentándose ocasionando que las condiciones políticas que caracterizaban a las entidades federativas empezaran a ser diferentes, en consecuencia, la mecánica se invirtió y el fuerte activismo reformista local dio lugar a disposiciones locales más avanzadas en términos de calidad democrática.

Pese a lo anterior, a partir del año 2007, se empiezan a poner sobre la mesa, cambios estructurales y competenciales en materia político-electoral a nivel nacional que vienen a poner en la mira la existencia y consolidación de los órganos electorales de las entidades federativas. El planteamiento fue desaparecer los institutos y tribunales locales para que existiera un solo instituto encargado de la organización y desarrollo de los procesos electorales a nivel nacional y un solo tribunal encargado de resolver todas las controversias suscitadas con motivo del desarrollo de éstos. El referido proyecto de reforma no prosperó, pero las atribuciones de los órganos electorales federales aumentaron considerablemente en detrimento de las facultades que, a lo largo del tiempo, han venido realizando satisfactoriamente los institutos y tribunales de todo el país.

Posterior a ello, con el objeto de fortalecer al Estado Mexicano, surge el acuerdo político nacional denominado “Pacto por México”⁷⁸ celebrado en diciembre de 2012, el cual tiene por objeto profundizar en el proceso de democratización del país a través del diálogo y el alcance de acuerdos entre las fuerzas políticas

⁷⁸ Celebrado entre las tres principales fuerzas políticas del país: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.

nacionales. En el compromiso noventa del referido pacto, se contempla impulsar una reforma electoral programada para llevarse a cabo en el segundo período del año 2013, misma que, entre otras cosas, propone la creación de una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales, y en consecuencia, desaparecer a los institutos y tribunales electorales locales.

A consecuencia de lo anterior, como ya se dijo en el apartado primero de este capítulo, el diez de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la última reforma político-electoral del Estado mexicano, por medio de la cual se transforma al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional de Elecciones como un nuevo órgano administrativo nacional que está por encima de los organismos electorales de los estados, estableciendo cuáles son la competencia de los mismos y dejando la posibilidad de que sea él mismo quien se encargue de la organización de los procesos locales en las entidades federativas. Por lo que respecta a las autoridades jurisdiccionales electorales, es de destacarse que con esta reforma los magistrados que integran los tribunales, por mandato constitucional, ahora serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores.

Al respecto, es importante hacer una última reflexión sobre el camino andado en materia de democracia: la transición democrática de nuestro país significa el tránsito de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos plural y competitivo; la construcción de órganos electorales autónomos ha logrado garantizar, en lo general, elecciones libres y transparentes, en donde, sin duda alguna, los órganos locales han sido los que han dado lugar a esta transición. La alternancia del poder se dio por primera vez en los municipios, luego en las gubernaturas y, finalmente, en la presidencia de la República. Por lo que la publicación de esta última reforma en materia político-electoral viene a demeritar las funciones y atribuciones que las instituciones locales han venido realizando a lo largo de su historia, mismas que, han contribuido al fortalecimiento del sistema democrático nacional.

Si bien es cierto que una democracia consiste en crear consensos, también lo es que esta última reforma en materia político-electoral es contraria al pacto federal establecido en el artículo 40 de la Carta Magna. El federalismo mexicano constituye una parte fundamental e inherente de la historia del país, la idea federal ha sido la columna vertebral en la constitución de la República. La descentralización administrativa conduce al fortalecimiento de las instancias estatales y con ello el Estado mexicano se hace más fuerte. Hoy por hoy, es indispensable imprimirle mayor fuerza y funcionalidad al sistema federal y no buscar debilitarlo, razón por la cual se estima que esta reforma implica un retroceso de veinte años en el desarrollo institucional democrático del país.

Es importante establecer que, sin importar si esta reforma fue una regresión o no en el desarrollo del sistema electoral mexicano, en especial en el ámbito de las entidades federativas, ésta fue aprobada por el Congreso de la Unión como parte de las negociaciones partidarias para aprobar otras reformas trascendentales para el país, mismas que, por años, se dejaron pendientes en el tintero por falta de consenso político.

Luego del proceso electoral 2018-2019, hemos podido observar como los órganos electorales locales han sido severamente criticados por su actuar, aun y cuando su guía y gestión se haya realizado en apego a la norma constitucional y legal; es por ello, que se considera que la base de esas críticas deviene principalmente de la actual idea de que los poderes públicos tienen la capacidad de incidir en las determinaciones de los institutos y tribunales locales y federales, lo cual como se ha señalado es totalmente contrario a la intención del legislador al crear este tipo de órganos, pues la generación de imparcialidad, independencia y autonomía fueron las razones principales para que se modificara el sistema electoral a partir de 1997.

Así las cosas, la independencia de las autoridades electorales tanto federales como locales sigue siendo un tema que produce desconfianza en la ciudadanía y sobre el cual se tienen que plantear las nuevas directrices para su reivindicación, cuestión que en apartado posterior tratará de realizarse.

V. El caso Chihuahua

Es preciso señalar que, aunque ya se haya advertido la historia y evolución de las autoridades electorales federales en el país, resulta imperativo dar un vistazo también al nacimiento y desarrollo de los órganos electorales de las entidades federativas, por lo que en el presente punto, habrá de hablarse del caso de Chihuahua, México. Entidad que ha sido laboratorio de muchos cambios y reformas en materia electoral que también han impactado a nivel federal, de ahí que se establezca un apartado en específico y ejemplificativo de la evolución de los tribunales e institutos electorales de los estados de la república.

Como ya se ha venido diciendo, la aparición y consolidación de los órganos electorales locales está aparejada al perfeccionamiento democrático del Estado de Derecho mexicano. En esta tesitura, con el ánimo de fortalecer el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, México ha llevado a cabo importantes reformas a la Constitución General de la República en materia político-electoral, mismas que han aportado elementos sobresalientes para la consolidación de la democracia en el país. Como consecuencia de ello y en cumplimiento a las exigencias del Pacto Federal, las legislaturas locales se han dado a la tarea de realizar las reformas constitucionales y legales necesarias para adecuar el marco normativo local a las nuevas disposiciones que en la materia se han instauraron a nivel federal, y el estado de Chihuahua no ha sido la excepción.

Así pues, a consecuencia de la reforma político-electoral federal llevada a cabo a finales de la década de los setenta, a través de la cual se inician las transformaciones al sistema electoral mexicano, en 1979,⁷⁹ el Ejecutivo Estatal envió al Congreso local una iniciativa de reforma para adecuar el sistema electoral de la entidad a la nueva normatividad establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue aprobada en su totalidad.

⁷⁹ Decreto 320-79-2-7-P.E. publicado en el Periódico Oficial del Estado el 28 de abril de 1979.

Entre otras cosas, la reforma contempló la creación de nuevos organismos electorales encargados de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales locales, entre los cuales destaca la Comisión Estatal Electoral creada como el organismo encargado de velar el cumplimiento de las normas constitucionales y legales de la materia y el Colegio Electoral del Congreso del Estado encargado de calificar las elecciones de Gobernador, de los miembros de los ayuntamientos, de los miembros del propio Congreso local designados por mayoría relativa, así como también la asignación de los diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

En 1979, la Comisión Estatal Electoral estaba integrada por tres comisionados designados libremente por el Gobernador del Estado, el Director de Gobernación, cuatro miembros del poder Legislativo designados por el propio congreso local, un comisionado por cada partido político nacional con registro estatal y un notario público en funciones para que actuara como Secretario del organismo, elegido por la mayoría del resto de los miembros que integran la Comisión.

En la década de los ochenta, los reflectores de los medios de comunicación a nivel nacional apuntaron a Chihuahua por ser la primera entidad federativa en la cual se da la alternancia política en el poder en algunos de sus municipios más importantes en las elecciones de 1983, las cuales tuvieron por objeto la renovación del Poder Legislativo local y los ayuntamientos. En consecuencia, se generó una oleada de reportajes, ensayos y artículos al respecto.

Sin embargo, lo que ocasionó que Chihuahua se convirtiera en el ojo del huracán fue el fuerte activismo cívico que se generó después del proceso electoral general de 1986, cuando decenas de miles de ciudadanos se movilizaron, en respuesta a lo que ellos consideraban un fraude electoral en contra del candidato al Gobierno del Estado por el partido de oposición. Estos hechos repercutieron de alguna u otra manera en todo el país, y a la distancia se plantean como factores

fundamentales que han provocado una serie de cambios que modificaron radicalmente al sistema electoral mexicano.⁸⁰

A propuesta del Gobernador del Estado en turno, perteneciente al partido hegemónico, fueron llevadas a cabo dos importantes reformas legales en materia electoral,⁸¹ la primera de ellas, se llevó a cabo a finales de 1988 y entre los principales puntos a destacar se encuentra derogar los artículos relacionados con el proceso electoral que se encontraban en el Código Administrativo del Estado para promulgar una nueva Ley Electoral, en la cual la Comisión Estatal Electoral adquiere la calidad de organismo electoral autónomo y permanente, con personalidad jurídica, asimismo, la integración de la misma es modificada, a partir de ese entonces estaría conformada por un presidente designado por el Gobernador del Estado, un comisionado del Poder Legislativo, un secretario designado por la propia Comisión y un comisionado por cada partido político. En cuanto al sistema de autocalificación o de calificación política de las elecciones, este no sufrió alteración alguna, por el contrario, se reitera expresamente que dicho sistema subsiste y seguirá siendo una atribución del Congreso local.

Tres años mas tarde, en 1991, con el propósito de mejorar el funcionamiento y desarrollo de las instituciones y procesos electorales, se modifican algunos de los artículos de la legislación electoral, entre otros, los relativos a la integración y facultades de la Comisión Estatal Electoral, con esta reforma, la referida comisión estaría integrada, además del presidente, los comisionados del Poder Legislativo y los partidos políticos y el secretario, con ocho consejeros ciudadanos designados por el Ejecutivo, pero propuestos por las organizaciones intermedias de la sociedad, esto, con la finalidad de lograr una mayor participación ciudadana en el proceso electoral.

⁸⁰ VARGAS VALDÉS, Jesús. *“Chihuahua. Raíces de una vocación electoral”*. Instituto Estatal Electoral, Tribunal Estatal Electoral y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México. 2003. Pág. 29-30.

⁸¹ CORTINAS MURRA, Gerardo. *“Las elecciones en Chihuahua. 1921-2006”*. Ediciones GCM. Chihuahua, México. 2007. Pág. 211-230.

Luego, en 1992, después del período de seis años durante los cuales se sostuvieron las movilizaciones ciudadanas, regresa el candidato del partido de oposición, con su fuerza acrecentada, con gran apoyo social en las votaciones para la elección de Gobernador del Estado y obtiene el triunfo. Lo anterior generó una reacción de entusiasmo, reafirmando la atención general por los acontecimientos de Chihuahua e incrementándose el interés por parte de los estudiosos de la materia electoral.⁸²

Como consecuencia de esta alternancia política en el Estado, el nuevo Gobernador promovió una reforma a la Constitución de la entidad, para lo cual se llevaron a cabo catorce foros de consulta en una docena de ciudades de la entidad, un sinnúmero de audiencias públicas y numerosas mesas de discusión, a fin de recoger el mayor número de opiniones tanto de especialistas como de la ciudadanía en general buscando el consenso en la iniciativa denominada “Reforma Constitucional Integral 1994”.⁸³

Por lo que se refiere a la materia político-electoral, dentro de la exposición de motivos de la reforma se establece la necesidad de sanear el sistema electoral e implementar nuevas formas de participación democrática. Para tal efecto, se incorporan como principios rectores de la materia, además de los ya previstos en la Constitución Federal, los de imparcialidad y profesionalismo, con la finalidad de dar mayor efectividad a la legislación secundaria y contar con procesos electorales más confiables. Asimismo, se consideró pertinente establecer en el texto constitucional local mayor precisión en lo referente al órgano encargado de organizar y vigilar las elecciones, es decir, esclarecer su naturaleza jurídica e integración.

Para ello, se da vida al Consejo Estatal de Elecciones, el cual viene a suplir a la Comisión Estatal Electoral creada en 1979, este Consejo nace como un organismo electoral dotado de independencia funcional en su relación con los Poderes del

⁸² VARGAS VALDÉS, Jesús. Op. cit. 80. Pág. 29-30.

⁸³ CORTINAS MURRA, Gerardo. Op. cit. 81. Pág. 249-259.

Estado, sin embargo, para poner de manifiesto que este órgano no es un superpoder, quedó establecido que los poderes Ejecutivo y Legislativo deben participar en el procedimiento para constituirlo, por ello, sus miembros serían designados por el Congreso del Estado a propuesta del Gobernador; además, dentro de su conformación toman parte representantes de los partidos políticos y el número suficiente de ciudadanos sin antecedentes de militancia partidaria para garantizar la imparcialidad del propio órgano.

Su órgano de mayor jerarquía sería el Consejo General integrado por un presidente; un representante por cada partido político de carácter nacional, pero con registro definitivo en el estado, los cuales participarían en las sesiones con voz pero sin voto; seis consejeros ciudadanos designados por el Congreso del Estado y un secretario designado por el propio Consejo por medio de insaculación de entre los notarios públicos de la capital del Estado. Así pues, el veintinueve de diciembre de 1994 fueron designados los miembros del referido Consejo.⁸⁴

Además, con el ánimo de terminar con los abusos y las arbitrariedades en el proceso de calificación de elecciones, se adopta el sistema de hetero-calificación judicial para sustituir el llamado sistema de calificación política llevado a cabo por los Colegios Electorales, sin embargo, sólo se enfocaba en los comicios para renovar al Poder Legislativo y a los ayuntamientos, en virtud de que el órgano calificador de las elecciones de Gobernador seguiría siendo el Congreso del Estado.

Por tanto, para darle efectividad a ese nuevo sistema de calificación electoral judicial se crea al Tribunal Estatal de Elecciones, como un organismo autónomo, de legalidad y plena jurisdicción en la materia. Integrado por seis magistrados: cinco numerarios y uno supernumerario; dos de los magistrados numerarios serían del Supremo Tribunal de Justicia, el resto por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso local. La propuesta inicial, era que solamente fueran tres los magistrados que integraran este nuevo Tribunal, sin

⁸⁴ Mediante el decreto 577/94-I-PO, publicado en el Periódico Oficial del Estado.

embargo, con el propósito de dar mayor tranquilidad entre las partes, se decidió aumentar el número de magistrados para que las resoluciones lleven el aval de un cuerpo colegiado más amplio, sin convertirlo en un aparato muy numeroso o pesado.

En consecuencia, el diez de enero de 1996 fueron designados los magistrados que integrarían el recién creado Tribunal Estatal de Elecciones⁸⁵, el cual sesionó válidamente por primera vez el día dieciséis del mismo mes y año⁸⁶, sesión que tuvo por objeto nombrar al Presidente del mismo de entre los seis magistrados que fueron designados por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado y el congreso local, respectivamente.

Aunado a lo anterior, para dar mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos y decisiones públicas trascendentes, y por la magnífica respuesta que tuvieron los foros de consulta realizados ante los mecanismos de participación ciudadana, se decide incorporar en el texto constitucional local tres de las más conocidas instituciones de democracia participativa: iniciativa popular, referéndum y plebiscito, para así, dar cauce a una participación razonable, sana y efectiva de los ciudadanos chihuahuenses en las trascendentes decisiones colectivas sin llegar al extremo de convertirse en populismo.

Sin duda, esta reforma⁸⁷ marca un precedente muy importante a nivel nacional, en virtud de que con ella Chihuahua siguió siendo punta de lanza a nivel nacional, por ser el primer estado de la República Mexicana en incorporar en su normatividad interna el sistema de hetero-calificación electoral y los mecanismos de participación ciudadana.

Mientras esto sucedía en la entidad chihuahuense, a nivel federal, los principales partidos políticos firmaron un Acuerdo Político Nacional tomando como base que,

⁸⁵ Mediante decreto 582/95-I-PO, publicado en el Periódico Oficial del Estado.

⁸⁶ Según consta en el archivo histórico del Tribunal.

⁸⁷ Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 1º de octubre de 1994, mediante decreto No. 403-94 XIV PE.

para construir democracia, es necesario lograr consensos y respetar disensos tratando de satisfacer a todos para que ésta sea respetada y valorada.⁸⁸ Dentro de los compromisos suscritos por los actores políticos que participaron destaca promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas para que incorporen los criterios de la reforma electoral federal; conducirse con apego a la ley y fortalecer la vigencia del Estado de Derecho; asegurar la legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales y de los conflictos postelectorales dentro de un marco de justicia y respeto mutuos.⁸⁹

Así pues, lo que empezó como un acuerdo político, en 1996 terminó en una de las más importantes reformas en materia político-electoral que ha llevado a cabo en México. Dentro de los cambios más trascendentes al sistema electoral está la autonomía total de los órganos electorales federales, lo cual significa que los Poderes del Estado deben quedar al margen de las decisiones y resoluciones que referidos órganos emitan con motivo de la organización, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales federales.

En consecuencia, con el ánimo de respetar la naturaleza federalista del Estado mexicano, la legislatura local se dio a la tarea de realizar todas las adecuaciones necesarias en su normatividad interna para estar en armonía con la de carácter nacional, para lo cual, en 1997, año previo a las elecciones generales en la entidad, se llevaron a cabo dos reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

La primera de ellas tuvo verificativo en el mes de febrero, en la cual, dentro de la exposición de motivos se establece que adecuar las normas del estado a la Constitución Federal es un requisito que debe observar toda normatividad estatal en atención al principio de supremacía constitucional que a su vez instituye el

⁸⁸ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *“Las reformas de 1996”*. Centro de Investigación Científica ingeniero Jorge Tamayo. México. 1997. Pág. 337-339.

⁸⁹ BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *“La mecánica del cambio político en México”*. Ediciones Cal y Arena. México. 2000. Pág. 379-400.

imperativo de no contravenir la Norma Suprema de la Nación. Por ello, es necesario llevar a cabo las acciones tendientes a lograr la afinidad, sin concebirla como medio para llevar a cabo modificaciones adicionales que excedan ese propósito, las cuales son potestad permanente de los Estado, con propósitos ineludibles de llenar vacíos legales, corregir deficiencias y perfeccionar la legislación existente, haciéndola acorde a las condiciones sociales, políticas y económicas de la entidad, conforme a sus atribuciones.⁹⁰

Dicha reforma tuvo por objeto: incorporar el concepto de independencia como principio rector de los procesos electorales del estado; establecer el principio de legalidad al que deben sujetarse todos los actos y resoluciones en el sistema de medios de impugnación, así como también que se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.⁹¹

La segunda de las reformas, se llevo a cabo en el mes de agosto del mismo año, para tal efecto, fueron presentadas tres iniciativas por parte de las principales fuerzas políticas del estado, las cuales, en materia electoral, tuvieron un común denominador: la participación política de los ciudadanos y los organismos electorales. Para lograr el consenso legislativo, se realizaron varios foros de consulta ciudadana en los principales municipios de la entidad y se difundieron las iniciativas entre la población chihuahuense a través de las instituciones y organismos mas representativos de la sociedad, tales como: Supremo Tribunal de Justicia y demás integrantes del Poder Judicial del Estado, al Gobernador, al Secretario de Gobierno y directores generales que forman parte del Poder Ejecutivo, a los diputados federales y senadores representantes de la entidad,

⁹⁰ Diario de los debates del Poder Legislativo del Estado libre y soberano de Chihuahua. Año II, V P.E., LVIII Legislatura, tomo II, número 38 de fecha 23 de febrero de 1997.

⁹¹ Decreto 502/97-V-PE. publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de febrero de 1997.

ayuntamientos, órganos electorales federales y locales, universidades, colegios de abogados, sector empresarial, sindicatos de maestros y de trabajadores.⁹²

Pues bien, entre las propuestas de reforma a la Constitución local destaca la relativa a los medios de participación ciudadana, tema que puso en el ojo del huracán al estado por ser pionero en la inclusión de dichos mecanismos en su normatividad interna, por ello, en esta ocasión la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado propone la inclusión de una figura más, la relativa al derecho ciudadano de participar en procesos de revocación de mandato. En la propuesta, los órganos electorales locales fueron las autoridades responsables del procedimiento, resolución y medios de impugnación de esta nueva figura.

Dentro de las tres iniciativas presentadas ante la legislatura local, se contempla la modificación del artículo relativo al órgano electoral de carácter administrativo, de la lectura de las mismas, se aprecia destacadamente la intención de que referido organismo sea renovado sustancialmente. A propuesta de las fracciones parlamentarias y como resultado de los foros de consulta estatal, la denominación, las características del mismo, la integración y el procedimiento para elegir a los miembros de la autoridad encargada de organizar y vigilar el desarrollo de la contienda electoral fueron cambiados; en consecuencia el Consejo Estatal de Elecciones desaparece y se crea el Instituto Estatal Electoral como un órgano constitucionalmente autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con ello, se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A este nuevo Instituto se le encomienda la organización, dirección y vigilancia de las elecciones y demás procesos en los que se requieran consulta pública; queda establecido que la integración debe ser en número impar para así evitar el riesgo de empates en la toma de decisiones, por ello, este Instituto estaría integrado por:

⁹² Diario de los debates del Poder Legislativo del estado libre y soberano de Chihuahua. Año II, VI P.E., LVIII Legislatura, tomo IV, número 82 de fecha 31 de julio y 1º de agosto de 1997.

un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, todos elegidos por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso local a través de la convocatoria que el propio Congreso o Diputación Permanente expida, por un período de tres años y con posibilidad de reelección; un Secretario General y un representante de cada partido político.

En relación con el órgano electoral jurisdiccional, las tres iniciativas coinciden en que el referido organismo tenía que ser modificado de manera sustancial. Con esta reforma, el Tribunal Estatal de Elecciones desaparece y en su lugar se crea al Tribunal Estatal Electoral, el cambio de denominación se debió a que la primera de ellas solamente lo circunscribe a la materia de elecciones y, en cambio, la segunda es de mayor extensión, es decir, el término electoral permite aclarar la amplitud de funciones que está destinado a desempeñar dicho órgano jurisdiccional.

En cuanto a la integración de este, se propone reducir el número de magistrados, de seis a tres electos por el Congreso del Estado por el período de cuatro años con posibilidad de reelección. Respecto a la naturaleza del mismo, se considera conveniente que siga conservando su calidad de organismo constitucionalmente autónomo, en virtud de que cuando se planteó la posibilidad de incorporar al Tribunal al Poder Judicial del Estado en las consultas públicas realizadas para el estudio de esta reforma, fue notorio que no fue bien visto tanto por las asociaciones de abogados como por los magistrados que integran el Supremo Tribunal de Justicia al estimar que el Tribunal ya tiene su justificación en los preceptos de la Constitución local, razón por la cual su actuación dentro del sistema de legalidad está plenamente legitimada y se considera que es irrelevante la inclusión o no dentro de la organización del Poder Judicial porque tal clasificación no interfiere con la validez de sus resoluciones. Asimismo, se elimina el sistema mixto de calificación electoral, en virtud de que a partir de ese momento

el Tribunal Estatal Electoral es el órgano encargado de calificar todas las elecciones y sus resoluciones adquieren el carácter de definitivas y obligatorias.⁹³

Aún y cuando los puntos hasta aquí establecidos, relativos a las modificaciones sustanciales que sufrieron los órganos electorales locales, fueron aprobados por la totalidad de los grupos parlamentarios que integraban en aquél entonces el Congreso del Estado, hubo otros tantos que no generaron consenso, lo cual ocasionó que esta reforma fuera aprobada por mayoría de votos. En consecuencia, el partido político disconforme con la misma, manifestó su inconformidad desde un principio y apoyó abiertamente la preparación de un procedimiento de referéndum en contra de la reforma constitucional. Este procedimiento dio inicio a finales del mes de agosto de 1997 y concluyó con la sentencia emitida por el todavía denominado Tribunal Estatal de Elecciones, mismo que, por unanimidad de votos de los magistrados que integraban su Pleno, desechó la solicitud de referendun por notoriamente improcedente a finales del mes de octubre del mismo año.⁹⁴

Así pues, a consecuencia de la reforma y previo al proceso electoral de 1998, el Congreso del Estado culminó con el procedimiento de selección de los magistrados que integrarían el nuevo órgano jurisdiccional electoral de la entidad y, en la sesión ordinaria celebrada el veintisiete de noviembre de 1997, designó a los tres magistrados que integrarían el Pleno del Tribunal Estatal Electoral por los próximos cuatro años. El veinte de enero de 1998 dio inicio el proceso electoral local con la instalación de la Asamblea General del Instituto Estatal Electoral, integrada por los Consejeros Electorales previamente seleccionados por la legislatura local y por los representantes de los partidos políticos nacionales con registro en la entidad.

⁹³ Decreto 601/97-VI-PE publicado en el Periódico Oficial del Estado no. 71 el 3 de septiembre de 1997.

⁹⁴ Tribunal Estatal Electoral. *"Informe de actividades del proceso electoral 2001"*. Pág. 115-123.

A pesar de las circunstancias en las que se llevó a cabo la reforma constitucional local de septiembre de 1997, no cabe duda que ésta surge derivada de la necesidad política e histórica de depositar en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno el desarrollo de las elecciones, por tanto, se impulsa dotar de autonomía a los órganos electorales, para así obtener procesos electorales más confiables y certeros, logrando con ello fortalecer el sistema democrático del estado de Chihuahua.

Aún y cuando posterior a esta reforma hubo intención por parte de algunos de los grupos parlamentarios del Congreso local de llevar a cabo más reformas a la legislación electoral, éstas no se concretaron, por lo que, los cambios establecidos en la normatividad interna derivados de la reforma de 1997, fueron suficientes para llevar a buen término los procesos electorales ordinarios de 1998, 2001 y 2004. Fue hasta finales de 2005 cuando se pone en la mesa de discusión el establecimiento de nuevas reglas en materia electoral, entre las cuales destacan las siguientes: fiscalización de los partidos y agrupaciones políticas, sanciones para evitar la llamada “guerra sucia”, nuevos controles de propaganda electoral, sistematización mas elaborada de los medios de impugnación y topes de gastos de campaña. En consecuencia, en el mes de octubre de 2006, la legislatura estatal aprueba la reforma a través de la cual se modifican varios artículos de la Ley Electoral del Estado.⁹⁵

Luego, con el ánimo de fortalecer el Estado Constitucional de Derecho, el Congreso de la Unión, llevó a cabo importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que destaca la realizada en materia electoral en noviembre de dos mil siete,⁹⁶ misma que aporta elementos sobresalientes para la consolidación de la democracia en el país.

Como consecuencia de ello y en cumplimiento a las exigencias del Pacto Federal, la legislatura local se dio a la tarea de realizar las reformas constitucionales y

⁹⁵ Decreto 656/06-I-PO publicado en el Periódico Oficial del Estado.

⁹⁶ Publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

legales necesarias para adecuar el marco normativo local a las nuevas disposiciones que en la materia se instauraron a nivel federal, teniendo como resultado la publicación de la Nueva Ley Electoral del Estado de Chihuahua,⁹⁷ lo cual motivó la interposición de diversas acciones de inconstitucionalidad,⁹⁸ invocando que algunos de los contenidos del nuevo cuerpo normativo eran contrarios a la Constitución Federal. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en definitiva,⁹⁹ reconoció la validez de la mayoría de los artículos impugnados, sin embargo, declaró la invalidez de otros tantos, los relativos, entre otros temas, a la figura de la revocación de mandato, situación que a la fecha no deja de ser un suceso lamentable para la transición democrática, en virtud de que el estado de Chihuahua fue pionero en la instauración de procedimientos de participación ciudadana en su normatividad.

En esta tesitura, con el ánimo de cumplir con el mandato del órgano máximo de interpretación constitucional, se realizaron las reformas constitucionales y legales,¹⁰⁰ necesarias para adecuar la normas de la entidad a lo ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reafirmando con ello el respeto a los mecanismos de control constitucional y sus atribuciones como máximo interprete de la Norma Fundamental.

Otro de los momentos importantes y que sin duda han marcado al Estado mexicano ha sido la reforma constitucional en materia de derechos humanos¹⁰¹ llevada a cabo en el año de 2011, con la cual se confirma el denso contenido material de la Constitución y se maximiza la protección de los derechos fundamentales, por lo que, con la finalidad de garantizar el derecho del acceso de la justicia y adecuar las reformas federales en nuestro ámbito local, en 2012 se

⁹⁷ Publicada el 12 de septiembre de 2009. Decreto 733-09 II PO.

⁹⁸ Acciones de inconstitucionalidad identificadas como 63/2009, 64/2009 y 65/2009.

⁹⁹ En sesión de 9 de diciembre de 2009.

¹⁰⁰ Publicada el 27 de junio de 2012. Decreto 782-12 II PO.

¹⁰¹ Publicada el 13 de junio de 2011 en el Periódico Oficial de la Federación.

aprueban dos iniciativas propuestas por el Gobernador del Estado que marcan la historia constitucional de Chihuahua.

La primera de ellas,¹⁰² dispone la existencia de un medio de control que tiende a la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano y, la segunda,¹⁰³ la relativa a la creación del Tribunal Contencioso Administrativo, como resultado de una tarea impostergable dentro de los compromisos derivados del Estado federal, toda vez que la dinámica de la administración pública hace necesario dotar de garantías a los particulares, asegurando el debido actuar de la gestión gubernamental. Por ello, y aprovechando la existencia de una institución consolidada jurídica y materialmente, se estimó que la vía idónea para dar cause a tal pretensión, era transformar al Tribunal Estatal Electoral en Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa para que, además de la competencia electoral, atienda la justicia contenciosa administrativa. Esta reforma¹⁰⁴ fue publicada el veintiocho de agosto de 2013, cuya vigencia, de conformidad con sus disposiciones transitorias, surtiría efectos en un año contado a partir del día siguiente a dicha publicación, es decir, el veintinueve de agosto de 2014, tiempo durante el cual, el legislador local debería crear y realizar las adecuaciones pertinentes a la normatividad de la entidad.

Sin embargo, el escenario vivido a nivel federal a finales del año 2013, afecta el desarrollo y consolidación del Tribunal Estatal Electoral. Es decir, como ya se ha dicho en los apartados anteriores, el cambio sustancial en el sistema electoral mexicano aparentemente tendiente a centralizar el desarrollo y vigilancia de los procesos electorales con la creación del Instituto Nacional Electoral que viene a sustituir al desaparecido Instituto Federal Electoral pero con mayores atribuciones en todo el territorio nacional y la intromisión del Congreso de la Unión en la integración de los tribunales electorales locales a través de la Cámara de Senadores, daña irremediabilmente la autonomía de los órganos electorales de

¹⁰² Iniciativa 1331 de fecha 28 de febrero de 2012.

¹⁰³ Iniciativa 1401 de fecha 11 de abril de 2012.

¹⁰⁴ Decreto 1135-2012 I PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de mayo de 20112

las entidades federativas. Resulta inequívoco que los criterios para la integración, permanencia e independencia de los entes encargados de la impartición de justicia en materia electoral se verán necesariamente impactados.

Bajo este contexto, el dieciséis de diciembre de 2013, el Gobernador del Estado presenta otra iniciativa¹⁰⁵ ante la legislatura local con el ánimo de dejar sin efectos la reforma constitucional publicada el veintiocho de agosto del mismo año, a través de la cual se otorga al Tribunal Estatal Electoral la facultad para conocer y resolver los procedimientos contenciosos administrativos. Dentro de la exposición de motivos, se establece que la inminente reestructuración de los órganos electorales jurisdiccionales y el método que excluye a los poderes locales para la designación de sus integrantes, y la incertidumbre en cuanto al tiempo y forma en que se llevará a cabo la misma, genera la necesidad de replantear la manera en que será operada la justicia contenciosa fiscal y administrativa en la entidad.

De ahí, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, somete a consideración del Pleno del Poder Legislativo la iniciativa aludida en el párrafo anterior, misma que fue discutida en la sesión ordinaria celebrada el ocho de mayo de 2014. Del diario de debates del Poder Legislativo¹⁰⁶ se desprende que dada la exposición de motivos de la iniciativa, el órgano jurisdiccional electoral del estado debe retomar su anterior denominación de Tribunal Estatal Electoral, su misma estructura, integrantes, atribuciones y patrimonio, asimismo se desincorpora de su competencia el conocimientos de los procedimientos contenciosos administrativos y se conserva la facultad para conocer el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano.

Además de lo anterior, y con el objeto de mimetizar la organización y estructura del organismo jurisdiccional local en materia electoral con el propio de la Federación, se considera necesario que el Tribunal Estatal Electoral sea parte del

¹⁰⁵ Iniciativa 335 de fecha 16 de diciembre de 2013.

¹⁰⁶ Diario de los debates del Poder Legislativo del estado libre y soberano de Chihuahua. Año I, II P.O., LXIV Legislatura, tomo III, número 71 de fecha 8 de mayo de 2014.

Poder Judicial del Estado, sin que sus magistrados conformen el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, tal y como se encuentra en el ámbito federal, es decir, el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación y sus magistrados no integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para así para estar con consonancia con la Federación. En consecuencia, el veintiocho de mayo de 2014 se publica en el Periódico Oficial del Estado el decreto¹⁰⁷ a través del cual, se deja sin efectos a aquél publicado en el mes de agosto de 2013 y se retoma el cause que había venido tomando el Tribunal Estatal Electoral el cual, a partir del veintinueve de mayo de 2014 forma parte del Poder Judicial del Estado como un órgano especializado del mismo.

Sin embargo, a consecuencia de la reforma político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de 2014, el Congreso de la Unión en acató a los artículos transitorios de la misma, emite la legislación secundaria por medio de la cual se dota de eficacia a los preceptos constitucionales reformados y el veintitrés de mayo del mismo año fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se crea la legislación única en materia electoral encargada de regular los procesos electorales federales y locales.¹⁰⁸

El artículo 105 de esta nueva ley dispone que, en afinidad con lo establecido por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tribunales electorales locales deben ser de naturaleza jurídica autónoma, estableciendo de manera expresa que los órganos electorales jurisdiccionales de las entidades federativas no deben formar parte del Poder Judicial del Estado. En consecuencia, para estar en armonía con lo estipulado por la nueva normatividad, todas las entidades federativas que tengan incorporado dentro de la estructura del Poder Judicial del Estado al Tribunal Electoral tendrán que reformar sus normas para otorgarle el carácter de órgano constitucional autónomo.

¹⁰⁷ Decreto 457/2014-II-PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 28 de mayo de 2014.

¹⁰⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014

Así, en la actualidad estos entes electorales cuentan con la autonomía suficiente para su ejecución, pero es necesario realizar diversos ajustes normativos que le permitan perfeccionar esa independencia y autonomía que tanto merecen los órganos electorales, así como delinear de manera cierta si el nuevo sistema nacional electoral cumple una función legítima o al contrario trastoca principios jurídicos superiores al control de las elecciones, como lo es el Pacto Federal y la soberanía estatal.

CAPÍTULO 2.

Una nueva estructuración del sistema electoral mexicano: el impacto institucional de la reforma constitucional en materia político-electoral 2014

SUMARIO: *I. Generalidades. II. El federalismo y la organización electoral en México. III. La reforma constitucional en materia político-electoral 2014 y el impacto institucional en las entidades federativas. IV. ¿Un federalismo cooperativo electoral o la centralización del poder?. V. Formas de organización electoral en el Derecho Comparado.*

I. Generalidades!

El Estado de Derecho es una forma de organización política en la cual el poder se encuentra limitado por el conjunto de normas que rigen el funcionamiento de la sociedad, es decir, el gobierno de las leyes está por encima de la voluntad de los hombres, todos los sujetos están sometidos a las normas jurídicas que la colectividad voluntariamente ha decidido aprobar para regir su actividad. Todo Estado con un mínimo de reglas jurídicas puede ser considerado de Derecho, sin embargo, el sistema jurídico debe estar en correspondencia con los intereses de la comunidad, de no ser así, las normas jurídicas pueden ser desobedecidas, es por ello que un Estado contemporáneo, además de ser de Derecho, tiene que ser democrático, pues exclusivamente en este tipo de régimen es viable que las normas y el sistema jurídico representen los intereses y aspiraciones de la colectividad, por tanto, se requiere de la democracia para que el Estado actúe racional y legítimamente.¹⁰⁹

La democracia¹¹⁰ es un sistema de gobierno que se caracteriza por la intervención de la mayoría de los ciudadanos en la organización del poder público; un método de formación de decisiones públicas, un conjunto de reglas que atribuyen al pueblo el poder ejercido, a través de representantes, de adjudicarse tales decisiones. Éstas podrían ser las definiciones de la democracia asumida por la teoría y la filosofía política de manera general y casi unánime. Sin embargo, concebir a la democracia como el establecimiento del quién y del cómo hace posible pensar que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso, rechaza cualquier límite y control de contrapeso, lo cual resulta inconcebible e inaceptable, por ello, diversos juristas y filósofos del Derecho, han tratado de establecer las bases sobre las cuales debe cimentarse la democracia, estableciendo la

¹⁰⁹ RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *“Estado de Derecho y democracia”*. Instituto Federal Electoral. 2da edición. México. 2001. Pág. 19-58.

¹¹⁰ Cft. SERRA ROJAS, Andrés. *“Diccionario de ciencia política”*. Fondo de Cultura Económica. 2da edición. 2001. Pág. 319 y FERRAJOLI, Luigi. *“Democracia y garantismo”*. Editorial Trotta. Madrid. 2008. Páginas 29-31.

existencia de principios o valores que el poder político debe respetar y que por ningún motivo no puede violar.¹¹¹

La mayoría de los autores consideran que esos principios o valores son una condicionante para que exista el régimen democrático y, en consecuencia, solo aceptan que la democracia es el medio a través del cual se forman decisiones públicas, es decir, para ellos, la democracia solamente es el establecimiento del quién y del cómo, siempre y cuando se respeten los derechos fundamentales.

Norberto Bobbio,¹¹² usa la expresión “territorio inviolable”, para describir el límite insuperable a la aplicación del principio de mayoría; considera que todas las constituciones liberales se caracterizan por la afirmación de los derechos del hombre y del ciudadano, calificados de inviolables. Lo inviolable reside en que esos derechos no pueden limitarse, y mucho menos suprimirse por medio de una decisión colectiva, aunque ésta sea de mayoría.

Ernesto Garzón Valdés¹¹³ y Miguelangelo Bovero¹¹⁴ utilizan el término de “coto vedado”, fórmula que indica la existencia de un conjunto de principios o reglas básicas de rango constitucional que ningún poder político puede violar, incluyendo al de mayoría en los Estados democráticos de Derecho. El coto vedado son los derechos individuales fundamentales.

Para Norberto Bobbio, Ernesto Garzón Valdés y Miguelangelo Bovero el respeto de los derechos de libertad y sociales es una precondition para que se pueda dar la democracia, si el poder público traspasa el límite del territorio inviolable o del coto vedado, la democracia simplemente no puede existir. Dicho de otro modo, para ellos, la no trasgresión de los derechos fundamentales no forma parte del

¹¹¹ FERRAJOLI, Luigi. Op. cit. nota 40. Páginas 29-31.

¹¹² BOBBIO, Norberto. *“El futuro de la democracia”*. México. Fondo de Cultura Económica. 2007. Pág. 18.

¹¹³ ATIENZA, Manuel. *“El Derecho como argumentación”*. México. Editorial Fontamara. 2009. Pág. 43.

¹¹⁴ BOVERO, Michelangelo. *“Qué no es decidible. Cinco regiones del coto vedado”*. España. Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho. Número 31, 2008. Pág. 217-226.

concepto de democracia, por tanto, sólo aceptan la concepción formal de ésta, es decir, la democracia es simplemente un método para formar decisiones públicas.

Por el contrario, en fechas más recientes, Luigi Ferrajoli¹¹⁵ ha acuñado una nueva fórmula para definir a la democracia, la cual surge con el constitucionalismo. Para él, con la llegada del Estado Constitucional de Derecho, el concepto de democracia tiene que adaptarse al nuevo paradigma jurídico, razón por la cual la democracia tiene que ser constitucional. Lo anterior significa que hay que aceptar lo que por mucho tiempo atrás fue inaceptable: el concepto de democracia lleva inmerso el respeto de los derechos fundamentales. Así pues, su esquema de democracia constitucional abarca dos dimensiones: una formal o procedimental que es la relativa al quién y cómo en la toma de decisiones públicas y otra sustancial referida al contenido de las mismas; y es justamente en la dimensión sustancial donde se encuentra “*la esfera de lo indecidible*”, la cual puede ser equiparada con el territorio inviolable o coto vedado antes mencionados, pero con mayores alcances, en virtud de que no solamente abarca el territorio prohibido sino también el obligado.

En ese sentido, el esquema de la democracia constitucional de Ferrajoli, se encuentra formado por tres esferas. La *esfera de lo indecidible*, conformada por los derechos de libertad y autonomía, los cuales establecen un vínculo negativo entre los poderes del Estado y la sociedad porque no se pueden violar; *la de lo indecidible que no*, formada por los derechos sociales, mismos que establecen un vínculo positivo entre el poder público y la comunidad porque no se pueden dejar de hacer, y por último, *la esfera de lo decidible* que está integrada por todo aquello que los poderes constituidos pueden decidir de manera discrecional, siempre y cuando se respete la Constitución.

Con el surgimiento del Estado constitucional y democrático de Derecho, las normas constitucionales son derechos fundamentales que pertenecen a todos, en

¹¹⁵ FERRAJOLI, Luigi. “*Principia Iuris. Tomo dos: Teoría de la democracia*”. Madrid. Editorial Trotta. 2011. Pág. 22.

la titularidad común sobre esos derechos reside el sentido de la democracia y la soberanía popular.

Ahora, las cartas constitucionales son pactos sociales cuyas cláusulas son principios y derechos naturales que, al ser reconocidos, se transforman en positivos. Con el surgimiento de este nuevo paradigma, las constituciones no solo establecen la forma de producir leyes sino también programan su contenido vinculado con los principios de justicia, libertad, igualdad, paz, derechos fundamentales y la manera de tomar con mayor seriedad el respeto de las personas en la aplicación. Esto es así porque en las constituciones actuales, que surgen a partir de la declaración de los derechos humanos de 1948, el concepto de democracia va más allá de ser un método de formación de decisiones colectivas, dicho de otro modo, las decisiones de la mayoría no deben suprimir o reducir los derechos fundamentales dada su rigidez natural, por lo tanto, la democracia adquiere otra dimensión: la constitucional.¹¹⁶

Ahora bien, para explicar el juego democrático, Norberto Bobbio, en su libro *“El futuro de la democracia”*¹¹⁷, dice de inicio que el régimen democrático es el conjunto de reglas de procedimientos para la formación de las decisiones colectivas, en el que esta prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Llama democracia al régimen en el que las decisiones colectivas, reflejadas en normas, son vinculantes para todos, las cuales no son emanadas desde arriba por un sujeto o por varios sujetos que están por encima de la colectividad, sino que éstas son el fruto de un proceso decisonal que brota desde abajo, en el que todos los destinatarios de las decisiones colectivas tienen derecho a participar de manera igual y libre. Bobbio precisa, que el juego político es democrático cuando las reglas son respetadas, si son alteradas o aplicadas incorrectamente, se empieza a jugar otro juego; aclara que algunas veces esto

¹¹⁶ FERRAJOLI, Luigi. Op. cit. nota 40. Pág. 29 y sig.

¹¹⁷ BOBBIO, Norberto. Op. cit. nota 112. Pág. 399-400.

sucede sin darse cuenta, otras tantas de manera intencional. Para él, la primera de las reglas de la democracia es la igualdad como inclusión y como equivalencia.

La igualdad como inclusión significa que todos los ciudadanos deben ser activos, es decir, no solamente deben de estar sometidos a la obligación política de obedecer las normas de la colectividad, sino que como titulares del derecho, tienen además el poder de participar en el proceso de las decisiones colectivas sin discriminación, lo cual se lleva a cabo, en primer lugar, a través del voto. La igualdad como equivalencia implica que los votos de todos los ciudadanos deben tener el mismo peso, ninguno debe de contar ni más ni menos que cualquier otro.

La pluralidad política es otra de las características de los Estados constitucionales y democráticos de Derecho. Los grupos políticos en un marco institucional y sometidos a reglas fijas y establecidas, expresan sus ideologías a la ciudadanía para obtener su adhesión y alcanzar el poder.¹¹⁸ Esta pluralidad política debe de cumplir con otra de las reglas de la democracia planteadas por Norberto Bobbio: la libertad objetiva y la subjetiva; la libertad objetiva radica en que los ciudadanos deben poder elegir entre propuestas y programas electorales diferentes entre sí, dentro de una gama de alternativas lo suficientemente amplia como para permitir a cada uno reconocerse en una orientación precisa, lo que exige al menos que esté permitido y protegido el pluralismo de partidos, asociaciones y movimientos políticos. La libertad subjetiva, es la opinión política que cada uno puede formar libremente, sin distorsiones o condicionantes, lo que exige que sea garantizado el pluralismo de medios de información y persuasión.¹¹⁹

La organización de elecciones periódicas para la rotación de funcionarios públicos que actúan en nombre del pueblo, es otro de los elementos sustanciales del Estado democrático de Derecho, en virtud de que, como se ha venido diciendo, el poder está legitimado por la aceptación de los integrantes de la comunidad, los

¹¹⁸ FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. *“La democracia como forma de gobierno”*. Instituto Federal Electoral. México, 2003, páginas 11-25.

¹¹⁹ BOBBIO, Norberto. Op. cit. nota 112. Pág. 19.

cuales eligen a quienes los han de representar en el ejercicio del poder público por un determinado tiempo. La organización electoral ¹²⁰ es una arquitectura institucional que define a las instituciones cuya encomienda principal se dirige a la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano; principalmente el derecho al voto, a través de actividades de organización del proceso electoral, mecanismos de la regularidad jurídica de sus actos, de justicia electoral e instrumentos de persecución de conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio. Estas instituciones, como ya se dijo en el capítulo anterior, cobran cada vez más relevancia en los Estados constitucionales de Derecho, por contribuir a la armonización en la relación entre democracia, poderes del Estado y sociedad. Son los encargados de vigilar los excesos de los partidos políticos y de evitar el abuso de los poderes existentes.¹²¹

Las elecciones libres, auténticas, periódicas y equitativas, también pueden servir como un instrumento para prevenir el abuso del poder de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía, asimismo permiten poner en competencia a los aspirantes a cargos de elección popular de las distintas corrientes políticas, y aún más, son el estímulo para que los gobernantes cumplan con su mandato satisfaciendo los intereses generales de la sociedad, y con ello, conservar su apoyo político. Podría decirse que cuando los gobernantes toman decisiones inadecuadas, ocasionando con ello animadversión entre la ciudadanía, los procesos electorales juegan un papel clave en los regímenes democráticos, ya que a través de las elecciones es posible sustituir, en forma pacífica, a aquellos que ostentan el poder, es decir, los comicios son un medio indirecto por el cual los ciudadanos pueden castigar la negligencia o prepotencia de quienes gobiernan, ya que directamente son un medio para la renovación de poderes.¹²²

¹²⁰ CARPIZO Jorge y ASTUDILLO César (coords.). Op. cit. nota 69. Pág. 757.

¹²¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *“Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000. Pág. 243.

¹²² FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. Op. cit. nota 118. Pág. 11-25.

En conclusión, el ejercicio del voto tiene la finalidad de renovar al poder público y funciona como medio de control sobre quienes ejercen el poder, sin embargo, es importante mencionar que el voto es un derecho que cuenta con dos dimensiones: activa y pasiva. La primera de ellas la ejercen los ciudadanos acudiendo a las urnas el día de la jornada electoral para emitir su sufragio. La dimensión pasiva, la ejercen solamente aquellos ciudadanos que pretenden acceder al cargo de elección popular. Es decir, el ejercicio de este derecho no solamente se limita a la acción de elegir a quienes actúan en nombre del pueblo, sino que además, el voto implica el derecho de todo ciudadano a ser elegido. En México los ciudadanos pueden ser votados para los cargos de elección popular ya sea de manera independiente, o bien, a través de entes que se constituyen para conquistar el poder: los partidos políticos. Entre estos, la organización política y la participación ciudadana, existe un vínculo a través del cual se preserva la estabilidad y orden social.

Un sistema de partidos políticos es competitivo cuando el proceso electoral es democrático, para ello es necesario que la contienda electoral se lleve a cabo bajo el cumplimiento de reglas definidas e igualitarias, de modo que quienes pierden en el juego político estén de acuerdo con los resultados electorales. Para poder determinar con precisión cuál de los aspirantes cuenta con más apoyo ciudadano se requiere de órganos encargados de organizar, vigilar y calificar las elecciones, para garantizar que durante el proceso electoral no se cometan irregularidades y, en consecuencia, los resultados de la contienda sean objetivos y certeros. Sin embargo, aún y cuando se tomen las medidas necesarias para evitar la comisión de irregularidades, éstas pueden ocurrir, por ello, es necesario que se otorgue el derecho de impugnar los resultados de los comicios, para que se rectifiquen las anomalías registradas. En consecuencia, es evidente que, así como es necesaria la existencia de órganos encargados de la organización y vigilancia de los procesos comiciales, resulta imprescindible la existencia de tribunales imparciales, encargados de conocer y resolver esas impugnaciones en forma definitiva e

inatacable, sujetándose invariablemente a los principios que rigen el sistema electoral.¹²³

La función electoral debe de estar adscrita a órganos a los que se les garantice un ámbito de actuación institucional propio, ajeno a condicionamientos políticos, ejercido mediante un cuerpo profesional de funcionarios, con el objeto de que los comicios adquirieran un mayor grado de credibilidad y confiabilidad. Asimismo, las funciones deben de estar separadas en dos órganos, uno de carácter administrativo encargado de la organización y vigilancia del proceso electoral y otro jurisdiccional con atribuciones para el control de la regularidad de las elecciones. El modelo de organización electoral en México debe respetar la naturaleza del Estado federal, razón por la cual los órganos federales, de naturaleza administrativa y jurisdiccional respectivamente, deben convivir con los correspondientes de cada una de las entidades federativas del país; cada uno responsable de organizar y calificar las elecciones estatales dentro de su específico ámbito de competencia constitucional y legal. Institucionalizar de este modo el modelo de organización electoral significa que las elecciones no deben gestionarse por un único órgano electoral, ni controlarse por un único tribunal, sino por un conjunto de instituciones, de conformidad con el tipo y el ámbito de cada elección. Así pues, el sistema electoral mexicano se complementa con la existencia de institutos y tribunales electorales en cada una de las entidades federativas para organizar los procesos electorales de cada una de ellas y controlar la legalidad y regularidad de los mismos.¹²⁴

¹²³ CRESPO, José Antonio. *“Elecciones y democracia”*. México. Instituto Federal Electoral. 1995. Pág. 25-37.

¹²⁴ CARPIZO Jorge y ASTUDILLO César (coords.). Op. cit. nota 69. Pág. 759-762.

II. El federalismo y la organización electoral en México

Cuando se habla de la organización política de un Estado federal, los estudiosos del Derecho Constitucional, definen los principios teóricos en los que se basa el federalismo y, al hacer un análisis de los estados federales, llegan a la conclusión de que existen tantos federalismos como países con organización política federal. Por ejemplo, para Carl Schmitt, la federación es la unión permanente de los estados que constituyen una unidad política, basada en el libre convenio al servicio de autoconservación de cada uno y del conjunto. Además, destaca que en toda federación se vive una tensión entre la soberanía del todo y la autonomía de sus miembros y en el modo en el que se resuelve esa tensión es lo que caracteriza las particularidades de cada Estado federalizado.¹²⁵

Así pues, el sistema federal mexicano, reconoce la existencia de fuerzas distintas al poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción traducido en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas, con ello, se da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes del derecho y de ámbitos de competencia. Los principales preceptos que norman la estructura y organización del federalismo en México se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales se encuentran básicamente en los artículos 40 y 41 de los cuales se desprende que tanto la Federación como los estados locales son soberanos dentro de su competencia; por ello, es importante reconocer la potestad de las entidades federativas en virtud de que en la norma suprema de la Nación se regula la existencia de dos órdenes coexistentes, así como su interrelación, interdependencia y su idéntica jerarquía.¹²⁶ Entonces, la soberanía de las entidades federativas, debe entenderse como la autonomía de poder decidir cuestiones relativas a su régimen interior, la cual se ejerce a través del poder público estatal.

¹²⁵ SCHMITT, Carl. *Teoría constitucional de la Federación*. Madrid. Alianza Universidad Textos. 1982. Pág. 343-371.

¹²⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. México. Editorial Oxford. 2005. Pág. 383.

El artículo 115 enuncia los principios de gobierno representativo, democrático, popular, municipio libre y división de poderes, con los que deben de organizarse los gobiernos de los estados; el artículo 116 dispone la forma de organización y funcionamiento de éstos, y establece que dentro de la estructura de los mismos, deben existir órganos administrativos y jurisdiccionales, autónomos e independientes, encargados de la organización y vigilancia de los procesos electorales locales, por ello, estos órganos constituyen una pieza fundamental en el sistema electoral mexicano. La existencia de la división de competencias entre Federación y estados se robustece con lo establecido por el artículo 124 del mismo ordenamiento supremo relativo a la competencia estadual o residual, del cual se desprende que la competencia de origen pertenece a las entidades federativas por ser éstas las que le confieren o delegan facultades a la Federación, la cual tiene sus atribuciones enunciadas de manera limitada, es decir, la Constitución dispone qué es lo que puede hacer el Pacto Federal y todo lo demás es competencia de los estados y, en otros artículos como el 31, 119, 133 y 135 relativos a la obligación de los mexicanos de contribuir en los gastos públicos federales, estatales y municipales; a la garantía de protección federal a los estados; a la legalidad de los convenios y tratados internacionales aprobados por el gobierno federal y, a la participación de los estados en el proceso de reforma a la Constitución Federal.¹²⁷

Estos preceptos constitucionales representan el fundamento del sistema federal mexicano, al disponer las principales características de la integración y funcionamiento del gobierno representativo de las entidades federativas y constituyen, por así decirlo, las reglas del juego por las cuales los poderes públicos federales y estatales acordaron estructurar la competencia política y jurisdiccional que le corresponden a los distintos niveles de gobierno.

¹²⁷ Cft. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> y MARVÁN LABORDE, Ignacio. *Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México*, en Política y Gobierno, primer semestre de 1997. Pág. 153-154. Disponible en: www.politicygobierno.cide.edu/num.../Marvan.pdf

Ahora bien, las ventajas del sistema federal fueron argumentadas y explicadas desde la promulgación de la Constitución de 1824.¹²⁸ Un sistema federal es más fácil de gobernar porque cada estado dicta sus propios actos de gobierno y los ciudadanos no tienen que trasladarse al centro de la República para resolver sus problemas;¹²⁹ la multiplicidad de autoridades a nivel federal y local, aleja la posibilidad de trastornos y revoluciones en el país al estar fragmentada la autoridad; el federalismo dificulta el abuso del poder, pues toda su ciencia y naturaleza consiste en la división y subdivisión de poderes; la Federación no es débil para afrontar agresiones exteriores, ya que la defensa común está centralizada y no deja a los estados federados indefensos ante invasiones, y a pesar de que hay aspectos comunes entre los estados, el sistema federal es el único que contempla un respeto por las diferencias específicas de cada uno de ellos, al ser atributo de su soberanía el legislar sobre materias de su competencia, de la manera que mejor les parezca.

Pese a todo lo anterior, el federalismo mexicano ha tenido por objeto construir un gobierno federal fuerte, sin suprimir algunos aspectos de las autonomías locales, asegurando siempre el predominio del ejecutivo federal. A lo largo de su desarrollo se han llevado a cabo reformas constitucionales tendentes a consolidar instituciones políticas que definen las relaciones entre el ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas en el sistema político, tales como: el sistema electoral y de partidos. La eficacia del federalismo mexicano depende de un postulado central que prácticamente cruza toda la Constitución, es decir, las muchas limitaciones impuestas a la autonomía de los estados se deben de aplicar de manera estricta, si no es así, estaríamos frente a una falsa forma de gobierno y

¹²⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *“Características iniciales del federalismo mexicano”*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 235. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/824/18.pdf>

¹²⁹ Al respecto, en el artículo publicado por el doctor Manuel González Oropeza, se establece que entre los argumentos se hizo ver que, dada la larga extensión del territorio mexicano, si un ciudadano de California quería arreglar algún asunto y el sistema fuera centralizado, tendría que trasladarse hasta el centro del país, dejando claro que esa distancia equivale a lo mismo que ir a Madrid, España, lo cual resulta ocioso.

la Norma Suprema que establece las bases de Estado mexicano sería totalmente trastocada.¹³⁰

Como ya se dejó entrever en los párrafos anteriores, a lo largo de la historia del México independiente, una de las más sentidas demandas del Estado ha sido lograr un verdadero federalismo, las múltiples reformas al artículo 115 relativo a la organización y funcionamiento de los municipios son una prueba del intento social al respecto y de sus insuficientes avances.¹³¹ En materia electoral, la experiencia mexicana deja claro que la tendencia ha sido la de centralizar su organización y funcionamiento desde a mediados del siglo XX. Se podría decir que han sido cuatro los momentos en los cuales las reformas en la materia han tenido visos centralizadores: en 1946, 1996, 2007 y 2014.

A partir de la publicación y entrada en vigor de la Ley Electoral de 1946,¹³² se centralizaron actividades electorales en perjuicio de los estados y los municipios, tales como: el padrón electoral y el sistema de partidos. Lo anterior es así en virtud de que la construcción y manejo del padrón electoral era una actividad que la Ley Electoral de 1918 atribuía a los municipios de las entidades federativas al establecer que los Consejos de Listas Electorales se integrarían en cada estado con nueve miembros sorteados de entre candidatos propuestos por los ayuntamientos de los estados, la función principal de estos consejos era elaborar la lista de electores; por su parte, los presidentes municipales tenían las atribuciones en materia electoral, entre las cuales destacan las siguientes: publicar las listas electorales, el registro de candidatos, la impresión de credenciales de elector y de las boletas electorales, el registro de los representantes electorales de los partidos políticos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos.

¹³⁰ HERRERA Y LASSO, Manuel. *“Estudios políticos y constitucionales”*. México. Miguel Ángel Porrúa. 1986.

¹³¹ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *“De la descentralización al centralismo en los procesos electorales”*. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Pág. 63. Disponible en: http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/01_oct_nov_2007/casa_del_tiempo_eIV_num01_63_66.pdf

¹³² PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op cit. Pág. 63.

Con lo anterior queda claro que no había un padrón electoral nacional, sino que era una prerrogativa municipal, las autoridades electorales federales que existían eran los colegios electorales que se constituían para validar las elecciones del Presidente de la República y de los Diputados, pero no tenía nada que ver con la organización de las elecciones, en virtud de que éstas dependían de las autoridades y leyes locales. Sin embargo, esta situación termina, como ya se dijo, con la publicación de la Ley Electoral de 1946 la cual crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral; este último, era el órgano encargado de la elaboración del padrón electoral.

Algo similar sucedió con el sistema de partidos.¹³³ En México solo puede haber partidos políticos cuando las organizaciones que se constituyen para tal efecto obtienen un registro ante la autoridad competente, sin embargo esto no siempre fue así. Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, el registro de los partidos políticos fue declarativo, es decir, la organización que pretendía constituir un partido, lo hacía de manera privada y solamente daba aviso a la autoridad sobre su constitución, misma que se limitaba a otorgar el registro y darle acceso en la participación de las elecciones.

A partir de 1946, se centraliza el sistema de partidos, al estar obligados a registrarse ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con lo cual se garantizó la participación de los partidos nacionales en las elecciones estatales. Lo anterior, trae aparejados otros efectos centralistas como la desaparición de los muchos partidos políticos locales que se constituían para cada elección, y aún más, se centralizan los instrumentos electorales, en virtud de que los partidos locales se encargaban de imprimir las boletas electorales, situación que culminó con la publicación de la Ley Electoral, en la cual queda prohibido que las autoridades municipales participen tanto en la construcción de los listados nominales y padrón electoral, como en el diseño y envío de las boletas electorales,

¹³³ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op cit. Pág. 64.

potestad exclusiva de la nueva autoridad creada para tal efecto: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Un aspecto importante de resaltar en la historia del sistema electoral mexicano se da en 1977,¹³⁴ el cual está relacionado con el dogma que existió durante aproximadamente un siglo acerca de la no intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los conflictos electorales, basándose en los argumentos vertidos por quien fuera el presidente de la Corte en 1878: Ignacio Vallarta. A su consideración existían dos razones principales por las cuales la Suprema Corte no podía intervenir en cuestiones relacionadas con el voto, primeramente porque los derechos políticos son derechos ciudadanos por lo tanto no constituyen garantías individuales o derechos del hombre; y segundo, los colegios electorales, tanto federales como locales, son la expresión del principio de soberanía, por lo que revisar la constitucionalidad de las leyes y actos electorales sería violar el referido principio. Con el paso del tiempo, estos argumentos tienden a revertirse.

En 1977 se estableció la posibilidad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisara las decisiones emitidas por los Colegios Electorales en las elecciones federales, pero sin que éstas perdieran su carácter de definitivas e inatacables. La reforma política de 1986 elimina esta facultad constitucional de la Corte y se inicia la instauración de tribunales electorales dependientes del poder ejecutivo y restringidos a la revisión de la legalidad de los actos electorales y a sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, el crecimiento de la competencia electoral fue eliminando poco a poco este dogma, porque el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podía intervenir en los asuntos electorales, fue generando que el gobierno mexicano incumpliera con los tratados internacionales firmados por México y ratificados por el Senado.

En efecto, en 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite un informe relativo a un reclamo interpuesto por varios diputados locales del estado

¹³⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *“Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000. Pág. 10

de Nuevo León en contra de su legislación electoral, argumentando que dicha ley no cumplía con la protección efectiva de los derechos políticos establecidos en la Convención Americana de los Derechos Humanos. Al respecto, la Comisión concluyó que el gobierno mexicano debe de cumplir con la obligación de adecuar su normatividad interna para garantizar de manera efectiva los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana y que en acato al ordinal 25 del mismo tratado, brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales imparciales e independientes para que los afectados puedan hacer valer sus derechos, esto último según el artículo 8 de la referida Convención.¹³⁵

Así pues, en 1987 se crea el Tribunal Federal Electoral, entonces llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral, y a principios de la década de los noventa, las entidades federativas empezaron a instaurar sus respectivos tribunales, mismos que fueron creciendo y adquiriendo peso político. Finalmente se aceptó la revisión de la constitucionalidad de las leyes y los actos electorales, tanto federales como locales, pero con algunas limitaciones. Este suceso forma parte del segundo de los momentos centralistas de la historia del sistema electoral mexicano: el de 1996.

La reforma constitucional de 1996¹³⁶ es considerada como una de las más importantes transformaciones al sistema electoral mexicano por concretar la autonomía e independencia del recién desaparecido Instituto Federal Electoral¹³⁷ y al incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, marcando con ello el surgimiento de los verdaderos árbitros de las elecciones dotados de

¹³⁵ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1990-1991, pág. 275. OEA/Ser. L/V/II.79. rev.1. Doc. 12, 22 de febrero de 1991. Original en español. Citado en MARVÁN LABORDE, Ignacio. *Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México*, en Política y Gobierno, primer semestre de 1997. Pág. 165. Disponible en: www.politicaygobierno.cide.edu/num.../Marvan.pdf

¹³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de 1996. Decreto disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996

¹³⁷ La reforma político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, tuvo por objeto la reestructuración del sistema electoral mexicano y, dentro de esa dinámica, desaparece al órgano electoral administrativo de carácter federal después de veinte años de funcionamiento y, en su lugar crea al Instituto Nacional Electoral, del cual hablaremos más adelante.

autonomía y plenitud como garantes de la democracia. Lo anterior con el objeto de reconstruir la confianza en el gobierno, de la ciudadanía y de los partidos políticos.

Sin embargo, como ya se dijo en párrafos anteriores, esta reforma tiene visos centralistas, al Instituto Federal Electoral se le otorga un papel centralizador en lo referente al padrón electoral y a la emisión de las credenciales de elector y además, se establece por primera vez la intervención de la Federación en los asuntos electorales locales. Lo anterior es así, en virtud de que entre los preceptos constitucionales reformados, se encuentra el artículo 116, el cual fue adicionado con un apartado relativo a la materia electoral en su fracción IV, estableciendo que las autoridades administrativas y jurisdiccionales deben regir su actividad bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Esto bajo la justificación de que antes de esta reforma en los estados y municipios, los gobernadores y presidentes municipales incurrían en la compra y coacción de los votos.

Asimismo, se estableció a nivel constitucional que las leyes electorales de las entidades federativas dispusieran de un sistema de medios de impugnación, por medio del cual se pudieran controvertir los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, mismos que podrían ser conocidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al ser este último la segunda instancia del referido sistema de medios de impugnación local. Aunado a esto, como ya se dijo, se incorpora a las leyes electorales dentro del catálogo de leyes que pueden estar sujetas a revisión constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como puede observarse, a partir de esta reforma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación juega un papel centralizador y abarca junto con el Instituto Federal Electoral en lo referente al padrón electoral y a la emisión de las credenciales de elector y el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la constitucionalidad de las leyes electorales locales, una amplia gama de participación federal en el ámbito local en relación a la materia electoral.

Otra reforma que cuenta con tintes centralistas es la de 2007,¹³⁸ la cual marca el inicio de una serie de cambios en la organización electoral de nuestro país, ésta fue el resultado mejor logrado de un esfuerzo que pretendió tener un alcance más amplio: centralizar totalmente la actividad electoral al integrar a todos los órganos electorales del país en un único organismo de carácter nacional, con la intención de que esa nueva autoridad electoral se hiciera cargo de todos los procesos electorales federales y locales bajo una única estructura administrativa, la justificación fue que existe una innecesaria duplicidad en la función electoral y que con la propuesta de nacionalizar los procesos electorales y encomendarlos a un órgano único implicaría un significativo ahorro en el gasto público. Este planteamiento no prosperó, pero aún así los órganos electorales locales sufrieron un detrimento en su esfera competencial en virtud de que las atribuciones de los órganos electorales federales crecen de manera sustancial.

Al Instituto Federal Electoral se le confiere el carácter exclusivo de autoridad competente para vigilar el cumplimiento del nuevo modelo de comunicación político-electoral consistente en la facultad de distribuir los tiempos de radio y televisión para los partidos políticos a nivel nacional, lo cual significa que con la reforma se prohíbe a los partidos políticos y a cualquier persona la contratación de tiempo en radio y televisión con fines electorales, que solo podrían hacer el uso de los mismos a través de los tiempos que para tal efecto distribuyera el extinto Instituto Federal Electoral, no solo en el ámbito federal sino también en el local, esto deja claro el gran matiz centralista de esta reforma, en virtud de que los actores políticos de las entidades federativas que quieran acceder a los medios de comunicación tienen que hacerlo a través de la autoridad administrativa electoral federal.

Lo anterior, fue generado como consecuencia de las campañas electorales negativas del proceso electoral federal de 2006¹³⁹, las cuales se basaron en los

¹³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de 2013. Decreto disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007

¹³⁹ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. Op. cit. Nota 132. Pág. 66

medios de comunicación y en el exceso de spots tendentes a ridiculizar o a destacar los defectos de los candidatos, más que a plantear las propuestas que cada uno de los contendientes ofrecía a favor de la ciudadanía; razón por la cual se propiciaron razonadas críticas al sistema de campañas, lo que produjo una reforma para que ningún partido político pudiera contratar tiempo en los medios de comunicación lo cual no solamente afectó a los procesos electorales federales sino también a los locales, es por ello que esto implica otra dosis de centralización en el sistema electoral mexicano, ya que en las disputas locales por el poder político desde los municipios hasta las gubernaturas, los partidos políticos y autoridades electorales tendrán que acudir a la autoridad federal para solicitar tiempo en los medios de comunicación.

Además de lo establecido en los párrafos anteriores, con esta reforma se fortalecieron las atribuciones del órgano federal en materia de fiscalización a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos creada como un órgano interno autónomo del Instituto, se le otorgan mayores y mejores mecanismos sancionadores para quienes violen las normas electorales, y aún más se establece la posibilidad para que referido Instituto asuma la organización y vigilancia de los procesos electorales locales, a través de la celebración de convenios con las autoridades encargadas de organizar y vigilar los comicios en las entidades federativas que así lo soliciten. Esto último destaca como otro de los elementos centralistas que tuvo por objeto esta reforma y como una solución alternativa a la propuesta de crear un organismo único de carácter nacional.

De la misma manera, se plantea la posibilidad para que el Instituto Federal Electoral pueda organizar los procesos electorales de las entidades federativas, plasmando en el artículo 116 de la Constitución Federal la facultad de las autoridades electorales de carácter administrativo de las entidades federativas para que éstas puedan solicitar a la autoridad administrativa federal la organización de los procesos electorales locales a través de la celebración de un

convenio. Con esto, quedó abierta la posibilidad para que el referido Instituto organizara y vigilara las elecciones locales.

Por otro lado, al Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación se le fortalece con la permanencia de sus Salas Regionales y con las nuevas competencias de las mismas y la Sala Superior de ejercer control de constitucionalidad de leyes electorales con el fin de desaplicarlas en el caso concreto, si fuese necesario determinar una contradicción entre éstas y la Constitución Federal.

III. Reforma constitucional en materia político-electoral 2014 y el impacto institucional en las entidades federativas.

La transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional de Elecciones como nuevo órgano administrativo nacional que puede absorber todas o algunas de las funciones de los organismos electorales de los estados, ocasionó que tanto intelectuales como periodistas y la sociedad en general, se alarmaran por la gran tendencia centralizadora de la reforma político-electoral publicada el diez de febrero de 2014, sin embargo, como ya quedó establecido en el apartado anterior y si reflexionamos al respecto, nos damos cuenta que el cambio que se da en el sistema electoral mexicano con esta última reforma era el siguiente paso a seguir, y más después de lo logrado con la reforma de 2007.

Para dar eficacia a esta nueva distribución de competencias y al nuevo sistema electoral mexicano en general, la reciente reforma constitucional, en su régimen transitorio,¹⁴⁰ ordena la emisión de cuatro nuevas leyes: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Delitos Electorales y la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional. Las primeras tres fueron publicadas el veintitrés de mayo de 2014

¹⁴⁰ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

en el Diario Oficial de la Federación,¹⁴¹ quedando pendiente la publicación de la ley relativa a la reglamentación de la propaganda gubernamental contemplada por el artículo 134 de la Constitución Federal.

En consecuencia a lo anterior, las legislaturas locales se vieron obligadas a adecuar su marco-jurídico interno a la nueva normatividad federal antes del inicio de sus procesos electorales. Homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales en todo el territorio nacional y garantizar altos niveles de calidad en la democracia, fueron los principales objetivos planteados por esta reforma y a pesar de que la actividad electoral no fue del todo centralizada, al Instituto Nacional Electoral se le otorgaron dos facultades muy especiales: la de delegar de manera extraordinaria alguna de sus atribuciones a los organismos electorales locales de carácter administrativo y, la de asumir directamente todas o algunas de las atribuciones locales, siempre y cuando se acrediten los supuestos establecidos en la legislación secundaria,¹⁴² lo cual implica que el órgano central cuenta con la posibilidad de asumir en forma íntegra o parcial la organización y vigilancia de los procesos electorales locales o atraiga a su jurisdicción asuntos de competencia originaria de las autoridades electorales locales; esto, ya sea por la acreditación de los supuestos establecidos en la ley o bien por medio de una petición fundada y motivada formulada por la mayoría de los consejeros electorales locales del órgano electoral local respectivo.

Con todo lo anterior, está claro que la reforma constitucional en materia político-electoral ha causado un gran impacto en las entidades federativas del Estado mexicano. En efecto, con la creación del nuevo órgano administrativo nacional electoral la naturaleza y atribuciones de los institutos encargados de organizar y vigilar los procesos electorales de las entidades federativas es reconfigurada. Ahora, las autoridades referidas son definidas como Organismos Públicos Locales

¹⁴¹ Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Disponibles en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=05&day=23>

¹⁴² Artículo 41, fracción V, apartado C, incisos a), b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 32, numeral 2, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Electorales, mismos que gozan de autonomía constitucional y realizan exclusivamente aquellas actividades que quedaron fuera de las competencias atribuidas al órgano de carácter nacional. Estas facultades fueron definidas por las legislaturas locales respetando y aplicando las disposiciones generales que al respecto han sido emitidas por la autoridad nacional.

Los cambios más significativos que sufrieron los entes administrativos locales son dos: el relativo a su conformación, pues están ahora integrados por siete consejeros electorales de entre los cuales uno funge como presidente y, el procedimiento por medio del cual se designa a los referidos consejeros, esto en virtud de que la reforma constitucional en estudio, otorga la facultad al Instituto Nacional Electoral para designar y remover a los consejeros electorales locales a través del procedimiento establecido por la Constitución Federal y la legislación secundaria.¹⁴³

A pesar de que esta reforma no tiene por objeto reconfigurar la estructura y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales locales, como sucedió con los organismos de carácter administrativo, éstos sufren dos cambios trascendentes: uno relativo a su autonomía y el otro concerniente al procedimiento de designación de los magistrados que los integran. El primero de ellos, se logra con el afán de homologar la estructura de estos entes jurisdiccionales, en virtud de que en algunas de las entidades federativas éstos formaban parte de la estructura del Poder Judicial del Estado, los cuales, a raíz de la publicación de las leyes reglamentarias que dotan de eficacia a esta reforma constitucional están obligados a desincorporar de la estructura de su Poder Judicial a los Tribunales o Salas Electorales para dotarlos de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.¹⁴⁴ En lo que respecta al procedimiento de designación de los magistrados electorales locales, éste deja de estar en manos

¹⁴³ Artículo 116, fracción IV, inciso c) numerales 2 y 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁴ Artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

del poder público de cada uno de los estados para ceder esa facultad al Senado de la República.¹⁴⁵

Además, en el régimen transitorio de la reforma,¹⁴⁶ quedó establecido que en aquellas entidades federativas que celebrarían proceso electoral en el año 2015, los órganos electorales, tanto de naturaleza administrativa como jurisdiccional, debían de estar debidamente integrados a más tardar el treinta de septiembre de 2014. En consecuencia y en acato al mandato constitucional, el Instituto Nacional Electoral y el Senado de la República emitieron las convocatorias respectivas y después del procedimiento establecido para tal efecto, designaron a 126 consejeros electorales y 67 magistrados, respectivamente, correspondientes a dieciocho entidades federativas,¹⁴⁷ y a las cuales se han sumado ya el resto del territorio nacional, para dar así cabida a un completamente nuevo cúmulo de funcionarios electorales.

Es importante dejar en claro que el impacto que sufren las entidades federativas a consecuencia de la reforma constitucional y legal federal, no es solamente en cuanto a las autoridades electorales administrativas, sino que ambas reformas han obligado a que el régimen local electoral sea modificado con el propósito de adecuar su marco normativo interno a las nuevas normas establecidas en el ámbito federal. Lo anterior, implicó un gran reto para las legislaturas locales en virtud de que los plazos otorgados para realizar la armonización fueron muy cortos y los temas sobre los cuales se tuvo que legislar son de suma importancia para la vida democrática del país, y que significaron un esfuerzo conceptual y jurídico de enorme trascendencia para darle coherencia al sistema electoral en su conjunto.

Entre los cambios más trascendentales que tuvieron que llevar a cabo las legislaturas locales en su ley electoral, está la homologación de los calendarios

¹⁴⁵ Artículo 116; fracción IV, inciso c), numeral 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁶ Op. cit. nota 142

¹⁴⁷ Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

electorales, es decir, la reforma constitucional estableció que la jornada electoral de los procesos federales y locales deberán celebrarse el primer domingo del mes de junio del año que corresponda. Lo anterior con el afán de que las etapas de los procesos electorales tanto federales como los locales se vayan homologando. En cuanto a la duración de las precampañas y campañas electorales locales, a groso modo, la Constitución Federal establece los parámetros generales para su duración: las campañas electorales durarán de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días para la elección de diputados locales o ayuntamientos. Las precampañas no pueden exceder de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales,¹⁴⁸ los cuales no necesariamente tienen que coincidir en todas las legislaciones de los estados, sin embargo, se considera oportuno que los calendarios se vayan sintonizando para ir abonando a una mejor organización electoral.

Otro tema relevante de la reforma es el de la fiscalización. A partir de su entrada en vigor, la Constitución Federal otorga la facultad al Instituto Nacional Electoral para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales, sin embargo, también plantea la posibilidad de que ésta sea delegada por el propio Instituto a las autoridades electorales de carácter administrativo.¹⁴⁹ Los sujetos obligados son los siguientes: partidos políticos nacionales y locales, aspirantes a candidatos o candidatos por la vía independiente, precandidatos y candidatos postulados por partidos políticos o coaliciones, organizaciones que pretendan obtener el registro como partidos políticos nacionales o locales, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones de observadores electorales a nivel nacional.

La lectura de los sujetos obligados deja entrever que lo único que pueden fiscalizar las autoridades administrativas locales son los ingresos y egresos de las

¹⁴⁸ El artículo 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁹ Artículo 41, fracción V, apartado B y apartado C, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

agrupaciones políticas locales y de las organizaciones que realicen tareas de observación electoral. Por lo tanto, las legislaturas de las entidades federativas tuvieron que incorporar a su normatividad electoral las reglas necesarias que permitan al Organismo Público Local Electoral ejercer esta facultad.¹⁵⁰

En cuanto a la geografía electoral, la reforma constitucional establece que la demarcación territorial, tanto federal como local, será realizada por el órgano electoral administrativo de carácter nacional, basándose en el último censo general de población.¹⁵¹ Sobre este tema, es muy importante tener en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 116, fracción II, dispone que las leyes locales son las encargadas de definir la integración de las legislaturas de las entidades federativas, razón por la cual, es trascendente armonizar la distritación realizada por el Instituto Nacional Electoral con la decisión soberana de integración de los Congresos locales realizada por las propias entidades federativas.

Con el objeto de evitar duplicidad de funciones en los procesos federales y locales, el legislador federal contempla en este nuevo marco normativo la integración de una casilla única para aquellas elecciones concurrentes. Para lo cual, la legislación secundaria establece que cuando esto suceda, en la integración de las casillas debe incorporarse un secretario y un escrutador adicional;¹⁵² regla que también aplica cuando en el proceso electoral respectivo se lleve a cabo alguna consulta popular. Ante esta situación, resultó necesario que las legislaciones locales incorporaran en su ley respectiva disposiciones similares para así garantizar el adecuado funcionamiento de la casilla única.

¹⁵⁰ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“La reforma político-electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”*. México. Instituto Nacional Electoral. 2014. Página 16-17.

¹⁵¹ Cft. Artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“La reforma político-electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”*. México. Instituto Nacional Electoral. 2014.

¹⁵² Artículo 82, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como una temática novedosa, se incluye en el texto constitucional y legal la figura de la reelección estableciendo que los senadores pueden ser electos hasta por dos períodos y los diputados federales hasta por cuatro períodos consecutivos. En consecuencia, las entidades federativas debieron regular la reelección en su normatividad interna para los cargos de diputados, los cuales pueden ser electos hasta por cuatro períodos consecutivos y presidentes municipales, regidores y síndicos, los cuales pueden ser reelectos por un período más del que fueron postulados.¹⁵³

Otro cambio trascendental se da en el sistema de nulidades de elección por violaciones graves, dolosas y determinantes, ahora, además de las causales ya establecidas se incorporan tres más: exceso en los gastos de campaña por un cinco por ciento del monto total autorizado, la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos establecidos por la ley, y recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. En estas nuevas causales de nulidad, como en las demás, tiene que aplicarse el carácter determinante y tienen que ser acreditadas de manera objetiva y material.

Las violaciones serán determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.¹⁵⁴ Es importante dejar claro, que la homologación de las leyes electorales locales con estas nuevas causales de nulidad de elección fue de carácter obligatorio y, además, se debe tomar en cuenta que a razón de que dos de ellas guardan relación con las campañas electorales, fue necesario considerar los criterios establecidos por la normatividad federal en materia de fiscalización, para así, lograr un sistema electoral nacional armónico.

¹⁵³ Artículos 59, 115, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción II, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵⁴ Artículo 41, base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Aparte de lo ya referido hasta aquí, existen temas que fueron objeto de reforma en los cuales la norma constitucional solamente obliga en el ámbito federal, es decir, tenemos determinadas cuestiones que pueden o no impactar en el marco normativo interno de las entidades federativas, por ejemplo, el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, el cual se plantea solamente como una posibilidad, en virtud de que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce el derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero al establecer que éstos podrán votar no solamente en las elecciones federales, sino también para Gobernadores o Jefe de Gobierno, siempre y cuando así lo determinen las constituciones locales¹⁵⁵. En consecuencia, queda claro que esta norma no es de carácter obligatorio, sin embargo, con la finalidad no solo de contar con un sistema electoral homogéneo y armonizado, sino que además con el afán de maximizar el derecho fundamental de votar, es recomendable que las legislaturas de los estados establezcan esta posibilidad en su normatividad interna, estableciendo para ello las reglas para su ejercicio.

Otro de los temas que puede decirse que es discrecional su homologación o armonización en las leyes electorales de las entidades federativas, es el relativo a los partidos políticos locales y candidatos. La Ley General de Partidos Políticos¹⁵⁶ dispone que los congresos locales están facultados para regular todo lo relativo a los partidos políticos locales, es decir, su constitución y registro, derechos y obligaciones, asuntos internos, la selección de sus dirigentes y candidatos, entre otros, a excepción, como ya se dijo en líneas anteriores, de lo concerniente a la fiscalización, en virtud de que esa es una facultad del Instituto Nacional Electoral. Así pues, a pesar de no existir una norma imperativa que obliga a las legislaturas de los estados a emitir una reglamentación armónica con la establecida por las leyes generales de instituciones y procedimientos electorales y la de los partidos políticos, es pertinente considerar estas normas al momento de adecuar las legislaciones locales a las federales.

¹⁵⁵ Artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁵⁶ Artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos.

Además de lo anterior, existen atribuciones que a raíz de la reciente reforma el Constituyente Permanente y el legislador federal dejan en manos tanto del Instituto Nacional Electoral como de los Organismos Públicos Locales Electorales, tales como la organización de las elecciones internas de los partidos políticos que así lo soliciten¹⁵⁷ y los resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos¹⁵⁸; por ello, las legislaturas locales han tenido que contemplar un procedimiento específico para llevar a cabo esos procedimientos de selección interna, tomando como punto de partida las normas que a nivel federal hacen alusión a dicho proceso, estableciendo un esquema armónico entre las atribuciones del órgano central y de los de las entidades federativas respecto a los criterios generales sobre los resultados preliminares, encuestas, observación electoral y conteos rápidos.

De los párrafos anteriores, se puede observar que los cambios generados al sistema electoral mexicano fueron de gran trascendencia. Han implicado un enorme reto para el nuevo órgano administrativo de carácter nacional quien es ahora el encargado en dirigir el sistema electoral mexicano y asimismo, para los organismos públicos locales.

IV.- ¿Un federalismo cooperativo electoral o la centralización del poder?

Ya se han mencionado en el presente capítulo algunas de las características y generalidades del sistema federal adoptado en México, se han observado también los cambios producidos en diversos tiempos y sobre aspectos como el sistema de gobierno, los partidos políticos y los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales a nivel federal y local, por mencionar algunos.

¹⁵⁷ Artículo 41, fracción V, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 32, numeral 2, inciso a) y 44, inciso ff) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y artículo 45 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁵⁸ Artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 5 y apartado C, numeral 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 32, numeral 1, inciso a), fracción V y 213 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora es turno de entrar al estudio de lo que al día de hoy se le ha denominado como el *nuevo federalismo electoral*, el cual deviene a partir de la reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del 2014.

Como se ha dicho, el sistema federal en México está consagrado en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales señalan que ha sido voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley Fundamental y que al ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en ningún momento se podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Para Andrés Serra Rojas,¹⁵⁹ el Estado federal es una forma de organización política, donde cada estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y contribuye a la formación de la voluntad del Estado federal. Además, señala que, aunque el federalismo se reconoce en los textos constitucionales, el Estado moderno tiende en forma evidente a una centralización política en lo general, mientras que, en el orden interno, la descentralización parece ser el camino más adecuado para la atención de los graves problemas.

Ahora bien, es necesario referir que un sistema federal reconoce la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia soberanía y realidad en tanto que exigen un espacio particular de autodeterminación, cuestión que implica la facultad de crearse sus propias normas y reglas de conformación y ejercicio. En ese sentido se ha señalado que el federalismo requiere de diversas directrices: organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de

¹⁵⁹ SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado". Editorial Porrúa. México. 1996. Págs. 620-625.

subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados; integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias; y dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al respecto podemos concluir que en un sistema federal la delimitación territorial de las entidades federativas debe regirse en igualdad de condiciones pero bajo reglas propias diferenciadas de las del nivel superior, ponderando su conformación con perspectiva al entorno social, pero guardando similitudes de organización política con el mando superior.

De lo anterior se desprende una premisa substancial en relación a la naturaleza de los sistemas federales: la distribución de competencias. Dentro del federalismo, los estados carecen de una soberanía exterior y de ciertas facultades interiores, las cuales son conferidas al gobierno central, pero conservan para su propio gobierno las facultades que no hayan sido cedidas ya. Esta condición se observa de lo estipulado en los artículos 73 y 124 de la Norma Fundamental, el primero estableciendo la competencia exclusiva del Congreso de la Unión en materia legislativa y el segundo –artículo que desde 1917 nunca ha sido modificado– estableciendo que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Este principio de distribución de competencias normativas tiene como finalidad el configurar ordenadamente las facultades entre los centros de creación normativa de las entidades locales y la federal. Al respecto, Miguel Carbonell¹⁶⁰ refiere que cada fuente de la que emana el derecho – federal o local – tiene un campo de acción limitado y no puede regular más que las materias que entran en tal radio. En ese sentido, al ser la propia Constitución la que provoca esta edificación de facultades normativas entre el nivel federal y local, al estar supeditada su creación a lo que en su articulado se señale, es también nuestra Carta Magna la que refiere

¹⁶⁰ CARBONELL, Miguel. *Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>

un catálogo de facultades, mismas que se categorizan entre explícitas e implícitas, concurrentes o coincidentes y residuales.

En cuanto a la primera categoría, las facultades explícitas o expresas describen a aquellas facultades que textualmente son relacionadas dentro de la Constitución a cada uno de los centros de producción normativa, y las implícitas las que el Poder Legislativo puede concederse a si mismo o a cualquiera de los poderes federales como medio para ejercer alguna de las facultades expresas. En cuanto a las segundas, Miguel Carbonell ha realizado una ejemplificación diáfana al mostrar tres tipos de facultades concurrentes o coincidentes:¹⁶¹

- a. *Puede darse que exista simultaneidad reguladora absoluta—esto es, que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia—, como es el caso del artículo 117 constitucional in fine, que establece: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”. Otro ejemplo se encuentra en el artículo 18 constitucional, párrafo cuarto, que dispone: “La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.*
- b. *Puede suceder que tal simultaneidad sea sólo parcial en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas. Éste es el caso de la salud, en el que la Federación puede legislar sobre “salubridad general” (artículo 73 fracción XVI) y los Estados sobre “salubridad local”; otro ejemplo es el de las vías de comunicación (artículo 73 fracción XVII), en el que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.*
- c. *Puede también darse que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución.*

¹⁶¹ CARBONELL, Miguel. Op. Cit. Pág. 387

Por último, las facultades residuales son aquellas que se obtienen por exclusión y que se encuentran reservadas a las entidades federativas, como es el caso de lo estipulado por el ya mencionado artículo 124 constitucional.

Mucho se ha hablado si estas distribuciones competenciales y facultativas plasmadas en la Constitución, por separado, encuadran en algunos de los tipos de federalismos que a través de los años se han acuñado en todo el mundo. Estamos hablando de los federalismos duales, centralizados y cooperativos.

En lo concerniente a los federalismos duales, su esencia se extiende a que en un mismo Estado concurre una forma de gobierno en donde coexisten autonomías que detentan poderes distintos y en principio exclusivos, aunque no necesariamente excluyentes según el ámbito de su competencia y siempre conforme a la adscripción que de ellos haga la norma fundamental. En México, el primer antecedente de este tipo de federalismo se dio en la Constitución de 1842, en la cual el artículo 80 disponía que *todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso nacional, el Poder Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos*. Del mismo modo, en la actualidad es el artículo 124 el que ostenta matices de dualidad federalista, ya que dispone que *las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*.

Ahora bien, en lo tocante al federalismo centralista, podemos decir por hacer solo su mención, que sus supuestos primordiales derivan en el inequívoco predominio del poder central o nacional, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros. Dentro del sistema de gobierno en nuestro país el centralismo como tal fue superado desde el siglo XIX, sin embargo, en la esencia de muchas normas, contando las electorales, en nuestra época se percibe esta jerarquía vertical.

Por su parte, el federalismo cooperativo presupone la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno, básicamente las federales y

las estatales, en el entendido que la cooperación no se circunscribe a la creación de leyes, sino que se proyecta a la dirección de programas, planificación de actividades y la competencia sede su paso a la cooperación. Este tipo de federalismo provoca que tanto los gobiernos locales como el federal, conjuntamente, ejerzan la toma de decisiones en una equiparación horizontal, lo cual, según la teoría, debiera reflejar la preocupación ligada de los estados y la federación por el progreso de la colectividad, esto, sin perder su propia autonomía y distribución de competencias, sino que las refuerza y las hace más flexibles en atención a la modernidad y a la necesidad de una homologación de decisiones y reglamentación.

A partir de todo lo anterior, podemos decir que contamos con una base clara de lo que por federalismo se entiende, sus características y los tipos que existen, lo cual nos permite adentrarnos en el tema de nuestro interés: el federalismo cooperativo electoral.

En la década de los noventa, se marcó una clara distribución de competencias entre los organismos electorales autónomos encargados de organizar y vigilar las elecciones en todo el territorio nacional, teniendo como base constitucional el artículo 116, en el cual se establecían los parámetros de actuación de los estados en materia comicial para diferenciarlos de la federal y conservar su autodeterminación jurídica. Lo anterior dio un crecimiento basto en relación a los órganos locales dada su constante profesionalización y continuo mejoramiento democrático. En esos años la única vinculación tangible entre los institutos locales con el órgano federal era la relativa al uso del padrón electoral a través de Registro Federal de Electores, en donde al tener el IFE la facultad expresa del registro de ciudadanos aptos para votar, los órganos locales debían permitir la intromisión del IFE para la consecución de sus labores como organizadores de las elecciones.

A partir del 2007 se plasmó en la Norma Suprema que en materia de radio y televisión el administrador único y encargado de regular, contratar y vigilar los tiempos de radio y televisión en todo el territorio nacional con motivo de las

labores de los órganos locales y partidos políticos, sería el órgano comicial de carácter administrativo federal. Es en este punto donde se empieza a discutir sobre si la naturaleza de dichas disposiciones enmarcaba de un federalismo colaborativo o bien de la centralización del poder, tomando el Instituto Federal Electoral facultades en pro del ejercicio electoral o únicamente como una forma de ir quitando facultades a los organismos estatales. Desde otro punto de vista la aparición de un monopolio.

Es hasta la reforma constitucional de dos mil catorce cuando las fuerzas políticas nacionales buscan homologar en todo el país los parámetros bajo los cuales se realizan las contiendas electorales. La génesis de tal decisión devenía de la certeza e imparcialidad buscada en el actuar de las instituciones locales, tratando de evitar la injerencia de los partidos en el poder hacia las decisiones de los órganos autónomos. En ese sentido, a partir de la referida reforma el legislador en el ánimo de renovar el sistema electoral mexicano, desaparece al Instituto Federal Electoral para abrir paso a una nueva institución encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales: el Instituto Nacional Electoral. Este cambio, de federal a nacional, más que una modificación gramatical en la composición del nombre del aparato administrativo electoral es la base para sustentar el cúmulo de atribuciones que le fueron otorgadas.

La denominación “nacional”, *prima facie*, se entiende como un todo en un espacio territorial; así, debemos comprender que además de la función básica del órgano administrativo federal de organizar y vigilar los procesos electorales que tienen por objeto la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, ahora cuenta con la facultad de actuar en el ámbito de las entidades federativas por ser el órgano central o el mando superior encargado de dar vida normativa y vigilar, conforme a la Constitución, a los nuevos organismos públicos electorales locales (OPLES). Si la autonomía de los órganos electorales de carácter administrativo de las entidades federativas se ve vulnerada o no, es tema que estudiar en otra ocasión, pero según se desprende de la exposición de motivos de esta reforma, lo que se busca con ella es la coordinación entre ambos niveles para la organización

y supervisión de los procesos electorales locales.

Asimismo, se dispuso un cambio en su estructura. Se planteó que a nivel nacional el Consejo General se integraría por once consejeros, los cuales son designados mediante el procedimiento estatuido en la Constitución Federal por la cámara de diputados y son electos de manera escalonada. Además se crea un Servicio Profesional Electoral Nacional, regulado por el propio Instituto, el cual busca la profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de sus servidores públicos y de los organismos públicos locales. Aquí obtenemos otro matiz entre el federalismo y el centralismo, ya que la duración y permanencia de los mandos operativos de los órganos electorales locales dependerá de las normas que el Instituto Nacional Electoral disponga para tal efecto.

En relación con los institutos electorales de las entidades federativas o como se les ha denominado Organismos Públicos Locales Electorales, debe decirse que sobrevivieron al cambio en virtud de que una de las intenciones básicas de la reforma era su desaparición, lo cual se puede interpretar como un logro al sistema federal que impera en nuestra forma de gobierno. Estos organismos se integrarán por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, los cuales son designados mediante el procedimiento establecido o normado por el Consejo General del órgano electoral nacional, mismo que tiene también la capacidad de revocación de la designación en cualquier momento por causa justificada y motivada.

Este nuevo procedimiento de designación y remoción de consejeros electorales locales recientemente ha sido regulado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el acuerdo INE/CG86/2015, el cual fue aprobado en sesión extraordinaria de fecha quince de marzo de dos mil quince. El objeto del Reglamento para la designación y remoción de los consejeros de los OPLES es que el procedimiento que para tales efectos se lleve a cabo cuente con una secuencia que permita conocer todas las etapas y los requisitos dando certeza, así como establecer las causales de desechamiento, improcedencia y sobreseimiento, garantizado en todo momento el debido proceso con base en

reglas y normas previamente establecidas. En ese sentido para la designación de consejeros locales el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso que el proceso contaría con las siguientes etapas: convocatoria pública; registro de aspirantes; verificación de los requisitos legales; examen de conocimientos; ensayo presencial; y valoración curricular y entrevista. Estas etapas funcionan como un filtro que permite, al final del procedimiento, dejar a los mejores perfiles para ocupar los cargos, mismos que luego de la integración de propuestas se someten a la consideración del Consejo General quien designa por mayoría de ocho votos a la consejera o consejero presidente y/o a las y los consejeros electorales de los organismos públicos, especificando el periodo y el cargo para el que son designados.

En el caso de la remoción de estos cargos, el propio reglamento establece que son conductas de los consejeros contrarias a norma y motivo de destitución: realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; y dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo. En cualquier caso, para que proceda la remoción del Consejero Electoral denunciado, se requiere de al menos ocho votos de los integrantes del Consejo General.

Continuando con la nueva configuración institucional que trajo consigo la reforma, se creo también un nuevo catálogo de competencias entre los órganos locales y el federal, el cual puede atenderse desde dos visiones, una centralista en la que el órgano nacional puede tomar las riendas de una elección local en su totalidad según la norma reglamentaria, o desde la perspectiva cooperativa o colaborativa en la que ese mismo ente federal en conjunción con los OPLES estructuran un

proceso electoral local en donde será uno el encargado de ejecutar ciertas facultades y el otro atenderá a las que le corresponden, pero ambos en búsqueda del mismo fin el cumplimiento de los programas y acciones que consoliden el haber democrático del Estado.

Así pues, el artículo 41, base V, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un catálogo de facultades que el Instituto Nacional Electoral tiene dentro de los procesos electorales tanto federales y locales.

- La capacitación electoral. La tarea de la capacitación es una de las labores más arduas para cualquier órgano electoral debido al cúmulo de ciudadanos que deben ser instruidos como funcionarios de Mesa Directiva de Casilla para el día de la Jornada Electoral. Conforme al transitorio Octavo del dictamen que reforma la Constitución y que es materia del presente análisis, se estableció que la capacitación electoral se encontraría delegada a los estados, señalando también que en cualquier momento el INE podría asumir estos trabajos. En la realidad esa reasunción de labores de capacitación se dio previo del inicio del proceso electoral federal 2014-2015, mediante el acuerdo INE/CG100/2014 con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en particular el correspondiente a la certeza en los procesos electorales celebrados en los últimos dos años.
- La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales. El INE es responsable de realizar la distritación a nivel federal y estatal, incluyendo la división territorial de los distritos en el ámbito local. En ese sentido, y toda vez que previo a la reforma cada entidad federativa, según el procedimiento establecido en su normatividad, demarcaba sus distritos electorales, dicha facultad tuvo que ser suprimida de las constituciones o leyes electorales estatales.

- El padrón y la lista de electores. Si bien es cierto en muchas normatividades locales se prevé un padrón y lista electoral local, en el común de las ocasiones es el elaborado por el otrora Instituto Federal Electoral el que se utiliza, por ser este el que mayor certeza y actualización aporta a la tarea comicial. Esta facultad puede tildarse de centralista dado que el órgano federal acapara dicha labor, sin embargo la cooperación que en la practica se da en relación con el uso del padrón y de los listados nominales por parte de los estados aminora esa perspectiva.
- La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas. Al igual que la capacitación electoral esta facultad, aun cuando explícitamente estuviera conferida al INE, con base en el Octavo transitorio del Dictamen que reforma la Constitución se delegó a los estados y corriendo la misma suerte que la capacitación, el órgano electoral federal reasumió la facultad. La ubicación de las casillas y la designación de funcionarios es una de las actividades que más razón de existencia y supervivencia le otorga a los OPLES, sin embargo, el constituyente optó por la redistribución competencial al nivel federal eliminando esta trascendental tarea de la esfera facultativa de los estados.
- Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales. En el ámbito electoral, esta disposición reviste la calidad de una facultad concurrente ya que es el órgano central o superior el que emite la norma y el órgano estatal o local el que la pone en practica. Las facultades reglamentarias de los OPLES se ven vulneradas por normatividades como ésta ya que los avocan únicamente a simples ejecutores de las disposiciones emanadas de un ente diverso.
- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Anteriormente, eran los OPLES los órganos encargados de llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos federales y locales con

motivo de las elecciones estatales en relación a los gastos realizados en precampañas y campañas, pero ahora, la autoridad competente es el Consejo General del INE a través de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos. Debido a que la fiscalización de las finanzas de los partidos es uno de los principales e importantes cambios impulsados por las fuerzas políticas, el órgano nacional electoral, gracias a su imparcialidad, especialización, sustento material y humano, será quien vigile el gasto que con motivo del financiamiento se le otorga a los partidos a nivel federal y local en periodo de campañas. El INE con esta descomunal tarea debió para tal efecto elaborar una normatividad reglamentaria precisa y clara a fin de que se cumpla con el fin pretendido, el correcto uso del capital público que se le otorga a los partidos para sus actividades.

Ahora bien, el apartado C de la fracción V del artículo 41 de la Constitución, norma las facultades que en las entidades federativas los OPLES ejercerán.

- Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; Al igual que el INE, la especificación del financiamiento, el proyecto de pauta para radio y televisión, las coaliciones y alianzas, entre otras, son las diligencias sobre las que tendrán competencia los OPLES, como hasta la fecha lo han venido haciendo.
- Educación cívica. Ésta es una de las actividades más importantes en un Estado como el nuestro, la búsqueda de la consagración de los principios cívicos y democráticos es una premisa indispensable para el combate al abstencionismo y a al sedentarismo político de los ciudadanos. Que la tarea quede en manos de los OPLES es un gran logro en virtud de que aquellos, conforme al pleno conocimiento de la integración social y cultural de cada entidad en la que ejerzan competencia, pueden llevar a cabo las tareas necesarias para dar identidad a los valores esenciales de todo gobierno.
- Preparación de la jornada electoral. El día de las elecciones es uno de los momentos más importantes dentro de un proceso electoral y por ende sería

desproporcionado que fuera el órgano central aquel que asumiera esta tarea de una manera general, de ser así la realidad es que la existencia de los OPLES sería como la de un cuerpo sin alma.

- Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos; impresión de documentos y la producción de materiales electorales. Como se señaló anteriormente, el Consejo General del INE aprueba los lineamientos para esta actividad, quedando los OPLES como meros planeadores y ejecutores. Esta situación marca lo que un verdadero federalismo colaborativo implica, un ente en auxilio de otro con competencias marcadas pero en vías de un cumplimiento específico.
- Escrutinios y cómputos. Conforme a cada legislación el escrutinio y cómputo de los votos es llevado a cabo por los OPLES, variando, de estado a estado, la adecuación y definición del procedimiento que para tal efecto se han adoptado.
- Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; en analogía a lo estipulado por el artículo 124 de la Norma Fundamental, se le conceden a los OPLES todas aquellas facultades que no se encuentren explícitamente reservadas para el INE a nivel local, aquí como ya se había mencionado vemos un matiz de dualidad federal.

Además de todo lo anterior, el Instituto Nacional Electoral cuenta con tres facultades específicas que dependen de su Consejo General a través del voto de cuando menos ocho de los once consejeros que ahora lo integran. Estas actividades son las que pudieran señalarse como vulneradoras a la soberanía estatal en materia electoral y a la configuración de un verdadero y marcado centralismo, aunque en su mayoría dependen de la aprobación o mediación entre los entes federales y locales. Las facultades son:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.

- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

En ese sentido, para normar las nuevas atribuciones otorgadas al INE por el constituyente, el propio Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG87/2015, mediante el cual se establece el procedimiento y las hipótesis en las que se pueden ejecutar este tipo de facultades especiales.

Al respecto, en cuanto a la facultad de asunción se señala que los procedimientos especiales de asunción pueden ser totales o parciales. En cuanto a las totales, se dice que tienen por objeto que el INE asuma de manera directa la organización de todo el proceso electoral en una entidad federativa, delegación o municipio que originalmente corresponde a un OPLE, en términos del inciso a) del Apartado C, Base V, del artículo 41 de la Constitución. Para que esta facultad se dé se tiene acreditar que se afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, o que se vulneren los principios constitucionales electorales de imparcialidad, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impidan por lo tanto que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el OPLE o 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 al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por ese organismo, atendiendo a los principios rectores de la función electoral. Por lo que hace a la asunción parcial, se debe entender como la manera en la que el INE busca encargarse de una actividad propia de la función electoral en una entidad federativa y cuyo ejercicio corresponde a los OPLES, como la educación cívica, la declaración de validez, entre otras.

En cuanto a la facultad de delegación, se tiene como único objeto que el INE, de manera excepcional, pueda delegar a los OPLES alguna atribución, sin perjuicio de reasumir su ejercicio en cualquier momento. En ese tenor, las actividades que pueden ser delegadas por parte del Instituto son todas aquellas vinculadas con la función electoral establecidas en el inciso a) del Apartado B, de la Base V del artículo 41, de la Constitución. Por último, la delegación de facultades deberá realizarse antes del inicio del proceso electoral local. El reglamento aprobado mediante acuerdo INE/CG87/2015, establece un apartado especial en cuanto a la facultad de delegación en materia de fiscalización, al ser esta, como ya se dijo, una de las materias más protegidas por el legislador. En ese sentido, como excepciones específicas se ha estipulado que el OPLE deberá contar con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que, en su caso, emita el Consejo General, que la normativa en materia de fiscalización del estado se amolde a la legislación federal y que la infraestructura y equipamiento del instituto local sea el necesario para desarrollar las funciones señaladas.

Por último, en cuanto a la facultad de atracción, tiene como objeto que el Instituto Nacional Electoral conozca de cualquier asunto de la competencia de los OPLES, con el fin de sentar un criterio de interpretación y/o asegurar el adecuado desarrollo de la función electoral, debiendo valorarse el carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir para la sociedad y para la función electoral local, entendiéndose por excepcional aquello apartado de lo ordinario o de lo sucedido comúnmente o novedoso lo no ocurrido con anterioridad, de manera que no exista un caso precedente que sirva de referente respecto al modo de proceder.

Cabe destacar que en el presente año se aprobó y se comenzó a ejercitar una distribución de facultades aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través del Reglamento de Elecciones, el cual tiene como finalidad según su artículo 1, el regular las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como la operación de los actos y

actividades vinculados al desarrollo de los procesos electorales que corresponde realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, al Instituto Nacional Electoral y a los organismos locales de las entidades federativas.

Esta normativa pretende dar clarificación a la distribución de competencias entre los organismos administrativos electorales en nuestro país; sin embargo, en la práctica, el reglamento ha sido materia de muchas resoluciones emitidas por el máximo tribunal electoral, en las cuales, se ha puesto en tela de juicio la capacidad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral y la forma en la que, en ocasiones, trastoca la libertad configurativa de los Estados.

Ello genera en la mayoría de los casos una opinión en la que se va dejando de lado el federalismo cooperativo que tenemos en estudio y cada vez más se observa esta tendencia centralista, en la que los organismos locales han perdido soberanía sobre su ejercicio y práctica constitucional.

En lo concerniente al órgano jurisdiccional federal o Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), no fueron muchos los cambios vertidos ni la distribución de competencias modificada. Ahora el TEPJF a través de la Sala Regional Especializada se encuentra facultado para resolver lo relativo a las denuncias que, con motivo de la propaganda política y gubernamental, actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación se realicen, esto previa investigación que para tal efecto lleve a cabo el Instituto Nacional Electoral.

Algo similar envuelve a los tribunales estatales electorales, ya que su esfera competencial no fue trastocada, sin embargo, el cambio que tuvieron fue en la forma de designación de los magistrados que lo integran. Es decir, el nombramiento de los titulares de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas deja de estar al alcance de los poderes locales, en virtud de que ahora es el Senado de la República el encargado de designar a los referidos magistrados a través de una comisión integrada para tal finalidad. Al respecto, es importante hacer algunas precisiones: el órgano jurisdiccional electoral local tiene como función más importante la de ejercer el control de legalidad respecto de los

actos por medio de los cuales se eligen a quienes representan a la sociedad en el ejercicio de Poder Público de la entidad, por lo que, la designación de los integrantes de los tribunales electorales locales por parte del Senado de la República hace propicio que sean elegidas personas ajenas al entorno electoral propio de cada entidad, y aún más, la elección de los magistrados electorales locales por parte de un órgano federal puede generar un sesgo político o ideológico, violando con ello la garantía de independencia judicial que debe imperar en todo órgano encargado de la impartición de justicia. La independencia judicial está vinculada con la idea de Estado de Derecho, constituyendo uno de sus elementos esenciales, razón por la cual la impartición de justicia no debe estar supeditada a los órganos del poder político. El ejercicio de la función jurisdiccional debe estar sometido únicamente a la legalidad, a las fuentes de derecho vigentes pertenecientes al sistema jurídico respectivo. La garantía de la independencia judicial debe ser entendida como el conjunto de mecanismos tendientes a salvaguardarla, y la designación de los magistrados electorales locales por parte del Senado de la República, sin duda vulnera este principio.

Visto todo lo anterior y dejando de lado el aspecto jurisdiccional institucional, debemos preguntarnos en cuanto a la conformación normativa y competencial de los órganos electorales locales y el INE si ¿son realmente las decisiones adoptadas por el Constituyente la base de un federalismo colaborativo o no en materia electoral? ¿O es únicamente una forma de acercamiento a un centralismo maquillado?

El Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova Vianello, esgrime que el federalismo colaborativo o cooperativo es una de las formas de interpretar la reforma a la Constitución, en donde se pretende destacar que cada una de las autoridades electorales del sistema nacional de elecciones juega un rol específico a fin de elevar la calidad de las elecciones y homologar las condiciones de los procesos electorales locales con el estándar federal. En ese mismo sentido refiere que el Instituto Nacional Electoral asume una figura de respaldo y acompañamiento de los OPLES y está obligado a establecer

mecanismos de comunicación permanente, entendiendo en sí que el Instituto Nacional Electoral, con la nueva reforma, ostenta el rol de la coordinación y rectoría del sistema.

A nuestra consideración lo dicho por el Consejero Presidente del órgano rector en materia federal electoral tiene cierta razón. Esta reforma debe ser tomada, toda vez que ya se encuentra vigente en la vida constitucional del Estado, como una forma de avance democrático. Es necesario considerarla como una prueba para los OPLES en cuanto a sus condiciones de capacidad técnica, profesional y de imparcialidad. El oponerse a la misma sería un retraso en el dinamismo con el que año a año se va configurando la materia. Sin bien es cierto, figuras como las facultades especiales del INE sobre los entes locales – asunción, delegación y atracción – tienen marcados matices centralistas, es necesario que los organismos estatales velen por realizar las tareas encomendadas de la mejor manera y garantizar su ejecución. Los OPLES a través de sus consejos, también deben impulsar que se les delegue la mayor cantidad de facultades, como la capacitación electoral, la fiscalización, la ubicación de las casillas entre otras, para demostrar que existe este ánimo de colaboración y cooperatividad, así como la confianza en las instituciones del Estado mexicano. La vinculación permanente entre ambos niveles debe ser la prioridad.

Es de señalarse que también existen facultades otorgadas al ente federal que a nuestro criterio nunca debieron salir de la esfera competencial de los órganos locales. La distritación local y la reglamentación en materia de encuestas, material electoral y observadores electorales, si bien es cierto son tareas son reglamentadas por el INE y ejecutadas por los OPLES, también es cierto que no existía la necesidad de separarlos de su facultad reglamentaria. En materia de distritación lo órganos locales tienen preferencia en cuanto a esa función, ya que son los entes locales los que conocen a ciencia cierta las distribuciones territoriales de cada estado, las costumbres regionales y la repartición política demográfica. En lo que respecta a la reglamentación de las actividades de encuestas, material electoral y observación lectoral, esta decisión es burda y fuera

de toda proporcionalidad, necesidad e idoneidad, pues es simplemente otorgar al INE una forma de intromisión a la actividad local.

Federalismo cooperativo o centralismo maquillado son conceptos que en la realidad deben dejarse de lado, lo realmente importante es el avance político electoral de nuestro entorno, el cumplir con ese rol establecido y ejercerlo con la mayor excelencia. Como se dijo, esta es una prueba más para el sistema nacional electoral, del que sea cual sea el resultado, se deberá seguir con un sentido de perfeccionamiento de la protección de la representación popular en los órganos del estado y la autenticidad del sufragio en México.

Si es una colaboración institucional real o un centralismo de funciones, el verdadero fin es el de que en un momento de nuestra historia consolidemos instituciones que cumplan con las exigencias sociales y con los principios rectores de objetividad, imparcialidad, profesionalismo, certeza y máxima publicidad que revisten esta importante materia.

Además, debe señalarse que reformas y distribución de competencias como la realizada con esta última reforma electoral generan el tan mencionado desgaste de la autonomía de los OPLES, pues si bien es cierto, cumplen con los parámetros de un órgano autónomo en muchas ocasiones la reglamentación que deben atender no es la que la propia entidad federativa dispone, sino aquella que el INE le impone.

Debemos recordar que las elecciones son una herramienta mediante la cual el ciudadano decide quién será el que lo represente ante los órganos de gobierno, atendiendo a las necesidades propias de cada demarcación electoral. Al contrario, al ser un ente federal quien designe el procedimiento o método de elección se trastoca un principio por demás implícito que es el que sean los ciudadanos de una comunidad quienes establezcan las formas en las que realizarán sus métodos de designación popular.

Así, no solamente la autonomía de los OPLES se ve transgredida, sino también la soberanía de un estado por estar supeditado a las decisiones que se tomen a nivel federal, las cuales en su mayoría se realizan sin una consulta o investigación previa a efecto de contemplar los requerimientos, capacidades y necesidades de cada circunscripción estatal.

V.- Formas de organización electoral en el Derecho Comparado

Las elecciones en todo el mundo son una forma de exteriorizar la voluntad de los ciudadanos de un Estado a fin de elegir a aquellos que los represente en el poder público. Por ello, en el presente apartado habremos de abocarnos al análisis de algunos modelos electorales en América y Europa, ello a efecto de realizar una comparativa entre nuestro actual sistema y el que ha funcionado en otras latitudes, analizando si existen directrices que puedan abonar a un sistema como el mexicano.

En las constituciones de los Estados, se expresan los principios y valores en que se deben basar los procesos electorales para que éstos sean auténticos y democráticos. El establecimiento de órganos de control encargados de la organización electoral para salvaguardar la soberanía popular como principio constitutivo de la democracia, es la tendencia general de todos los ordenamientos examinados. Lo anterior es así porque la organización electoral¹⁶² es un servicio público, de carácter nacional, consistente en la administración del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección.

La existencia de un modelo de administración electoral único no es posible, sin embargo, la mayoría cumplen con los principios y valores consagrados en sus

¹⁶² INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *“Diccionario Electoral, tomo II”*. Tercera Edición. México. 2003. Página 944.

respectivos ordenamientos supremos, y la diversidad de los matices con los que se exteriorizan los regímenes o modelos electorales tiene su origen en la naturaleza jurídica de cada Estado, así como sus respectivos antecedentes históricos.

Conforme lo ha planteado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral en América existen tres modelos de administración electoral, uno independiente en el que al conformación en un estado se da con uno o dos órganos electorales ajenos a toda intromisión política en sus decisiones; el modelo gubernamental involucra órganos públicos como organizadores de las elecciones ya sean secretarías de estado o autoridades locales; y un modelo mixto en el que existe la combinación de un modelo independiente y uno gubernamental.

Es claro desde nuestra perspectiva que el modelo ideal es aquel que se denomina independiente en virtud de que las decisiones y resultados obtenidos por el órgano electoral cobran mayor autenticidad cuando no se encuentran involucrados intereses gubernamentales. Tal es el caso de México y los esfuerzos realizados para lograr la independencia o autonomía de las instituciones electorales que a través de los años pasaron de ser de un sistema gubernamental a uno mixto y de uno mixto a uno meramente independiente.

Países como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela cuentan con una conformación institucional electoral regida bajo un modelo independiente, en el que, en algunos casos, como en México, los partidos políticos forman parte de estos órganos dotándolos de un matiz mixto. Mientras tanto Argentina y Brasil cuentan con un sistema claramente mixto.

En ese sentido podemos vislumbrar cuáles son los organismos electorales con los que cuenta cada país a lo largo de la América Latina. En Argentina se encuentra la Cámara Nacional Electoral; Bolivia cuenta con un Tribunal Supremo Electoral; Brasil tiene al Tribunal Superior Electoral; Colombia al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional de Electores; Costa Rica al Tribunal Supremo de

Elecciones; Chile cuenta con el Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones; Ecuador al Consejo Nacional Electoral; Guatemala y Honduras a un Tribunal Supremo Electoral; en Nicaragua está el Consejo Supremo Electoral; Paraguay al Tribunal Superior de Justicia Electoral; Perú se configura con el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales; Puerto Rico a la Comisión Estatal de Elecciones; Uruguay a la Corte Electoral; y Venezuela al Consejo Nacional Electoral y a la Sala Electoral del Tribunal Supremo.

ARGENTINA.¹⁶³

Es una nación que adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Está integrado por veinticuatro provincias, cada una de ellas dicta para sí su propia Constitución bajo el sistema representativo republicano y de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, eligen a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios sin intervención del Gobierno Federal.

Coexisten dos ordenes de organización electoral: el nacional encargado de las elecciones de las autoridades nacionales y el provincial encargado de las elecciones de las autoridades provinciales y municipales. Las elecciones de las autoridades nacionales¹⁶⁴ son administradas por el Poder Judicial ordinario quien es el que controla todo el proceso electoral: la inscripción de los partidos políticos, registro de candidatos, organización de elecciones para la renovación de los poderes públicos del Estado, así como la resolución de las controversias suscitadas a lo largo del período de elecciones asegurando su pureza y legitimidad.

Es la Cámara Nacional Electoral la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral, es un tribunal con una naturaleza específica en cuanto a la justicia

¹⁶³ Artículos 1, 5 y 121 de la Constitución Nacional Argentina.

¹⁶⁴ Artículo 48 del Código Electoral Nacional (Ley 19.945) y artículo 1 de la Ley de Organización de la Justicia Nacional Electoral (Ley 19.108).

nacional electoral y a un rol esencial en todo lo relativo a la organización de los procesos electorales. En ese sentido, cuenta con facultades reglamentarias, operativas y de fiscalización, además de las funciones jurisdiccionales propias de todo tribunal de justicia. Se integra por un presidente, vicepresidente, juez de cámara, secretario de actuación electoral, secretario de actuación judicial y secretaria de cámara.

En lo que respecta a la provincias, la organización electoral puede variar, pero el denominador común es que los órganos encargados de la organización, vigilancia e impartición de justicia en la materia electoral sean integrados por el Poder Judicial. Bajo el procedimiento de designación y los requisitos establecidos por la legislación respectiva, por ejemplo, la Provincia de La Pampa¹⁶⁵ establece en su Constitución la existencia de un Tribunal Electoral permanente integrado por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General de la Provincia y el Juez de Primera Instancia de la Capital que se designe por sorteo. En la Provincia de Buenos Aires¹⁶⁶ la Junta Electoral es el órgano encargado de la materia electoral es permanente, integrado por los presidentes de la Suprema corte de Justicia, del Tribunal del Cuentas y tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital, la cual se encarga de organizar y juzgar la validez de las elecciones.

A pesar de que la función electoral es asumida por el Poder Judicial a través de la Cámara Nacional Electoral y no es delegada a órganos autónomos a los poderes del Estado argentino, puede usarse como punto de referencia en el tema que nos ocupa por tratarse de un Estado federal, que como tal, respeta la autonomía de las provincias que lo integran, tan es así que las Constituciones de las provincias establecen el funcionamiento, estructura, requisitos y modo de designación de los integrantes de los Tribunales encargados de la impartición de justicia electoral.

¹⁶⁵ Artículo 51 de la Constitución de la Provincia de La Pampa.

¹⁶⁶ Cft. Artículo 63 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y artículos 14 y 20 de la Ley Electoral.

BRASIL.¹⁶⁷

La Organización Político-Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos, en los términos de la Constitución. Los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar nuevos estados o territorios federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria.

Conforme al transcurso del tiempo y de acuerdo con los cambios que cada país vive, en el caso de Brasil se han incorporado diversos sistemas electorales, el sufragio directo desde 1881, evidenciando cambios que van desde limitaciones a ejercer el sufragio a quien no supiera leer y escribir hasta establecer una edad mínima para votar de 25 años, cuestiones que han quedado superadas. A la fecha y luego de la emisión de la Constitución de 1988, Brasil ostenta un sistema de partidos políticos, el cual salvaguarda la equidad entre los mismos desde su constitución hasta la aparición en medios de comunicación sin estar aun plenamente consolidado; debe decirse además que existe una obligación para la emisión del voto para aquellos que estén facultados para su ejercicio.

Así, de acuerdo con lo establecido en la Constitución brasileña, el Tribunal Superior Electoral se compone de siete ministros elegidos para un periodo de dos años, con la posibilidad de reelegirse para un periodo más, y además, existe un Tribunal Regional Electoral en cada estado y Distrito Federal, los cuales también se integran por siete ministros. El Tribunal Superior Electoral es la máxima autoridad en la materia, al cual le compete resolver las apelaciones de la materia interpuestas ante los Tribunales Regionales, el control de los registros electorales, la organización de los comicios, el cómputo de votos y la proclamación de los candidatos electos.

En comparación con el estado mexicano, Brasil comparte la conformación de una república democrática y un sistema de partidos en vías de renovación. Sin embargo,

¹⁶⁷ Artículos 18, 118, 119 y 120 de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

la cuestión de más diferencia entre ambos países es la obligatoriedad del voto y la penalización por la ausencia de este ejercicio. En México el voto es un derecho y una obligación ciudadana, sin embargo no se toma como una obligación coercitiva, es decir, una mandato universal. Al respecto de los órganos que dirigen los procesos electorales los cambios son marcados, teniendo como similitud principal la obligación de la organización de elecciones presidenciales, para diputados y senadores.

CHILE

El Estado de Chile¹⁶⁸ es una república democrática y unitaria, su territorio se divide en regiones, su administración es descentralizada. Chile, al igual que México, cuenta con un modelo de organización electoral dual, es decir, la función electoral está depositada en dos órganos autónomos: uno administrativo y otro jurisdiccional. Sin embargo, es importante señalar que la Constitución Política de Chile solamente deja entrever la existencia del Servicio Electoral -órgano encargado de organizar y vigilar el proceso electoral- pero es el legislador quien establece su estructura y le concede personalidad jurídica y autonomía.

El Servicio Electoral Chileno es el encargado de organizar, fiscalizar y vigilar todos los actos electorales prescritos por la Constitución y las leyes. Es un órgano que ejerce su jurisdicción y competencia a lo largo del todo el territorio chileno. Por lo que respecta a la justicia electoral, esta se ejerce en dos ámbitos de aplicación: el nacional y el regional, donde los tribunales regionales actúan con autonomía dentro de su esfera de actuación.

El Tribunal Calificador de Elecciones es un organismo jurisdiccional autónomo, permanente y especial que se ocupa de conocer del escrutinio general, de la calificación de las elecciones del Presidente y de los miembros del Congreso Nacional y de resolver reclamaciones y proclamar a los que resultan elegidos;

¹⁶⁸ Artículos 3, 84, 85 y 95 de la Constitución Política de la República de Chile y artículo 60 de la Ley Orgánica Constitucional Sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

también conoce de los plebiscitos que se convoquen, de las reclamaciones relativas a la inscripción de candidaturas, de las reclamaciones de nulidad de las elecciones, pudiendo ordenar repetir la votación en las mesas receptoras de sufragios que declare nulas.

Los tribunales electorales regionales son los encargados de calificar las elecciones gremiales y las prescritas por la Constitución, los cuales están integrados por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegida por ésta y por dos miembros elegidos por el Tribunal Calificador de Elecciones que duran 4 años en sus cargos. El Tribunal Calificador de Elecciones funciona como tribunal de segunda instancia en los procesos que se siguen ante los tribunales electorales regionales en lo relativo a elecciones de alcaldes y concejales, elecciones de carácter gremial, vecinal y en los procesos sobre remoción de alcaldes y concejales.

Como puede observarse, la nueva forma de organizar el sistema electoral mexicano, es muy similar al caso chileno, en virtud de que el órgano encargado de organizar y vigilar los procesos electorales es de carácter nacional, mientras que el organismo jurisdiccional tiene dos esferas de aplicación, es decir el Tribunal Calificador de Elecciones, tiene jurisdicción y competencia para resolver las controversias suscitadas en los procesos electorales que tienen por objeto renovar al Presidente y a los miembros del Congreso Nacional, y los tribunales regionales se encargan de las elecciones gremiales, conservando autonomía dentro de su esfera de actuación, esto a pesar de que en su integración el Tribunal Calificador de Elecciones tiene participación.

VENEZUELA

La Constitución venezolana¹⁶⁹ dispone que es un Estado federal descentralizado, y como tal, los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las

¹⁶⁹ Artículos 4, 136 y 159 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

leyes de la República. Este Estado federal tiene a su cargo el poder electoral, sin embargo, éste puede ser delegado a los estados.

Tan es así que las constituciones de las entidades políticas autónomas que integran el Estado venezolano, disponen que el poder público local se divide en Legislativo, Ejecutivo y Ciudadano, haciendo hincapié en que el Poder Judicial y el Poder Electoral, se incorporarán a la distribución del poder público del Estado, de conformidad con las leyes y normas de rango constitucional que definan su descentralización a los estados y municipios. Los órganos del Poder Público Estatal, colaborarán entre sí y con los organismos nacionales para la realización de los fines que les son propios.

Como puede observarse, en el caso venezolano la función electoral es considerada un poder más del Estado, sin embargo, este poder es centralizado con la posibilidad de que sea delegado a las entidades que integran toda la nación. Así pues, queda claro que este sistema electoral puede ser equiparado con el mexicano, con la excepción de que toda la función electoral del primero está totalmente centralizada.

PERÚ

La República del Perú es un Estado conformado democráticamente y bajo los principios de la soberanía. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

El sistema electoral peruano tiene como funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares, además de las necesarias para su funcionamiento en general. Su conformación constitucional se traduce en órganos como el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

El Jurado Nacional de Elecciones resuelve conforme a los principios generales de derecho materia como las electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas

populares y sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables.

A la Oficina Nacional de Procesos Electorales le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio, entre otras.

En cuanto al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, híbrido del Registro Federal de Electores dependiente del Instituto Nacional Electoral y las oficinas del registro civil en México, tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

En relación a Perú podemos hacer una semejanza con el sistema Nacional Mexicano en virtud de la similitud con los organismos de nivel federal a nivel horizontal, sin embargo, es este país uno de los que cuentan con un régimen unitario y por lo tanto centralista de la función electoral.

ECUADOR

El Ecuador es un Estado constitucional democrático, soberano, independiente y unitario, el cual se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa.

En cuanto a la función electoral existe una dualidad, dado que la ejecución de la materia electoral se encuentra conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Entre ambos organismos se establece una jurisdicción nacional, dotada de autonomía administrativa, financiera y organizativa, ostentando una personalidad jurídica propia y actuando siempre bajo los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

El órgano administrativo electoral del Ecuador, como ya se dijo es denominado como Consejo Nacional Electoral, el cual se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercen su función por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente, lo que encuentra similitud con la normatividad mexicana en cuanto a la búsqueda de renovación periódica de sus instituciones.

Este Consejo tiene dentro de sus atribuciones además de organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, la de designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados, lo que asemeja a la práctica actualmente reconocida en el sistema electoral mexicano, sin embargo en este punto debemos recordar que en México la base fundamental es el federalismo a diferencia del país bajo análisis.

En relación a la parte jurisdiccional, el Tribunal Contencioso Electoral se conforma por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años y de igual manera se renueva parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Entre las funciones que con las que cuenta se tiene: conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por

vulneraciones de normas electorales; y representarse como la última instancia y de inmediato cumplimiento.

La Constitución de Ecuador refiere que los órganos electorales estarán sujetos al control social y que estos deberán garantizará a las organizaciones políticas y candidaturas la facultad de control y veeduría de la labor de los organismos electorales. La veeduría es un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público. Una figura como esta es la que en el estado Mexicano debería implementarse si lo que se busca consolidar es el Estado Democrático.

Ahora bien, como hemos visualizado, en el ámbito latinoamericano son diversas las similitudes y diferencias entre los sistemas electorales en comparación con el sistema mexicano, los órganos encargados de la organización, vigilancia y la certeza constitucional de los actos que con motivo de las contiendas electorales se suscitan, pero es necesario también el estudiar la organización y sistemas con los que cuentan los países más desarrollados económica y políticamente como son: Estados Unidos, Francia, España, Alemania, Inglaterra e Italia, por lo que en las líneas siguientes se desglosará sus características principales.

ALEMANIA¹⁷⁰

El proceso electoral alemán supone la ausencia de fraude electoral, se basa en la confianza de todos en su buen funcionamiento. Ni los actores políticos ni la opinión pública tienen la idea de que el proceso electoral o parte de él sea fraudulento. Sin embargo, existe la posibilidad de fallas técnicas o administrativas que pueden lesionar la normatividad electoral del país pero las mismas suponen que no son graves ni políticamente intencionadas para infringir los principios constitucionales y

¹⁷⁰ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comp). *"Derecho electoral comparado"*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012. Pág. 22-48.

la legitimidad del acto electoral. Es por ello, que la existencia de órganos electorales tanto administrativas como jurisdiccionales encargadas de organizar, vigilar y garantizar la certeza y legalidad el desarrollo de los procesos electorales resulta necesaria.

Existen autoridades electorales de carácter administrativo federales, locales, distritales y sectoriales. Las autoridades administrativas electorales alemanas dependen del Ministerio del Interior, son de carácter nacional y organizan el proceso electoral que tiene por objeto la renovación del poder público; además también hay autoridades locales en cada entidad federativa, designadas por el ministerio competente. Existe un director de las elecciones nombrado por el ministro del Interior, sus funciones consisten en preparar y dirigir las elecciones con el apoyo de los órganos electorales equivalentes de las entidades federativas.

Las funciones y atribuciones de las autoridades electorales en Alemania están establecidas en la Ley Federal Electoral. Como parte de la competencia y jurisdicción de las autoridades electorales federales encontramos: la verificación de la correcta conducción de la elección, anunciar las resoluciones acerca de las asociaciones que podrán participar como partidos políticos en las elecciones, la conducción de las sesiones del comité electoral federal, examinar las candidaturas distritales y de lista locales, confirmar el resultado electoral de todo el territorio, preparar la declaración del comité electoral federal sobre el resultado final de la elección de listas locales, informar a las oficinas locales de los candidatos por listas que han sido electos, registrar el censo electoral a los ciudadanos alemanes que radican en el extranjero, proveer las boletas y las formas oficiales; estas atribuciones están conferidas a la Oficina Federal, la misma que está conformada por un Oficial Federal y su suplente, elegidos por el Ministerio Interior por tiempo indeterminado.

El Comité Electoral Federal, está integrado por el oficial federal como presidente y por ocho vocales asesores. Entre las facultades del referido comité se encuentran: comprobar qué partidos cuentan con representación en el *Bundestag* o *Landtag*, decidir qué asociaciones deben ser reconocidas como partidos para las elecciones,

decidir en las apelaciones sobre rechazos de listas locales, decidir en las declaraciones concernientes en la exclusión de listas locales combinadas y comprobar el resultado de la elección por lista local del territorio alemán.

En cuanto al régimen local, Alemania no cuenta con un sistema electoral uniforme para las elecciones locales, las entidades federativas toman como modelo para sus respectivas leyes electorales a la Ley Electoral Federal, pueden presentar algunas diferencias, sin embargo deben atender al principio de homogeneidad con lo cual se garantiza un sistema electoral homogéneo y transversal como lo impone la Ley Fundamental de la Nación.

La Oficina Local de Intercambio, está integrada por un oficial designado por la autoridad competente de cada entidad y entre las atribuciones del mismo, se encuentra: presidir las sesiones del Comité Electoral Local, decidir sobre la asignación de consejos conjuntos para varios distritos, proveer boletas y formas oficiales, anunciar las propuestas de listas locales, examinar las candidaturas, publicar las listas aprobadas, observar la elección y recibir consultas de otros órganos electorales, confirmar y declarar el resultado de la elección del *Länd*, realizar los preparativos para el establecimiento del resultado final por lista local para el *Länd*, establecer la fecha posible para una elección nueva en caso de ser necesario, designar a los ganadores de las listas.

El Comité Electoral Local, integrado por el oficial local como presidente y seis vocales asesores, deberán sesionar públicamente, sus funciones son: decidir acerca de la aprobación de las listas locales, añadir cuando sea necesario a las siglas de los partidos, designaciones que los distinguan, decidir sobre las apelaciones presentadas en contra de la aprobación o rechazo de las nominaciones distritales.

Por su parte, en la Oficina Distrital de Intercambio, el oficial será designado por la autoridad competente en cada *Länd*. Sus facultades son: designar los miembros del comité electoral distrital, dar aviso de las propuestas de nominaciones distritales, presidir las sesiones del comité electoral distrital, colaborar en la formación de las secciones electorales, proveer las boletas y las formas oficiales, reportar a las

oficinas local y federal sobre las nominaciones de candidatos, perseguir faltas administrativas de acuerdo con la Ley Federal Electoral, comprobar el resultado electoral para el distrito, trabajar conjuntamente con la oficina encargada de recibir los votos postales.

El Comité Electoral Distrital, está integrado por el oficial distrital como presidente y seis vocales asesores, deberán reunirse en sesiones públicas y sus funciones más importantes son: decidir sobre la aprobación de las nominaciones distritales, escrutar las decisiones tomadas por los consejos electorales en las secciones electorales, dar a conocer el número de votos de cada distrito electoral y declarar cuál candidato fue elegido como representante de dicho distrito.

En cuanto a las secciones electorales, debe de existir por lo menos una Oficina Electoral en cada distrito electoral, el oficial de cada una es designado por la autoridad competente de cada Land. Entre sus actividades destacan: abrir y cerrar la casilla electoral, conducir la casilla electoral, corregir el censo electoral, completar el récord electoral, anunciar los resultados de la elección, reportar el resultado a la sección electoral. El Consejo Electoral está integrado por el oficial electoral quien funge como presidente, su suplente y de tres a siete vocales asesores. El referido consejo está encargado de supervisar la jornada electoral, preservar la secrecía del voto y mantener el orden en la casilla, decidir la aprobación o rechazo de algún votante, decidir la validez de las boletas y los votos, decidir en todas las cuestiones relacionadas con las boletas y el escrutinio, dar aviso del resultado en la sección electoral.

Nadie puede ser miembro de más de un órgano electoral, ningún candidato, vocero o asistente podrán ser miembros de los órganos electorales. Las autoridades locales están autorizadas a designar a ciudadanos registrados con capacidad de votar para colaborar en los consejos electorales.

Respecto a la justicia electoral, desempeña un papel de menor importancia. A nivel nacional, el ejercicio de esta función tiene poca visibilidad pública. No existe ninguna institución específica y exclusivamente encargada de velar por la justicia

electoral, así como tampoco existen mayores conflictos electorales. El tipo de calificación electoral alemán es mixto. El examen de los reclamos es realizado por el parlamento, posterior a su propia elección y en segunda instancia por el Tribunal Constitucional Federal. Mas allá de los reclamos administrativos, por ejemplo del individuo que no se encuentra inscrito en el registro electoral o del partido político por no haber sido admitido a postular candidatos o listas, las cuales se resuelven a través de las comisiones electorales, es decir, por la vía administrativa y de la calificación electoral, no hay recurso judicial alguno. La orientación de la calificación electoral hacia la protección del Derecho electoral objetivo en términos de garantizar la constitución de la institución representativa, el parlamento elegido, o sea, la defensa de la validez del acto electoral ante supuestas irregularidades y reclamos infundidos y no el examen de la validez misma de la elección como resultado del cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos legales.

El proceso electoral alemán se basa en la confianza de su correcto funcionamiento. El objeto principal de la calificación electoral no es la protección de los derechos del ciudadano como elector y de los candidatos de los partidos políticos; para que la lesión de una norma tenga relevancia, es necesario que afecte el resultado de la adjudicación de escaños. Este criterio es extremadamente excluyente, dado que resulta difícil comprobar cuál irregularidad haya tenido causalidad en este nivel de probables y posibles efectos. La jurisdicción electoral a nivel federal es escasa y de alcance restringido. En contraste con el proceso de calificación electoral a nivel nacional, a nivel de los estados los conflictos electoral han sido mucho más agudos, pero sobre todo en la última década. Según la Ley fundamental, el *Bundestag* es el encargado del escrutinio y la declaración de validez de las elecciones y cualquier objeción a sus resultados son impugnables ante la Corte Federal Constitucional dentro de los dos meses siguientes al día de la elección.

La calificación electoral solo se realiza cuando se presenta reclamo electoral, tienen derecho a presentar la queja los ciudadanos, partidos políticos, grupos independientes y el Director Electoral Federal y los directores electorales de los estados federados. El que presenta el reclamo define el objeto del mismo y su

ámbito. El reclamo puede referirse a faltas ocurridas antes de la celebración de las elecciones y en el mismo acto electoral, o sea respecto al sufragio de un individuo o del derecho a ser elegido de un miembro de partido por un lado y respecto al escrutinio y otros fenómenos vinculados con la elección misma por el otro lado. En ambos casos, la calificación electoral se produce recién con posterioridad a la elección. La revisión sólo puede referirse a los hechos denunciados, los fundamentos de derecho y la petición. No siendo suficiente una invocación genérica de irregularidades, el recurso ha de señalar las irregularidades concretas de la impugnación debidamente fundamentadas. Se debe indicar en qué consiste la falla o error electoral de modo que sea posible realizar un examen de los hechos en función de un dictamen electoral calificador. Para presentar un reclamo existe un plazo de treinta días a partir de la publicación del resultado final de las elecciones.

En cuanto a conflictos electorales, Alemania tiene poca experiencia, razón por la cual no existe una doctrina en la cual puedan basarse y mientras el grado de confianza en las elecciones continúe siendo alto no hay motivos para adecuar la normatividad hacia un desarrollo institucional encargado de resolver los problemas derivados del desarrollo de la contienda electoral.

La fortaleza del proceso electoral alemán radica en la confianza de todos sus ciudadanos en su funcionamiento, libre de vicios intencionales, lo cual es de suma importancia en virtud de que las elecciones constituyen por su naturaleza el mayor reto político administrativo el cual enfrenta la administración pública estatal. En este proceso se presupone por los ciudadanos la ausencia de fraudes electorales. Ni los actores políticos, ni en la opinión pública existe la idea de que el proceso electoral o parte de él sea fraudulento, por lo tanto, la existencia eventual de irregularidades administrativas se presupone no son de gravedad, ni realizadas con la finalidad de infringir los principios constitucionales y la legitimidad del proceso electoral.

FRANCIA¹⁷¹

El Consejo Constitucional es una institución muy importante dentro de la resolución de los conflictos de Derecho electoral francés que no se sitúa bajo ninguna jerarquía de los tribunales judiciales o administrativos. Este consejo está constituido por nueve miembros, se renueva por tercios cada tres años, sus miembros son nombrados por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado. El presidente del consejo es nombrado por el presidente de la república de entre los miembros del mismo, los consejeros duran en el cargo por nueve años sin poder ser reelegidos.

El Consejo constitucional es una institución permanente cuyo periodo de sesiones sigue el ritmo de los requerimientos que le son sometidos, sólo celebra sesiones y juzga en el pleno sus deliberaciones que se someten a una regla de quórum en virtud de la cual se necesita la presencia efectiva de siete jueces, en caso de empate, prevalece el voto del presidente. Este consejo cuenta además con un secretario general, nombrado por decreto del presidente de la República, basándose en la propuesta del presidente del Consejo, dirige los servicios administrativos y el servicio jurídico integrado por administradores de las cámaras parlamentarias, por magistrados de orden judicial o administrativo, o bien por universitarios.

Las facultades del consejo pueden calificarse en dos categorías, a una competencia jurisdiccional compuesta por el contencioso normativo y el contencioso electoral, el primero tiene como característica que es abstracto, facultativo para las leyes ordinarias y los compromisos internacionales, obligatorio para las leyes orgánicas y los reglamentos de las cámaras parlamentarias. El contencioso electoral y en materia de referéndum, es aquél donde el Consejo Constitucional resuelve sobre la regularidad de la elección del presidente de la República y de las operaciones de referéndum de las que proclama los resultados es también juez de la regularidad de

¹⁷¹ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comp). *"Derecho electoral comparado"*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012. Pág. 304-312.

la elección, de los regímenes de elegibilidad y de las incompatibilidades de los parlamentarios.

El recurso que abiertamente pueden interponer los electores ante el consejo ha aumentado considerablemente a consecuencia del voto de la legislación que organiza y controla financiación de los gastos electorales de los cuales el Consejo es juez para los candidatos a las elecciones legislativas y presidenciales. El consejo también cuenta con facultades consultativas, el gobierno consulta al consejo sobre los textos relativos a la organización del escrutinio para la elección del presidente de la República y el referéndum.

El Consejo Constitucional ha pronunciado un sinnúmero de sentencias relativas al control de constitucionalidad de las normas. Este enorme esfuerzo se debe esencialmente a la conjugación de dos elementos: el jurisprudencial y el constitucional. Las inconformidades sobre las listas electorales está regulado en el procesal civil, a diferencia de las inconformidades de las votaciones que las resuelve el Consejo Constitucional.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.¹⁷²

En la constitución de Estados Unidos de América la cual data de 1787, en su artículo primero se señala que “Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.

La cámara de representantes conocida también como cámara baja está compuesta por 435 miembros, los cuales son elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos estados. Dentro de los requisitos señalados en el artículo primero de ésta Constitución para poder aspirar a ser representante se encuentran los siguientes: haber cumplido veinticinco años de edad, ser ciudadano de los Estados Unidos de

¹⁷² CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comp). *“Derecho electoral comparado”*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012. Pág. 304-312.

América con mínimo siete años de antigüedad y ser habitante del estado por el cual se postula para la elección.

Respecto a su integración, el total de representantes se distribuye de manera proporcional entre los estados de acuerdo a su población, por lo cual la constitución en su artículo primero ordena que se realice cada diez años un censo de población. En caso de que se presente la ausencia de algún miembro de la cámara baja el poder ejecutivo de cada estado esta facultado para emitir un decreto por medio del cual convoque a elecciones para cubrir tal ausencia.

En relación a la cámara de senadores, cada estado tiene derecho a dos senadores elegidos por un periodo de seis años. Durante los periodos de dos años, un tercio de los senadores son elegidos y los otros dos tercios permanecen.

Para aspirar a ser senador se requiere cumplir con los siguientes requisitos: tener al día de la elección cuando menos treinta años de edad, haber sido ciudadano de los Estados Unidos cuando menos los nueve años previos a las elecciones y residir en el Estado en el cual se presente como candidato al día de la elección.

En la constitución de los Estados Unidos de América se establece que las Legislaturas de los estados serán las encargadas de regular todo lo relativo al lugar, época y modo en el cual se lleva acabo una elección para senadores y representantes, dejando como facultad al congreso la de elaborar o enmendar regulaciones que modifiquen la época y el modo.

El sistema contemplado en los Estados Unidos de América tiene un tipo de elección indirecta llamada también de segundo grado, las cuales pueden ser entendidas como aquellas en que la generalidad de los ciudadanos designa cierto número de representantes o compromisarios que escogen en definitiva a los que van a desempeñar la función o el cargo. Se llama también de segundo grado por que debe iniciarse mediante una primera elección para designar a los que efectuarán a la definitiva.

Un ejemplo de esto son las elecciones presidenciales, las cuales se realizan por medio de un colegio electoral, el cual está integrado por un grupo de ciudadanos designado por los Estados para emitir votos por el presidente y vicepresidente en nombre de sus ciudadanos. Los integrantes de este colegio son elegidos según el sistema que determine el poder legislativo de cada estado, éstos se encargan de designar un número de electores igual al número total de senadores y representantes que les corresponda en el Congreso, teniendo como restricción que ningún senador o representante, ni persona alguna que ocupe un cargo de confianza o que sea retribuido por la autoridad de los Estados Unidos puede ser designado elector.

La XII enmienda realizada a la Constitución de los Estados Unidos provee el procedimiento para llevar a cabo la elección del presidente y vicepresidente de los Estados Unidos de América. Los electores de los Estados y el Distrito de Columbia, votan de forma separada para presidente y vicepresidente, teniendo como requisito que por lo menos uno de sus votos sea emitido para un candidato diverso al de su Estado, con lo cual se logra que los Estados con más electores distribuyan sus votos entre los demás Estados. La totalidad de los votos se registran en listas, una para presidente y otra para vicepresidente, y éstas a su vez se envían al Senado para su conteo final. Para ganar, es necesario contar con la mayoría calificada, pues no gana la elección presidencial el candidato que tenga más votos que sus contrincantes, sino que es necesario obtener la mayoría de votos del total de los electores nombrados. En caso contrario, es decir, que ningún aspirante llegue a obtener la mayoría del total de los votos de los electores, será la Cámara de Representantes quien lo elija, escogiendo entre los tres candidatos con más votos.

Dentro de las elecciones que se desarrollan dentro del proceso podemos señalar las siguientes:

Elecciones primarias, las cuales se celebran generalmente por los partidos políticos para seleccionar a un candidato de entre varios. Este tipo de elecciones también pueden ser: cerradas, en las cuales únicamente los militantes inscritos en el partido pueden votar, y no los independientes; abiertas, en las cuales un votante registrado

puede votar en cualquier primaria de cualquier partido independientemente a su afiliación; semi abiertas, en éstas cada votante puede votar en cada primaria, pero debe de decir públicamente por cual primaria votará y global, este sistema permite a los votantes votar por candidatos por cargo, sin importar la afiliación de partido.

Otra clasificación de elecciones la constituye las generales, que se celebran para elegir a uno de los candidatos de entre los que se eligieron en una elección primaria para cargos locales, estatales o federales.

En Estados Unidos, el órgano encargado de regular la aplicación de la ley de financiamiento de campañas a nivel federal es la Comisión Federal de Elecciones. Esta comisión se encarga también de administrar el programa de financiamiento público, pues organiza de qué manera los candidatos a los puestos federales de presidente, senador y representantes pueden recaudar fondos, quienes pueden aportar éstos y en qué cantidades pueden hacerlo.

Algo que caracteriza al sistema electoral en Estados Unidos, es la forma cómo permite votar a quienes por alguna circunstancia no pueden realizarlo en la urna el día de la elección. En Estados Unidos de Norteamérica, la jornada electoral tiene lugar un día normal, lo que implica que la mayoría de los votantes tienen que salir a realizar sus labores, además se ha implementado el voto anticipado y el voto por correo o internet.

En el voto anticipado, se utilizan generalmente las mismas urnas de votación que las de las elecciones. El plazo para ejercer el voto por anticipado varía de Estado a Estado, dependiendo de la legislación, siendo el término común de entre diez a catorce días antes de las elecciones y por lo general concluye el viernes o sábado inmediato anterior a la jornada electoral.

Otra de las vías para emitir el voto, es el que se establece en la ley para el voto de ciudadanos, fuerzas armadas y sus familias en el extranjero, que permite a las personas que por alguna razón se encuentran fuera del país, solicitar su boleta de votación por correspondencia para emitir su voto y regresarla por el mismo medio.

En el año dos mil nueve, el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama firmó la Ley de habilitación de electores militares y electores residentes en el extranjero, que exige a los estados, a través de sus oficinas electorales, el envío de papeletas por correo por lo menos cuarenta y cinco días antes de las elecciones, y también se exige se ofrezcan medios electrónicos para solicitar y enviar las papeletas de voto en ausencia.

A diferencia de México donde las elecciones son organizadas por organismos públicos autónomos, en Estados Unidos de Norteamérica los estados son los encargados de la organización de los procesos electorales, por lo que este puede variar de un estado a otro, dicha organización corre a cargo de una oficina dependiente del ejecutivo.

Respecto a las autoridades electorales encargadas de resolver conflictos relacionados con las elecciones, no existen tribunales especiales para la materia electoral. Cuando se trata de casos en los cuales se aleguen violaciones a derechos civiles y políticos como por ejemplo: la privatización de una persona para ejercer su voto por razones raciales, cualquier tribunal, corte estatal o federal puede conocer del caso en atención al principio del *judicial review*. En la mayoría de los casos, las disputas electorales involucran leyes estatales, por lo que son resueltas por autoridades de la misma índole, aun cuando se trate de elecciones en materia federal.

En relación a la forma de gobierno, es preciso señalar que E.U.A. es una república democrática presidencialista, pues goza de una división de poderes, dentro de los cuales el poder ejecutivo y legislativo es designado por elección popular, el primero de forma indirecta y el segundo de forma directa.

Existe diversidad de partidos políticos, pero son dos los que destacan principalmente, republicano y demócrata. Esto se ve reflejado en el conteo de votos, ya que sólo en quince estados existe de manera plena el bipartidismo, y en los demás treinta y cinco se da el predominio de un partido, ya sea republicano o demócrata.

ESPAÑA¹⁷³

Las leyes electorales destinadas a regular el derecho del sufragio en España datan de 1837, estableciéndose el sufragio universal a partir de 1869, siendo consolidado por la Ley de 1907; en la República proclamada en 1931, se introdujo el sufragio femenino, votando a partir de las elecciones generales de 1933. Entre 1810 y 1936 se produjeron doce leyes electorales y otras normas que regularon la celebración de cincuenta y cinco elecciones Parlamentarias en España.

En cuanto a sus autoridades electorales hay que señalar la existencia de cuatro administrativas principalmente: la Junta Electoral Central, la Junta Electoral Provincial, la Junta Electoral por Zona y las Mesas Secciones Electorales.

La primera de las mencionadas tiene su sede en Madrid, es un órgano permanente y está compuesta por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados por el Consejo General del Poder Judicial y cinco vocales catedráticos de Derecho o de ciencias políticas y de sociología, en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. Los vocales eligen, de entre los de origen judicial. El presidente estará exclusivamente dedicado a las funciones propias de la Junta, desde la convocatoria de un proceso electoral, hasta la proclamación de electos y, en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos. Entre algunas cuestiones de competencia se reseñan el dirigir y supervisar la actuación de la oficina del censo electoral; cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral; unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral; aprobar a propuesta de la Administración del Estado o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas los modelos de actas de constitución de Mesas

¹⁷³ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comp). *"Derecho electoral comparado"*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012.

Electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos y resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.

Además, distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos; designar a la comisión de radio y televisión; las resoluciones sobre materia de encuestas y sondeos y el recurso contra reclamaciones y protestas de escrutinio general; así mismo es competente en las elecciones de Diputados al Parlamento Europeo, en relación a la presentación y proclamación de candidatos, el recuento de los votos a nivel nacional, la atribución de escaños correspondientes a cada una de las candidaturas, la proclamación de electos, y la realización de las restantes operaciones de escrutinio, competencias que demuestran la centralización de los poderes electorales en el territorio español.

En cuanto a la Junta Electoral Provincial tiene su sede en las capitales de provincia y está compuesta por tres vocales magistrados de la Audiencia Provincial correspondiente, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial. El presidente de la Junta, estará exclusivamente dedicado a las funciones propias de sus respectivas Juntas Electorales, desde la convocatoria de un proceso electoral, hasta la proclamación de electos y, en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos, incluido el recurso de amparo, a los que haya duda lugar el proceso electoral en sus correspondientes circunscripciones, entendiéndose prorrogado, si a ello hubiere lugar, el plazo de cien días después de las elecciones, previsto de conclusión de las Juntas Provinciales y de Zona. Su competencia se encuentra prevista en el apartado 2 y 3 del art. 19 de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, entre las que se citan: resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia; ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales; unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral. Así mismo es competente para

las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, relacionadas a la presentación y proclamación de candidatos y para la realización de todas las operaciones de escrutinio general.

En relación a las elecciones de diputados provinciales, reparten los puestos correspondientes a cada partido judicial de diputados y en las elecciones de diputados del Parlamento Europeo para realizar el escrutinio general.

En cuanto al órgano denominado como Junta Electoral de Zona tiene su sede en las localidades cabezas de los partidos judiciales y está compuesta por tres vocales jueces de Primera Instancia o Instrucción, designados mediante insaculación por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo.

El mandato de las Juntas de Zona concluye cien días después de las elecciones. Si se convoca a otras elecciones, la competencia de las Juntas se entenderá prorrogada hasta cien días después de la celebración de aquellas. Sus cuestiones de competencia, son precisadas en el apartado 2 del art. 19 de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de las que se citan: el resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia; ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales. Además de distribuir los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles y, en su caso, pancartas y banderolas y la atribución de locales y lugares disponibles de campaña electoral; así mismo es competente en las elecciones municipales, en relación a la presentación y proclamación de candidatos, para la aprobación del modelo de las papeletas electorales, para la realización de todas las operaciones del escrutinio general, y para determinar el número de vocales que corresponde a cada partido, federación, coalición o agrupación.

En lo tocante a las Mesas Electorales tenemos que las circunscripciones, se dividen en secciones electorales, que incluye un máximo de dos mil electores, y en cada sección, hay una mesa electoral, aunque se puede disponer la formación de más

mesas y distribuir entre ellas el electorado de la sección, pero en ningún caso los electores pueden ser inferiores a doscientos. Los Ayuntamientos, son los que señalan los locales correspondientes a cada sección y Mesa Electoral y su respectiva integración, bajo la supervisión de las Juntas Electorales de Zona. Las Mesas electorales, se integran por un presidente y dos vocales, siendo sus cargos los de mayor importancia.

Ahora bien, en lo que corresponde a las Autoridades Jurisdiccionales Electorales la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, desarrolla el mandato constitucional atribuyendo su conocimiento a la justicia ordinaria, es decir a las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, en el caso de elecciones autonómicas, y al Tribunal Supremo, si se trata de elecciones generales o al Parlamento Europeo.

En cuanto al régimen de gobierno no queda más que señalar que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; en donde la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, tiene como forma política la Monarquía parlamentaria, y al tener España el sistema de gobierno de monarquía de tipo parlamentario, se tiene que la conformación democrática de las Cortes, específicamente implica la democrática constitución del gobierno, que será electo por vía de sus representantes libremente elegidos. Igual circunstancia ocurre en la legitimación del resto de los órganos del Estado (incluyendo el Poder Judicial), en tanto que su nombramiento se origina de la propuesta de una serie de funcionarios estatales que a su vez provienen de una elección o designación democrática. A nivel regional España se organiza estratificadamente en Comunidades autónomas, provincias y municipios.

INGLATERRA¹⁷⁴

La normativa legal referente a las elecciones parlamentarias se encuentra contemplada en la *Representation of the People Act* (Ley de Representación del Pueblo). El sistema electoral que rige en el Reino Unido se basa en un sistema mayoritario simple a una sola vuelta en la que el candidato ganador es el que logra obtener el mayor número de votos, y en los casos en que dos candidatos se encuentren en un empate, se recurre al sorteo para decidir quién será elegido.

Existen dos tipos de elecciones, las generales y locales, la primera se da para realizar la renovación de los diputados miembros del parlamento máximo cada cinco años; y las segundas se dan para elegir los concejales del gobierno local, los cuales se designan por cuatro años. Es importante señalar que también se da la consulta popular consistente en el referendo, como primer antecedente se tiene que el cinco de junio de mil novecientos setenta y cinco, en el Reino Unido tuvo verificativo el referéndum a nivel nacional, con el cual se consultó a la ciudadanía y se aprobó el ingreso a la Comunidad Económica Europea.

Para lograr un mejor control, el Reino Unido está dividido en distritos, los cuales eligen un miembro del parlamento para que forme parte de la Cámara de los Comunes, siguiendo el principio del candidato que obtenga más votos. Respecto al voto activo, todos los ciudadanos que cuenten con dieciocho años y no han perdido su capacidad de electores, pueden votar. Tratándose del voto pasivo, poder ser votado para un cargo de elección popular, cualquier ciudadano que tenga veintiún años puede postularse para cualquier cargo del parlamento.

El sistema inglés se distingue por ser bicameral, es decir se compone de una cámara de los Comunes y de los Loes. La primera se caracteriza por tener como propósito fundamental la elaboración de leyes mediante la aprobación de las actas del parlamento, se integra por seiscientos cincuenta miembros, la elección de estos

¹⁷⁴ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comp). *"Derecho electoral comparado"*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012..

se lleva a cabo por un sistema electoral mayoritario simple a una sola vuelta. El presidente de la cámara es denominado *speaker*, es un funcionario ajeno a cualquier fracción parlamentaria, garantizando el cumplimiento de las normas internas de la cámara. La cámara de los Lores, tiene como función legislativa la de analizar y revisar los proyectos de ley de los Comunes, además actúa como tribunal de apelación en última instancia. Se integra por ochocientos treinta miembros.

Como ya se ha mencionado en el Reino Unido la elección de sus diputados se lleva a cabo mediante un sistema mayoritario, su territorio se divide en tantas circunscripciones uninominales como número total de diputados a elegir. A su vez, estas circunscripciones se dividen en varios distritos electorales en cada uno de los cuales existe un colegio electoral.

De acuerdo a la Ley de Representación del Pueblo que data de 1983, los concejos locales deben mantener el registro de la lista de electores o censo electoral, que se utilizará para las elecciones de gobierno y locales.

Las candidaturas para contender en las elecciones son unipersonales, los candidatos se confrontan individualmente y todo voto se computa como un voto a favor de ese candidato, por lo cual cada circunscripción sólo tendrá un representante que será el candidato con mayor número de votos. En cambio los candidatos a diputados son investidos por un partido y lo normal es que cada comité local elija a su candidato, mismo que se presentará en su correspondiente distrito electoral uninominal. De lo antes señalado, podemos referir que si bien las candidaturas independientes son posibles, éstas tienen pocas posibilidades de triunfo debido a la limitación que supone la lucha electoral entre los dos partidos más fuertes.

El financiamiento a los partidos se encuentra regulada en la Ley Electoral, en la cual se contemplan las donaciones a través de la transparencia, así como lo relativo a sus finanzas públicas. La citada ley, se centra en la limitación de los gastos a los partidos políticos y candidatos, sin que haya límites en las donaciones que los partidos pueden recibir. La legislación contempla tres principios fundamentales:

igualdad de medios económicos, igualdad de influencia política y la igualdad de acceso a los medios de comunicación.

A través del voto se busca otorgar la máxima eficacia de la representación; ya que con el voto los ciudadanos eligen directamente a los diputados y se otorga la mayoría a uno u otro partido. No existe un instrumento específico para ejercer el derecho al voto, para que los ciudadanos puedan ejercerlo únicamente basta con que se identifiquen con la carta convocatoria o cualquier identificación oficial para sufragar, las listas nominales únicamente contienen el nombre y domicilio de cada ciudadano, con lo cual se hace efectivo la confianza de las autoridades electorales.

Dentro de las formas que existen para ejercer el voto se encuentran, por ejemplo: se puede acudir al centro de votación personalmente, votar por correo, pueden solicitar que un representante vote a su nombre, mediante una tarjeta de voto por poder; después de votar se tacha el nombre del ciudadano a diferencia de México donde se aplica tinta indeleble en el dedo.

El parlamento del Reino Unido creó la Comisión Electoral, el cual como organismo independiente busca la legalidad y confianza pública en el proceso democrático; su desempeño se regula en la Ley de Administración Electoral.

La citada comisión tiene tres áreas dentro de las cuales se desarrollan diversas funciones. Como lo son:

- 1) El área de administración electoral, la cual tiene dentro de sus funciones: encargarse del registro de los partidos políticos, preparar y publicar informes sobre la administración de las elecciones, establecer las normas para las elecciones y difundirlas, participar en proyectos piloto para probar nuevos procedimientos electorales, entre otras.
- 2) El área de comunicaciones, dentro de sus funciones se encuentran: promover la conciencia pública sobre el actual sistema electoral, incluyendo el propósito y la importancia de votar, la difusión de la materia electoral en medios de comunicación, encargarse de los lineamientos a seguir en las

actividades relacionadas con la radiodifusión de los partidos políticos y transmisiones políticas en medios de comunicación, entre otras.

- 3) El área de financiamiento de las elecciones, dentro de sus funciones están: la publicación de los detalles relativos a la obtención de financiamiento de los partidos y sus candidatos, publicación e información de cómo gastan el financiamiento los partidos políticos y sus candidatos, difusión e información general de las finanzas de las elecciones.

Respecto al proceso de impugnación de una elección, se permite a un candidato impugnar el resultado de la elección si el proceso no se ha seguido debidamente y la papeleta no ha sido marcada conforme a lo establecido por la ley y si el voto debe permitirse o ser rechazado por incertidumbre.

Otro de los rasgos distintivos es el sistema político del Reino Unido, el cual se basa en una monarquía parlamentaria constitucional, en donde el ejercicio del poder se transmite de forma hereditaria y vitalicia, teniendo como figuras principales: Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y el Parlamento.

Del estudio realizado tanto a los ordenamientos constitucionales y legales mexicanos como los de Argentina, Chile y Venezuela, se aprecian diferencias y similitudes en lo que a organización y juzgamiento electoral se refiere, no obstante, el establecimiento de un marco regulatorio electoral, constitucional o legal, es la principal similitud entre los mismos, en virtud de que resulta inconcebible hablar de proceso electoral sin la existencia de normas previas que lo regulen. A pesar de que todos tienen una organización política federal, la forma en la que organizan su sistema electoral no es del todo federalizado, esto, a razón de lo que ya quedó establecido en párrafos anteriores *“existen tantos federalismos como países con organización política federal”*. Ante esta situación queda claro que la naturaleza que se les otorga a los órganos que integran sus sistemas electorales puede variar, pero sea cual sea la decisión sobre su organización, los entes electorales tienen la responsabilidad de asegurar la integridad del proceso comicial y con ello garantizar la protección del derecho fundamental del voto.

El raciocinio nos otorga la capacidad para darnos cuenta de la existencia de valores, los cuales son objetos ideales que no se dan en la realidad, pero pueden encarnar en ésta a través de las acciones de los seres humanos. De ahí, Giovanni Sartori¹⁷⁵ distingue tres aspectos de la democracia, el tercero de ellos es el idealista, al respecto dice: *“la democracia es, antes que nada y sobre todo un ideal. Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas”*.

Lo anterior implica que la lucha por la democracia nunca termina: la sociedad evoluciona y sus necesidades cambian, los ideales del pasado pueden llegar a ser una realidad en el presente, lo cual significa que la demanda de la sociedad sea cada vez mayor y consecuentemente, el poder público siempre sale debiendo.

Al respecto, es plausible hacer una pequeña referencia a la medición de la calidad democrática de los países de América Latina que realiza la Fundación Konrad Adenauer desde hace muchos años sobre aportes al fortalecimiento de la calidad democrática, del buen gobierno y de la gobernanza de los países de América Latina. Para lograr su fin, se trabaja en el análisis comparativo de la evolución de las instituciones y de las sociedades, así como del comportamiento de las dirigencias en la dura tarea de encauzar a cada país en una senda de democracia, bajo los principios de libertad, equidad y transparencia.

Para lo anterior se crea el documento denominado “Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano” el cual ofrece la posibilidad de articular un conjunto de indicadores institucionales, sociales y económicos que permiten observar la calidad democrática de los países en América Latina.

¹⁷⁵ SARTORI, Giovanni. *“Elementos de Teoría Política”*. Alianza Editorial. Madrid, 1999, páginas 29-31.

En la última realización disponible del documento mencionado, esto es, del año dos mil seis, se obtubieron los siguientes resultados en un comparativo global, según las metodologías utilizadas por sus creadores.

Ranking del 2016

	País	IDD-Lat 2016
1º	Chile	10,000
2º	Uruguay	9,353
3º	Costa Rica	8,539
4º	Perú	6,495
5º	Panamá	6,342
6º	Ecuador	5,339
7º	Bolivia	5,218
8º	Argentina	5,159
9º	México	4,454
10º	El Salvador	4,019
11º	R. Dominicana	3,639
12º	Paraguay	3,251
13º	Colombia	2,982
14º	Brasil	2,776
15º	Nicaragua	2,740
16º	Venezuela	2,003
17º	Honduras	1,589
18º	Guatemala	0,888

En la tabla expuesta, se observa la posición de los países de américa latina y los puntajes obtenidos según el índice de medición de la calidad de la democracia, la cual se puede asumir por dimensiones establecidas. Este índice se basan en: a) una democracia sustantiva porque sobrepasa las dimensiones mínimas para medir una democracia tomando en cuenta los resultados democráticamente deseables que el régimen genera; b) la democracia procedimental, a la cual le interesa el funcionamiento del sistema democrático sin tomar en cuenta el bienestar de todo el pueblo, sin embargo, en una democracia sustantiva se toma en cuenta la opinión, el bienestar y la protección de todo el pueblo para ser una verdadera democracia y no una poliarquía; y la tercera y cuarta dimensión que son democracia social, humana y democracia económica, las cuales sirven para hacer

una medición referente a este tipo de democracia que toma en cuenta los resultados que ha tenido el gobierno sobre el bienestar de sus gobernados económica y socialmente.

Ahora bien, sobre esta investigación, también se obtiene el avance o crecimiento en los resultados de la calidad democrática al pasar de los años, como se muestra a continuación:

País	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016
Argentina	5,247	3,918	5,330	5,731	5,657	5,399	6,650	5,893	5,159
Bolivia	4,150	3,343	2,726	2,843	3,079	3,826	3,292	4,749	5,218
Brasil	3,932	3,348	4,468	4,520	4,691	4,291	4,197	4,729	2,776
Chile	8,757	10,000	10,000	9,670	10,000	9,180	8,523	8,749	10,000
Colombia	5,254	3,054	4,362	4,660	4,305	2,854	3,230	3,250	2,982
Costa Rica	8,575	8,633	9,704	10,000	9,252	9,375	8,485	9,094	8,539
Ecuador	1,694	3,122	2,237	2,521	2,931	3,636	4,640	4,954	5,339
El Salvador	5,544	4,452	4,718	4,184	3,526	4,433	4,810	4,163	4,019
Guatemala	3,992	3,884	3,834	3,444	2,999	2,774	0,876	1,529	0,888
Honduras	3,107	4,142	4,431	4,408	2,537	3,003	1,943	1,988	1,589
México	6,340	6,136	5,917	6,135	5,455	4,724	5,019	4,384	4,454
Nicaragua	2,963	3,614	3,151	3,860	3,039	3,728	2,630	1,855	2,740
Panamá	8,309	6,914	6,828	6,503	6,127	5,235	4,768	7,114	6,342
Paraguay	2,255	1,689	3,745	3,861	3,621	2,649	3,179	3,973	3,251
Perú	4,352	3,688	3,590	5,020	5,765	5,216	6,415	6,199	6,495
R. Dominicana	-	4,631	4,187	3,577	2,741	2,888	1,770	3,376	3,639
Uruguay	10,000	7,517	8,397	8,717	9,732	10,000	10,000	10,000	9,353
Venezuela	2,243	1,552	2,720	3,258	3,354	3,134	2,406	1,586	2,003

De lo anterior, se observa la fluctuación de la situación de la democracia mexicana, la cual se encuentra condicionada a las dimensiones que observa la fundación para su creación, pero que en gran parte tienen una incidencia con el sentir de la gente y los factores económicos y político. Sin embargo, aun que esta estadística sea alarmante, los factores para su determinación no dejan de ser subjetivos o sustanciales, pues de un año a otro o reforma a otra es posible la modificación de resultados, lo cual es el fin buscado.

Así, debemos estar claros que los sistemas electorales representan un papel fundamental en la mecánica y efectividad de la representación política, y en el

caso mexicano esto no es la excepción. El sistema electoral mexicano se ha ido construyendo a partir de la necesidad de acabar con una de las problemáticas más recurrentes de nuestro país: la desconfianza. Los cambios generados en el mismo a través de su historia, han buscado lograr procesos electorales más transparentes, equitativos y confiables, donde la pluralidad política sea respetada y el acceso al poder de las minorías sea garantizado.

Lo anterior es así, en virtud de que todo aquel que participe en un determinado sistema jurídico formulando proposiciones respecto del mismo siempre debe llevar la pretensión de que sus proposiciones son las correctas o las más viables, dicho de otro modo, el legislador debe ser racional y al momento de establecer la estructura, organización y funcionamiento del sistema electoral, debe de partir de la premisa de que la forma en la que se está organizando es la idónea o la más adecuada para consolidar su régimen democrático.

Sin duda alguna las nuevas normas electorales han generado gran incertidumbre, pues si bien ya hemos sido capaces de palpar algunas de sus consecuencias, quedan algunas todavía pendientes. Por ahora, no nos queda más que esperar a que el tiempo haga lo suyo y que lo cosechado con esta reforma de grandes frutos a favor de la democracia mexicana.

CAPÍTULO 3

La autonomía y la independencia como rasgos principales de las autoridades electorales

SUMARIO: *I. Más allá de la división clásica de poderes. II. Los organismos constitucionales autónomos en México. III. Sobre los vocablos de autonomía e independencia en el Derecho. IV. La autonomía e independencia de los órganos electorales en México. V. Un sistema institucional electoral deseado*

I. Más allá de la división clásica de poderes

La división de poderes es una institución de derecho público cuya importancia es reconocida por diversos pensadores en distintas épocas.¹⁷⁶ Es uno de los principios de la ciencia política más estudiados, razón por la cual su trayectoria se ha desarrollado de manera continua. A pesar de que en el fondo este principio parte de la idea de la necesidad de restringir el poder, ha sido criticado por aquellos que consideran que el poder es uno y no se puede dividir; sin embargo, la historia ha demostrado que en el seno del organismo político se dan poderes coexistentes que se equilibran de manera recíproca logrando proporcionar el uso del poder.

Desde la antigüedad, Aristóteles en su *Política* empezó a distinguir tres segmentos dentro de la función del Estado, sin embargo, es hasta los siglos XVII y XVIII que llegaron a precisarse aquellas partes en los pensamientos de John Locke y Montesquieu. Locke,¹⁷⁷ basándose en el funcionamiento del gobierno inglés, dio el antecedente teórico más inmediato a Montesquieu para formular su doctrina, al distribuir en dos poderes las funciones del Estado inglés: el poder legislativo y la corona inglesa, el primero de ellos encargado de la principal función, la creación de leyes y la segunda encargada de la función administrativa o ejecutiva propiamente dicha, es decir, encargada del cumplimiento y aplicación de las leyes en todos los órdenes; para Locke, el juez no es más que un simple ejecutor de la legislación, razón por la cual, su función está incluida en la ejecutiva.

Así pues, queda claro que en Locke encontramos una división del poder en dos segmentos: el ejecutivo y el legislativo, cuya principal razón de ser es limitar el poder por considerar que si los encargados de hacer leyes son los mismos que las ejecutan el poder sería inmenso, ocasionando que éstas sean adecuadas a conveniencias personales.

¹⁷⁶ Aristóteles, John Locke, Montesquieu, Duguit, Lowenstein, Rousseau, Andre Hauriou, Manuel García Pelayo, entre otros.

¹⁷⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional mexicano*. Ángel editor. México, D.F. 2002. Pág. 243-244.

Posteriormente, llega el pensamiento de Montesquieu¹⁷⁸, quien elaboraría la clásica doctrina de la división de poderes, de la división tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial. Montesquieu separa de la función ejecutiva la función judicial, estableciéndola de manera independiente y autónoma. Entonces, si comparamos esta división tripartita del poder con la que muchos siglos atrás realizara Aristóteles encontraremos muchas similitudes, sin embargo, este último, para distinguir las tres funciones capitales de la *Polis* griega atendió al criterio divisionista del trabajo, mientras que Montesquieu partió de la división de órganos y poderes para separar las funciones, pues a este último no le importaba precisamente dividir el trabajo, sino limitar el poder público y asegurar la libertad estableciendo un sistema de equilibrio de frenos y contrapesos.

El primer documento que plasma la división del poder estatal es la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América del mismo año, así como la propia Constitución estadounidense de 1787. Esta última estableció que el Poder Legislativo está confiado a un Congreso, el Ejecutivo al Presidente y el Judicial al Tribunal Supremo.¹⁷⁹ Asimismo, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, dispuso que toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución.¹⁸⁰

Desde entonces, el principio de la división de poderes se encuentra presente en la mayoría de los textos constitucionales. A pesar de que este principio se ha mantenido, con el transcurso del tiempo se ataca, por una parte se tacha de riguroso al considerar que los poderes no son más que rodajes de un mismo mecanismo y que, para que la máquina marche, se requiere de un solo motor; por otro lado, se consideró que esta separación de poderes es una falacia y contraria

¹⁷⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit. Pág. 244.

¹⁷⁹ LOPEZ GUERRA, Luis. *“La función de control de los Parlamentos: problemas actuales”*, en *“El Parlamento y sus transformaciones actuales”*. Editorial Tecnos. Madrid, España. 1990. Pág. 237.

¹⁸⁰ HERVADA, Javier y ZUMAQUERO, José. *“Textos internacionales de derechos humanos”*. Universidad de Navarra. Pamplona. 1992. Pág. 30-52.

a la naturaleza de las cosas porque un poder siempre predomina sobre los otros.¹⁸¹

Lo anterior, llevó a algunos juristas, entre ellos Hauriou, a dar otra interpretación a la doctrina de la división de poderes de Montesquieu como un sistema de colaboración y vigilancia entre los poderes, adaptándola así al régimen constitucional moderno. Andre Hauriou¹⁸² afirma que Montesquieu no pretendió una división tajante de poderes, sino que más bien su teoría implica colaboración, lo cual significa que la separación es flexible y no rigurosa.

Así pues, con lo hasta aquí dicho, queda claro que lo importante de la división clásica de poderes invocada por Montesquieu es evitar la concentración del poder en manos de pocos. En el régimen constitucional moderno dicha disociación sigue vigente, sin embargo, ya no se concibe como una separación rígida de facultades y atribuciones entre tres entes públicos, sino que se trata de una distribución de facultades entre los órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.¹⁸³

En efecto, el poder no solamente está en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ahora la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos y de sujetar al derecho a otros poderes sociales, políticos y económicos: partidos, iglesia, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y trasnacionales. Por ello, es importante reformular la teoría de Montesquieu y aplicarla a los sistemas políticos contemporáneos, en virtud de que, como ya se dijo en el capítulo primero de este estudio, en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes típicos y tradicionales. En democracia, los partidos dominan la escena política, razón por la cual es necesario limitarlos para evitar que corrompan al Estado al

¹⁸¹ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit. nota 177. Pág. 245.

¹⁸² HAURIOU, André. *"Derecho constitucional e instituciones políticas"*. Editorial Ariel. Barcelona, España. 1980. Pág. 265.

¹⁸³ GARCÍA PELAYO, Manuel. *"Las transformaciones del Estado contemporáneo"*. Alianza Universidad. Madrid, España. 1987. Pág. 121-148.

igual que los otros poderes. Entonces, tenemos que la vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales, es a través de los órganos constitucionales autónomos, mismos que son capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política.¹⁸⁴

Estos órganos pueden ser definidos como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado,¹⁸⁵ esto es, puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos y constitucionales. Por lo general, se trata de órganos de equilibrio constitucional y político, entes técnicos de control que no se guían por intereses partidistas. Su funcionamiento ideal debe ser independiente tanto de los poderes tradicionales como de los partidos políticos o de otros grupos reales de poder; son órganos de defensa constitucional y de la democracia y es por esto que deben de estar contemplados en la Constitución a fin de que ésta defina cuál debe ser su integración, estructura y funcionamiento. Cuando su existencia está contemplada en la Constitución Política del Estado, se trata de verdaderos poderes por emitir actos definitivos y por tener funciones independientes, reconocidas y garantizadas en el propio texto constitucional.¹⁸⁶

Para identificar a este tipo de órganos, Manuel García Pelayo propone cinco criterios de distinción: inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango y autonomía. La inmediatez se refiere a que deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; la esencialidad, a la necesidad de establecer este tipo de organismos en el Estado democrático de derecho contemporáneo; la dirección política se refiere a la participación de éstos en el Estado a través de los actos ejecutivos, legislativos y judiciales que de ellos emanan, contribuyendo así al proceso de toma de decisiones del Estado; la

¹⁸⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Op. cit. 134 Pág. 243-244.

¹⁸⁵ Cft. GARCÍA ROCA, Javier. *“El conflicto entre órganos constitucionales”*. Editorial Tecnos. Madrid, España. 1987. Pág. 22-23 y CARBONELL, Miguel (coordinador). *“Diccionario de Derecho Constitucional”*. Editorial Porrúa. México. 2002. Pág. 433.

¹⁸⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Op. cit. nota 134 Pág. 244-245.

paridad de rango significa que la relación que tienen con los otros entes del Estado es de coordinación, es decir, cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones, y por último, la autonomía, estos órganos son orgánica y funcionalmente autónomos, y en ocasiones, cuentan con autonomía presupuestaria.¹⁸⁷

Por su parte, Jaime Cárdenas Gracia¹⁸⁸ explica que además de los criterios expuestos por García Pelayo para diferenciar a este tipo de órganos, se pueden adicionar las características siguientes: autonomía financiera, el estatus e inmunidad de sus titulares, la apoliticidad, las responsabilidades, la transparencia, la intangibilidad y el funcionamiento interno apegado al Estado de derecho.

En cuanto a la autonomía financiera, establece que todo organismo constitucional autónomo exige un presupuesto que no esté determinado por una ley secundaria o sea producto de conveniencias políticas, sino que sea resultado de una decisión constitucional que determine claramente el porcentaje que debe corresponderle, lo cual es una de las mejores garantías para su independencia. Respecto al estatus e inmunidad de sus titulares considera que éstos deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayoría calificada superiores a las dos terceras partes del Congreso, contando con las garantías siguientes: selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente, designación escalonada y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos; la inmunidad de los titulares se refiere a que solamente puedan ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

Por lo que se refiere a la responsabilidad, el autor en cita hace alusión a que los órganos constitucionales autónomos deben informar, de manera periódica, sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. La transparencia es en cuanto a que los actos y decisiones que de ellos emanen, puedan ser conocidos por los órganos

¹⁸⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel. *“El status del Tribunal Constitucional”* en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 1. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. Pág. 12.

¹⁸⁸ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Op. cit. nota 134. Pág. 251 y 252.

del Estado y por cualquier ciudadano, es decir, que cualquiera pueda tener acceso a la información. La intangibilidad se refiere a que sean entes permanentes, y por último, el apego al Estado de derecho en su funcionamiento interno lo cual implica que en la responsabilidad administrativa de los funcionarios, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa.

Sin duda, la dificultad de elaborar una teoría homogénea deriva del hecho de que cada país, de forma constitucional y en algunas ocasiones a través de la legislación, han extendido o limitado el número de sus órganos autónomos, así como sus características y sus niveles de independencia.

II. Los organismos constitucionales autónomos en México.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia al principio clásico de división de poderes estableciendo que el poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin hacer mención a ningún otro órgano, sin embargo, al analizar la totalidad del texto constitucional, se desprende la existencia de un considerable número de organismos a los cuales se les otorga en mayor o menor grado autonomía en su funcionamiento. Con ello, se hace evidente que en el Estado mexicano, al igual que la mayoría de los textos constitucionales contemporáneos, se establece la existencia de órganos que vienen a complementar y coadyuvar al poder supremo de la Nación. Tal y como lo señala Miguel Carbonell¹⁸⁹ al establecer que de una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido, porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino también a los llamados órganos constitucionales autónomos; aunque dichos

¹⁸⁹ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. *“División de poderes y régimen presidencial en México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2006.

órganos no son poderes en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional una serie de atribuciones y funciones muy relevantes.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁹⁰ ha manifestado que la introducción en el sistema jurídico mexicano de los órganos autónomos ha sido con la finalidad de obtener mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, sin que ello signifique que se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, así como tampoco significa que los referidos organismos no formen parte del Estado mexicano al guardar autonomía e independencia de los poderes primarios. Además, establece que aun y cuando no exista un precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben contar con las características siguientes: estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad

Ahora bien, John Ackerman,¹⁹¹ al analizar las características que diversos autores le otorgan a este tipo de órganos, considera que existen dos enfoques teóricos dominantes respecto a los mismos: el maximalista y el negativo. El primero de ellos, parte del esquema determinado por Manuel García Pelayo, mencionado en el apartado anterior, quien considera que solamente son dignos de llamar órganos constitucionales autónomos a aquellos que cumplen cabalmente con los requisitos por él establecidos: inmediatez, esencialidad, dirección política y paridad de rango. Para el segundo de los enfoques, el negativo, casi cualquier organismo

¹⁹⁰ Tesis jurisprudencial de rubro: “*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS*” identificada con la clave: P./J.12/2008, perteneciente a la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta en el tomo XXVII de febrero de 2008, pág. 1871.

¹⁹¹ ACKERMAN, John. “*Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. s/a. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf>

explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo. Este enfoque negativo define a este tipo de órganos de acuerdo a lo que no son. Entonces, por considerar que ambos enfoques tiene serios problemas, él propone uno alternativo: el enfoque integrador.

El investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM nos dice que la mayoría de los estudios sobre los organismos constitucionales autónomos parten del concepto y características invocadas por Manuel García Pelayo, mismos que surgen de un análisis para ubicar la naturaleza del Tribunal Constitucional dentro del orden jurídico español y establecer que cuenta con el mismo status que los poderes tradicionales del Estado, ampliando así la tradicional división de poderes de tres a cuatro órganos, rompiendo así con la fórmula básica heredada de Montesquieu.

A pesar de que Ackerman considera que el modelo de García Pelayo es excelente para abordar el estudio de este tipo de órganos, estima que no es posible trasladar ese esquema a América Latina, por la simple razón de que éste busca colocar al Tribunal Constitucional de España en un rango equivalente al de los poderes tradicionales del Estado y, por lo tanto, desarrolla las características necesarias para que pueda contar con tal posición. Dice, que la situación latinoamericana es muy diferente, y que, específicamente en el caso mexicano, los organismos constitucionales autónomos no buscan colocarse al mismo nivel que los poderes estatales sino solamente ejercer con libertad y autonomía la función de control de la gestión pública, en virtud de que de ser así, ninguno de los llamados órganos constitucionales autónomos en México¹⁹² cuenta con todas las características

¹⁹² La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE) antes IFE, el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

necesarias para ser considerados como órganos constitucionales conforme al esquema establecido por García Pelayo.

En virtud de lo problemático que resulta la aplicación estricta de las características invocadas por García Pelayo, no es de sorprender que existan tratadistas¹⁹³ que prefieran apegarse al enfoque negativo cuando buscan conceptualizar estos órganos. Para los tratadistas que encuadran en este enfoque, a pesar de que retoman y analizan la obra de Manuel García Pelayo, no es necesario cumplir con una serie de características estrictas para llegar a ser un organismo constitucional autónomo, sino que basta con un respaldo constitucional explícito y no formar parte de los otros órganos del Estado. Para ellos, las características establecidas por el jurista español son un ideal para este tipo de instituciones.

Ackerman considera que la contribución que han hecho los tratadistas mexicanos al respecto es muy importante, pero también estima que la estrategia negativa a la que recurren puede ser una salida falsa porque al analizarlo así, dejan de lado la posibilidad de plantear una teoría enfocada estrictamente al Estado mexicano respecto de sus órganos constitucionales autónomos. Por ello, propone un esquema integrador basado en que al igual que algunos Estados latinoamericanos¹⁹⁴, México incorpore en el texto constitucional la existencia de los órganos constitucionales autónomos para darles una estructura o regulación común, en virtud de que los que existen no cuentan con características similares, es decir, el nivel de autonomía constitucional varía, unos son más autónomos que otros. Para ello, es necesario reformar el artículo 49 constitucional relativo a la división de poderes del Estado, para así ampliar las funciones del Estado e integrar de forma más robusta y plena los diversos organismos autónomos que actualmente existen en el orden jurídico mexicano.

¹⁹³ En el caso mexicano, autores como José Luis Caballero, Jaime Cárdenas Gracia, Ileana Moreno y Javier García Roca. Por ser los analizados para el presente estudio.

¹⁹⁴ Por ejemplo, el Estado colombiano en el artículo 113 de su Constitución Política dispone que los órganos autónomos tienen funciones separadas y distintas a las encomendadas a los poderes tradicionales y que son necesarios para la realización de los fines del Estado.

III. Sobre los vocablos de autonomía e independencia en el Derecho.

En todas las disciplinas científicas, el tema del lenguaje ha sido de suma importancia en virtud de que existen términos que son poco precisos al momento de ser utilizados generando con ello confusión en su definición. En la ciencia del Derecho esto no es la excepción, por ello, resulta necesario que los términos utilizados por esta ciencia sean de contenido claro, tarea poco sencilla y más cuando se habla de autonomía por ser en el campo del derecho un principio y un concepto multidimensional.¹⁹⁵

José Juan Moreso, en su libro *“Lenguaje jurídico, el derecho y la justicia”*¹⁹⁶ nos dice que el lenguaje del derecho forma parte de ese entramado de reglas prácticas y convenciones sociales que constituyen los lenguajes naturales. Dentro de este lenguaje hay que distinguir el lenguaje legal utilizado en las normas jurídicas, del lenguaje de los juristas, manejado por los que operan referidas normas. Ahora bien, el vocablo autonomía es utilizado de forma repetitiva en el lenguaje del derecho, razón por la cual, su reflexión lingüística no es sencilla por las múltiples dimensiones con las que cuenta y por los diversos sentidos en los que se utiliza.

El vocablo autonomía, como primer acercamiento semántico, viene de *autos*, por si mismo y de *nomos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, ya sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando este concepto es utilizado en el derecho público sirve para acentuar la potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.¹⁹⁷

¹⁹⁵ VALENCIA CARMONA, Salvador. *“Derecho, autonomía y educación superior”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. s/a. Pág. 2.

¹⁹⁶ MORESO, José Juan. *“Lenguaje jurídico, el derecho y la justicia”*. Editorial Trotta. Madrid, España. 1996. Pág. 108.

¹⁹⁷ VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. cit. 185. Pág. 2

Como ya se dijo, el concepto de autonomía es multidimensional en virtud de que ésta puede presentarse en diferentes grados, ocasionando así que existan órganos más autónomos que otros. Una manera para establecer los niveles o grados del concepto de autonomía, la encontramos en el campo del derecho administrativo, al describir la Administración Pública del Estado misma que puede ser centralizada, desconcentrada o descentralizada. De estos tres tipos de administración, la que nos interesa por estar relacionada con el tema que nos ocupa es la última, es decir, la descentralizada, la cual consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central. Es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia los entes menores.¹⁹⁸

La administración descentralizada constituye un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, por tanto son verdaderas personas jurídicas de derecho público.¹⁹⁹ Por otra parte, los organismos autónomos son entes descentralizados del Estado a los que se les otorga capacidad para darse sus propias normas, por ello, la autonomía no es ajena a la organización del Estado, es simplemente la descentralización de las funciones del mismo.²⁰⁰

En otras palabras, la descentralización es una forma de organización a través de la cual el Estado deja en manos de quienes considera más aptos una parte de la función administrativa del mismo. Para algunos, la administración descentralizada puede ser: territorial o competencial. La territorial son los estados y municipios y la competencial son los institutos autónomos del Estado. Así pues, queda claro que la descentralización y la autonomía son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados. Cuando en el derecho público una legislación especial

¹⁹⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *“Los órganos constitucionales autónomos de México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. s/a. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>

¹⁹⁹ MATHEUS, María Milagros. *“Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”*. Cuestiones Políticas número 14. Venezuela. 1995. Pág. 118.

²⁰⁰ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *“La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1977. Pág. 23.

da vida a un órgano dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y organizado con un régimen particular, estamos frente a un órgano autónomo. La autonomía es un ejercicio de competencias descentralizadas, concretas y específicas realizadas con mayor margen de decisión bajo un marco jurídico determinado. Un órgano autónomo es sujeto de derechos y obligaciones, con capacidad para realizar actos jurídicos frente a terceros.²⁰¹

En efecto, hablar de autonomía significa hablar de la no sujeción del órgano al cual se le atribuyen estas cualidades respecto de un tercero. En relación a la autonomía, Dieter Nohlen, en el diccionario de Ciencia Política,²⁰² la define como la capacidad de los individuos, grupos, organizaciones, empresas o estados de determinar ellos mismos, en la medida de lo posible, sus objetivos y premisas de decisión en relación con el entorno correspondiente; por su parte, la Real Academia Española²⁰³ la define como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie. Acerca del concepto de independencia, ambos diccionarios, disponen que es “la cualidad o condición de independiente”, adjetivo que es definido como “autonomía”, por tanto, ha de entenderse que independencia presupone autonomía.

IV. La autonomía e independencia de los órganos electorales en México

Las acepciones de autonomía e independencia en la materia electoral refieren a que las instituciones electorales, ya sea de carácter administrativo o jurisdiccional, cuentan con una previsión en cuanto a su funcionamiento orgánico que les permite auto determinarse jurídica y administrativamente; y una separación política más no

²⁰¹ MATHEUS, María Milagros. Op. cit. 199. Pág. 121-123.

²⁰² NOHLEN, Dieter. *“Diccionario de Ciencia Política”, Tomo I.* Editorial Porrúa – El Colegio de Veracruz. México. 2006. Pág. 74.

²⁰³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *“Diccionario de la Lengua Española”.* España. Editorial Espasa Calpe, S.A, 2001. Pág 252.

ideológica de a las personas que integran esos órganos.²⁰⁴ Dado lo anterior, ha de resultar necesario concebir una delimitación de las garantías señaladas para tener la posibilidad de dimensionar el nivel de autonomía por un lado e independencia por el otro dentro del sistema institucional mexicano.

Primeramente, habremos de hablar de la autonomía institucional. María del Pilar Hernández,²⁰⁵ distingue cuatro ámbitos de la autonomía de los órganos electorales, los cuales son: autonomía política, financiera, jurídica y administrativa. En relación con la autonomía judicial, María del Pilar Hernández explica que esta significa la capacidad del órgano para autodeterminarse mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, y la autonomía administrativa conlleva la potestad del órgano para determinar los parámetros de su organización interna, tanto por cuanto a recursos humanos y materiales. La autora refiere que la autonomía política implica que el órgano electoral, al ejercer su función, la realice de manera emancipada sin estar sujeto a otros órganos y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. La autonomía financiera, es la independencia económica del órgano, lo cual contribuye a la consolidación de la autonomía política. En nuestro país un gran problema ha sido el consagrar y disociar estas dos últimas acepciones de autonomía, la financiera y la política, ya que los entes estatales han buscado incidir en los órganos constitucionales autónomos a través de los presupuestos económicos que año con año se les otorga para así influir en las decisiones que habrán de tomarse, asemejando tal acción como una moneda de cambio, donde te otorgo el recurso pero influyo en tus decisiones. Esta defensa de la autonomía institucional en general es la base de las reformas en México.

Ahora bien, como se puede ver, delimitar las garantías de autonomía e independencia, en su concepción y naturaleza no es algo sencillo; tratar de

²⁰⁴ COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *Cuadernos para la Reforma de la Justicia. Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. México. UNAM. 1996. Pág. 29.

²⁰⁵ HERNÁNDEZ, María del Pilar. *“Autonomía de los órganos electorales”* en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia Número 1. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enero-Junio 2003. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/1/rjf/rjf9.pdf>

explicar a profundidad el significado de estos vocablos, es algo que va más allá de los límites establecidos para la extensión del presente trabajo, y aún más cuando no existe unanimidad en cuanto al alcance de tales calidades.

Aunque las voces autonomía e independencia cuenten con esa estrecha vinculación entre sí, es en la esfera de los principios rectores de la materia electoral donde se presentan las diferencias sustanciales. Esencialmente la diferencia radica en que la autonomía supone la naturaleza y vinculación de los órganos electorales en contraposición a los poderes del Estado, con los supuestos presupuestarios, financieros y técnicos que lo estructuran y el carácter constitucional otorgado, mientras que la independencia refiere a la esencia en el actuar del ente como principio rector de su conducta.

Para hablar de este principio o principios que norman el actuar de nuestras entidades electorales, primeramente es necesario hablar de las fuentes del derecho, ya que éstos, los principios, forman parte del conjunto de instituciones generadoras de derecho. En la doctrina tradicional, García Maynez refiere que en la terminología jurídica la palabra fuente refiere a tres acepciones: las fuentes formales, reales e históricas. Las primeras entendidas como los procesos de creación de las normas jurídicas; las reales como los factores o elementos que determinan el contenido de las normas; y las históricas como aquellos documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Actualmente existe una gran diversidad de clasificación de las fuentes del derecho. Una clasificación señala que existen fuentes directas e indirectas, donde las directas son las que encierran en sí la norma jurídica, las que la contienen, es decir, hablamos de la Constitución, los tratados, los precedentes judiciales, además de la ley, la costumbre y los principios generales del derecho. En torno a las fuentes indirectas puede decirse en pocas palabras que ayudan a la comprensión y conocimiento de las normas jurídicas. También se clasifican las fuentes del derecho en internas y externas, las primeras son la ley, costumbre y tradición, mientras que las segundas refieren a los elementos objetivos que se conocen por la libre investigación científica. Otra clasificación habla sobre fuentes

estatales y fuentes extraestatales, siendo las estatales las creadas directamente por los órganos del Estado a través de sus órganos y procedimientos y las extraestatales las creadas por la sociedad propia sociedad, pueblos indígenas o de organizaciones políticas, sindicales, empresariales o eclesiales.

Una clasificación más habla sobre fuentes escritas y no escritas, donde las escritas refieren a las leyes o los reglamentos y las no escritas se mencionan la costumbre y los principios generales del derecho. Otra clasificación alude a la distinción entre fuentes formales y materiales, en las cuales las formales son fuentes directas o inmediatas como la ley, mientras que las materiales son todos los factores que nutren a las fuentes formales, tales como la naturaleza de las cosas, la tradición, el interés social, la opinión popular, los intereses económicos o políticos. Por último, se hace referencia a una clasificación en relación a su fuerza jurídica, donde se habla de fuentes constitucionales, primarias y secundarias. Las constitucionales son rígidas y superiores, normas que no pueden ser modificadas por el procedimiento ordinario, y posteriormente las leyes y reglamentos.

De lo anteriormente expuesto se puede obtener que las fuentes del derecho no siempre vienen reguladas sino que el fundamento de una fuente puede ser encontrado fuera del sistema jurídico, sin embargo la Constitución siempre será la fuente principal del derecho. En ese orden de ideas, al estar establecidos en la norma fundamental una serie de principios rectores, y de los cuales emanan derechos intrínsecos, estos se vuelven vinculantes y obligatorios para la consecución de los fines que marca el documento primario ante los entes y ciudadanos que en aquel se engloban, y por ende, su aplicación debe ser real y primordial.

Respecto a los principios en el derecho, la Real Academia de la Lengua Española los define como un norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta, es decir, según su definición pueden entenderse como la base y guía

del actuar de determinado sujeto de derecho. Roberto Islas Montes²⁰⁶ hace una recopilación de las definiciones que Robert Alexy y Manuel Atienza le otorgan al concepto de principios; el primero aduce que los principios son mandatos de optimización que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, mientras que el segundo tratadista refiere que son normas de carácter muy general que señalan la deseabilidad de alcanzar ciertos objetivos o fines, o bien exigencias de tipo moral.

En ese sentido, dentro del ámbito Constitucional, el texto de la norma suprema contiene una basta cantidad de principios de los cuales emana el derecho vigente y esa exigencia moral o legal, pero específicamente en la materia electoral, el artículo 41, base V, apartado A, marca que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que en el ejercicio de su función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. Por su parte la propia Carta Magna dispone, para la competencia en los estados de la federación, que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores, al igual que a nivel federal, los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

En el sistema electoral, los principios relativos al sufragio universal, libre, secreto y directo y el de equidad que debe prevalecer en el financiamiento público de los partidos políticos y participación política, campañas electorales y en el acceso a los medios de comunicación social, son principios relevantes que también deben ser ponderados y de los cuales emanan un sinnúmero de normas vinculatorias. Podemos agregar además a los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, ya que sirven como parámetros de validez de los propios actos de autoridad y son por ende fuentes generadoras de derechos.

²⁰⁶ ISLAS MONTES, Roberto. *Principios Jurídicos*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr26.pdf>

Así, es visible que, en el sistema jurídico electoral mexicano, los principios forman parte integral del quehacer institucional, sobre todo los principios de certeza, imparcialidad, legalidad, máxima publicidad, objetividad e independencia, por lo que a fin de generalizar su entendimiento y para comprender esa diferencia entre la autonomía con la independencia, es correcto conocer sus definiciones.

Así las cosas, debemos señalar entonces que el principio de certeza radica en que las acciones que efectúen los órganos electorales o cualquier otro ente deberán ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sea completamente verificables, fidedignos y confiables. Es la confiabilidad lo que implica el fin de este principio, ya que esa confianza es la que permite la eficacia en sus actos y la calidad de la institución, como autoridad o como órgano ciudadano. Se dice que la certeza es el principio imprescindible de una democracia, ya que es de aquel del que emana la credibilidad de los resultados y el beneplácito de la sociedad organizada.

En cuanto a la legalidad, es de conocido derecho que se ostenta como la piedra angular sobre la cual se levanta toda estructura jurídica y electoral, y su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes. Es fundamental este principio dentro de la actividad electoral, ya que bajo un sistema de supremacía constitucional su aplicación es obligatoria dado que las instituciones y funcionarios electorales deberán siempre conducirse bajo la norma suprema y las que de ella emanen para así otorgar al gobernado la fiabilidad de las decisiones que se tomen a razón de las normas que ellos, a través de sus representantes populares, han plasmado en el ordenamiento jurídico. Hablar del principio de legalidad es un tema extenso y del cual solo se pretende dar un vistazo ya que es tan basto que puede ser materia de un estudio posterior como ya muchas veces se ha hecho.

Del principio de imparcialidad se obtiene esencialmente una premisa diáfana, que sobre la militancia o afinidad política propia, debe prevalecer un bien mayor que es la democracia. La imparcialidad no implica un ateísmo partidista, sino un

compromiso por parte del ente electoral ya que por encima de los intereses u opiniones políticas debe prevalecer el interés del colectivo, la decisión del pueblo de que la función electoral se extraiga de la política. En la actualidad es del todo discutido este principio dentro de los organismos electorales ya que su irrestricto respeto refleja una garantía que refuerza o impulsa los demás principios rectores de la materia electoral. La libertad ideológica y de opinión no son derechos restringidos de los funcionarios electorales, sin embargo, por su posición la imparcialidad en el ejercicio comicial debe prevalecer frente a todo.

Por lo que respecta a la objetividad, esta implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas pueden alterar la expresión o consecuencia de la actividad electoral. Al igual que la imparcialidad, se debe ponderar el interés plural por encima del singular en cuanto a la función electoral se refiere. La atención a la objetividad implica también la capacidad de realizar el mejor análisis lógico –dejando de lado los criterios enteramente personales– sobre los asuntos que se le presenten para así guiar razonadamente el derecho por encima de la creencia particular.

El principio de máxima publicidad es un principio relativamente nuevo en la vida constitucional de México y su forma de gobierno, todo esto impulsado por el auge de la transparencia y la rendición de cuentas, aún cuando en nuestro tiempo se le de diferentes alcances se le ha señalado como el instrumento para lograr la apertura global de la información en posesión de las entidades públicas. Es posible identificar algunas de las implicaciones del principio de máxima publicidad dentro del bloque normativo, toda vez que este principio ha de operar en relación la información en posesión de entidades públicas, no así tratándose de datos personales dadas las restricciones marcadas en la propia norma fundamental, esto es, el poder legislativo, en la entrega de información y en su función de elaborar normas; al poder Judicial, en la entrega de información y en la aplicación del principio en que esté involucrado el derecho de acceso a la información; al

poder Ejecutivo y los órganos, organismos constitucionales autónomos y los demás, llamados por la ley como sujetos obligados.

La máxima publicidad tiene como consecuencia que haya excepciones claras, precisas y minoritariamente restrictivas en el acceso a la información en la materia electoral y en cualquier otra que lo adopte. Esto se traduce en que las causales que impiden temporalmente la satisfacción de este derecho deben ser mínimas. Para otros publicistas del derecho, el principio de máxima publicidad solamente significa que la autoridad que posea información debe entregarla. En este sentido, consideramos precisar la dicotomía que existe entre el derecho y el principio; el primero es la norma general de acceso a la información pública, mientras que el segundo es la herramienta constitucional y legal para interpretar el derecho, por ende, al caso que nos ocupa, el principio rector adoptado implica que cualquier ente electoral en su esfera competencial debe abrir la información que se encuentre en sus manos, salvo la excepcionada, a la ciudadanía, así como todas las actuaciones que con motivo de su ejercicio realice.

Ahora bien, como se ha dicho entre la autonomía y la independencia existe una voz sinónima, sin embargo con la introducción de este principio al sistema jurídico constitucional, es decir la independencia, se fortalecen los elementos en los que el órgano electoral no está subordinado de manera inmediata o directa a ninguno de los tres poderes, obedeciendo únicamente al mandato de la ley, pero sin olvidar que los actos emanados del órgano electoral son sujetos de revisión y en su caso de modificación, confirmación o revocación, dado el sistema de medios de impugnación electoral del sistema judicial mexicano. Estas hipótesis permiten que las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades pasen por procesos de deliberación y toma de decisiones que se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio legal, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

Así las cosas, la independencia guarda una importancia predominante sobre la función electoral ya que de ella deriva la correcta aplicación de la norma en igualdad de condiciones y desvinculada de todo poder. Si viene puede decirse que

un órgano no es totalmente autónomo, si puede señalarse que un órgano es independiente ya que es en su actuar donde se ve reflejado. La obediencia a los principios rectores de la materia permite que los entes electorales gocen de la aceptación ciudadana.

La independencia como principio rector en contraposición con la autonomía como atribución constitucional o naturaleza orgánica, si bien son conceptos que se pueden diferenciar en diversas etapas de su aplicación, también son indispensables para la continuidad institucional y debido ejercicio constitucional dentro de las actividades comiciales, por lo que podríamos concluir que la independencia obedece a las acciones emprendidas por el órgano electoral y sus funcionarios, fuera de cualquier mandato que no sea el legal y constitucional, en donde las decisiones adoptadas son a favor de los fines electorales y no de algún impulso político y social, si no de una convicción comicial; y la autonomía ha de referirse a ese desprendimiento de los poderes del estado en el ámbito monetario y político, en donde el ente electoral se rige por sus propios designios, siempre apegados a la Carta Magna.

V. Un sistema institucional electoral deseado

Teniendo en claro lo que la autonomía e independencia significan para el sano desarrollo de los procesos electorales y la vida política del país, así como la historia y evolución de los órganos comiciales y el sistema organizativo de nuestra nación, podemos entonces visualizar cuál es el rango de calidad de actuación de los institutos y tribunales electorales, en relación con la generación de confianza ciudadana, y cómo ésta puede ser mejorada para los próximos comicios, en comparativa con otros estados para el aumento de una mejor calidad democrática en los aspectos vinculados a la idoneidad de las instituciones u organismos electorales.

Hoy en día las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, presentan un avance formidable y pueden ser consideradas como ejemplo internacional para muchas otras democracias. La solidez que ostentan deviene precisamente del compromiso democrático con el avance social y la legitimidad de las elecciones, la cercanía con los ciudadanos y la constante profesionalización que realizan para aumentar la calidad y eficacia en su actuar. Sin embargo, la pregunta obligada es ¿Qué tanto creen los mexicanos en sus instituciones electorales? y ¿Qué hacen estas instituciones para ganarse la confianza ciudadana?

En relación a la primera interrogante, la respuesta suele ser muy subjetiva, pues en el juego político los conceptos de confianza y credibilidad institucional suelen tornarse ambiguos y en muchos casos pasionales. Esto es así, pues el arbitro electoral ya sea administrativo o jurisdiccional siempre tendrá promotores a su favor o severos críticos dependiendo de las decisiones adoptadas y que tanto influyan estas en los intereses de quienes deban acatarlas.

Así, el grado de aceptación de un tribunal o instituto electoral dependerá en gran medida de factores como las tendencias políticas, la situación social de la circunscripción a la cual esta adscrito, la transparencia en su actuación, la socialización de su labor, pero sobre todo, de la calidad y legalidad en sus determinaciones.

Lo anterior es así, pues un órgano electoral por más criticado y observado que se encuentre, generara confianza cuando su actuar se encuentre apegado a la Ley, sea independiente y se garantice la autonomía de su función; ello es así, pues su actuación siempre debe estar guiada sobre esas vías y de una u otra forma, la confianza se generará cuando se ratifique el correcto actuar de la institución por instancias superiores que confirmen sus actuaciones.

En ese orden de ideas, tenemos entonces que el índice de confiabilidad que abra de tomarse en el examen que se realice de las instituciones electorales que actuaron en el proceso electoral, deberá ser aquel que mida la calidad de las

determinaciones adoptadas, atendiendo al grado de independencia de estas y a la confirmación en alzada de sus acuerdos o resoluciones.

Así, cuando un tribunal o instituto se vea en conflicto de confianza y credibilidad, la visión específica para determinar si su actuar fue certero, es el grado de confirmación de sus determinaciones, pues el ejercicio de la competencia institucional siempre estará guiado por una norma aprobada por la representación del pueblo y mientras la autoridad se rija y actué bajo ese parámetro normativo, la confianza del ciudadano hacia la institución debe ser plena. Caso contrario cuando las instituciones se alejan del sendero de la justicia o la aplicación normativa y tal hecho se encuentra demostrado, pues es ahí cuando la desconfianza encuentra justificación.

Ahora bien, en cuanto a la segunda interrogante, es decir, cuáles son o fueron las acciones emprendidas por los organismos electorales para crear bases de confianza con la ciudadanía, tenemos que durante el proceso electoral concurrente 2017-2018, vivimos un nuevo paradigma institucional basado en la apertura de las autoridades comiciales, ello consecuencia de la reforma electoral de dos mil catorce, en el que la máxima publicidad y la defensa de la autonomía e independencia fueron base para lograr el cometido principal que es consolidarse como instituciones necesarias y leales.

La socialización de sus actuaciones a través de los medios de comunicación y redes sociales, la profesionalización de los integrantes de cada institución y el apego a los principios rectores fueron los elementos primordiales adoptados por los organismos electorales para que sus funciones durante el proceso fueran tan ciudadanas como ciudadana es su integración.

Sin embargo, de este proceso electoral podemos advertir que no es suficiente, pues aún y con las acciones emprendidas, quedan vacíos legales que no han podido ser solventados y cuyo esfuerzo por cubrirlos ha sido constante.

Entre estos vacíos se encuentra la solvencia presupuestal de los organismos electorales, pues si bien es cierto la democracia mexicana es de las más caras del planeta, lo cierto es que el juego político que en nuestro país se vive requiere de instituciones con capacidad económica suficiente para no ser presa de intereses políticos o gubernamentales que menoscaben sus determinaciones, afectando así la plena y eficaz independencia con la que deben actuar.

En ese sentido, una base legal suficiente para garantizar la autonomía presupuestaria de los organismos electorales debe hacerse de acuerdo con las necesidades de los diferentes entes y no por la conveniencia de los poderes ejecutivos y legislativos que determinen su rango económico en relación a su actuación. Así, se evitan deficiencias financieras que incidan en los principios de autonomía e independencia, pues ante una solvencia económica, los órganos electorales estarán libres de presiones políticas, mejorando así la relación institución-ciudadano.

La autonomía presupuestaria no significa que las autoridades electorales no estén sujetos a procesos de seguimiento, evaluación y fiscalización de los recursos otorgados y de los resultados que brinden. Lo anterior, debido a que existe un marco jurídico sólido que regula el ciclo presupuestario, que abarca la planeación, la presupuestación, el ejercicio y control del gasto, hasta su evaluación y fiscalización, mismo que obliga a mantener una total transparencia en la aplicación de los recursos financieros asignados

La propuesta es naturalmente asignar un porcentaje mínimo fijo para la asignación del presupuesto por ejercicio anual para los tribunales e institutos electorales, cuestión que en muchos países de habla hispana se ha venido implementando como Guatemala, Costa Rica y Paraguay.

Claramente, una reforma constitucional en materia electoral debe de incluir que a las autoridades electorales locales, se les garantice un presupuesto que nunca podrá ser menor al diez por ciento del ejercicio fiscal anual para su entidad federativa y desarrollar en la ley los mecanismos para la integración, control y

vigilancia de estos recursos; con ello las autoridades electorales no dependerán de coyunturas políticas o intereses de grupos, con lo que se fortalece su independencia y se evita la posibilidad de que se les intente limitar la asignación de recursos financieros, afectando su operación y confiabilidad.

De esta manera, podemos observar que ciertamente la autonomía e independencia de los entes electorales en los procesos electorales genera en el ciudadano la confianza de que su voto contará y que los principios adoptados por el mismo pueblo serán garantizados en la elección de sus representantes, sin embargo, deberán realizarse los exámenes necesarios para determinar si en este proceso electoral concurrente, se logró el cometido y, en su caso, realizar los ajustes necesarios para su mejora.

Las instituciones electorales en México están comprometidas con la sociedad, pues desde mil novecientos noventa y cuatro con la creación del Instituto Federal Electoral y posteriormente con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se planteó que quienes organizaran y calificaran las elecciones fueran entes netamente ciudadanos, eliminando con ello lo que por años fue el control gubernamental de un partido hegemónico sobre la representación del pueblo en los poderes del Estado.

Ahora, paulatinamente se ha logrado el cometido, pero el camino sigue siendo largo y difícil, pero cada paso que se da es un gran avance. Las mediciones de la calidad de los procesos electorales son necesarias y es deber de las propias instituciones realizar un auto análisis para continuar con la ejecución eficaz de la encomienda que la constitución y el pueblo ha puesto en sus manos.

Los tribunales electorales y los institutos son pilares de la democracia en México, su existencia es y será siempre indispensable; ahora lo necesario es llenar los vacíos legislativos y simplificar su función para lograr un ejercicio claro y confiable de su labor, generar las herramientas que privilegien su autonomía y eliminar todo matiz de presión o injerencia que perjudique su independencia.

La relación entre autoridad electoral y ciudadanía es básica, y solo la verdadera independencia y autonomía de los entes comiciales lograra la consolidación de un México más democrático en el que la legitimación de sus autoridades desde su inicio no se perciba como compleja, sino como un reto que en colaboración puede lograrse.

De esta misma manera, la importancia de la autonomía e independencia se incrementa cuando hablamos de instituciones cuyos actos materiales inciden de manera directa en la esfera administrativa o jurisdiccional en el sistema electoral de un Estado, pues las violaciones que ocurran contra estas instituciones, guardan una relación vital con la percepción de un gobierno legítimo.

En ninguna materia del sistema jurídico mexicano o de otros sistemas del mundo, se puede encontrar un vínculo tan directo y tan amalgamado con los principios de democracia y legitimidad. Basta recordar aquellos desafortunados ejemplos en los que los comicios electorales transcurrieron con irregularidades y que empañaron la percepción de legitimidad de aquellos que resultaron electos.

Cualquier teórico del Estado, sabe que éste es solamente un modo de organización, dirección y uso de la fuerza dentro de una sociedad. Es, por tanto, sólo una forma, entre otras, de ejercer el poder político, pero que además de fuerza y leyes, necesita de un tercer elemento: la legitimidad con el fin de sobrevivir como ente público.

El concepto de legitimidad es el que más se acerca a un dogma dentro de un Estado de Derecho. En la legitimidad reside la transición de la voluntad interna del individuo a la manifestación externa de lo que se considera como válido, sin que exista de por medio la necesidad de coaccionarle a hacer suya esa creencia. Es un concepto con una importancia tan primordial, que existen obras completas de diversos autores dedicadas a su estudio y comprensión.

Como ejemplo de ello podemos mencionar brevemente la obra de Aristóteles, quien como sabemos, realizó aportes en diversas materias, pero nos remitiremos

a la división que realizó entre Estados legítimos e ilegítimos, siendo legítimos aquellos en los que se buscaba el bien común y reconoció cinco tipos de reinados: los libremente consentidos, los despóticos y heredados por ministerio de ley, la tiranía electiva, el generalato perpetuo (Esparta) y el Estado de la cosa pública. Únicamente destacaremos que Aristóteles incluyó en su análisis elementos externos a la relación dialéctica entre gobernantes y gobernados, lo que no resulta práctico para un estudio objetivo de la legitimidad.²⁰⁷

No es ocioso recordar el origen de este concepto, que lo encontramos en *legitimus* que en el latín clásico se utilizaba para nombrar lo que era de acuerdo a la legalidad y el derecho. Las autoridades y magistrados legítimos eran los que estaban constituidos legalmente, como indican los términos “*legitimum imperium*” y “*potestas legitima*”, usados por Cicerón.

La distinción entre legitimidad de título y legitimidad de ejercicio tiene su origen precisamente en esta época en la obra del jurista Bartolo, quien habla de dos formas de tiranía (o poder ilegítimo): una “*ex defectu tituli*” y otra “*ex parte exercitii*”.²⁰⁸

Posteriormente, Hobbes formula su teoría del pacto social, la firma del pacto original por los individuos reunidos produce un artefacto, el Leviatán, el Estado o la República, y la persona o asamblea que detenta y se encarga de ejercer el poder absoluto se llama “soberano representativo” y es el titular legítimo del Estado como aparato de poder.²⁰⁹

Para Rousseau la legitimidad de origen es el fundamento de la legitimidad de ejercicio. Si el Estado está bien constituido sobre la base de la soberanía popular y puesto que la voluntad general nunca se equivoca, las leyes emanadas de ella son

²⁰⁷ De Azcárate, Patricio, *Obras de Aristóteles*, Madrid 1873, tomo 3, páginas 112-115.

²⁰⁸ Bastid, P., Bobbio, Chevallier, Polin, Sternberger (1967): La idea de legitimidad. *Anales de filosofía política* nº 7, Paris: P.U.F.

²⁰⁹ Hobbes, Thomas (1980): *Leviatán*, Ed. C. Moya y A. Escohotado, Madrid: Editora Nacional.

el criterio a seguir por el gobierno y demás magistraturas del Estado. Así pues la legitimidad se convierte en legalidad.²¹⁰

Contradictoriamente, más alejados de la edad media, se retoma el debate sobre el origen de la legitimidad; si bien Locke continúa con las ideas rousseauianas de un pacto social como origen de la legitimidad, en el congreso de Viena, Luis XVIII reclamaba la legitimidad para la casa Borbón, basado en dos razones: el derecho divino y, la tradición histórica.

Finalmente, aparecen teóricos como Carl Schmitt, Guglielmo Ferrero, Jellinek o Max Weber, entre otros, cuya concepción de legitimidad se basa en el binomio gobernantes y gobernados. Para Weber, la legitimidad se asocia a la dominación, pero una dominación racional o legal, en la que la obediencia a los mandatos de la autoridad proviene de la aceptación de la gente de un sistema de normas bajo las cuales esa autoridad ha obtenido ese cargo.²¹¹

De acuerdo con las teorías contractualistas, la legitimación puede entenderse como la aceptación mayoritaria de quienes detentan el poder, y es subjetiva en tanto que depende de la percepción que cada ciudadano tenga de sus representantes. La subjetividad en la percepción de los ciudadanos en la aceptación de las normas y autoridades no es susceptible a suprimirse. Esta diferencia en las percepciones produce un contrapeso importante en que permite la representación de las voces de los distintos grupos sociales y las expresiones libres de sus ideologías minoristas. Es en la diversidad en donde la sociedad se enriquece y su promoción debe de ser impulsada por el estado para continuar desarrollando la democracia.

La ciudadanía por su parte, al identificarse en espíritu con las normas que le son aplicadas, y al considerar trascendentes los valores jurídicos que tutelan, facilitan

²¹⁰ Rosseau, Jean Jacques; "El contrato social"; Editorial: EMU (Editores Mexicanos Unidos) Edición: 2015

²¹¹ Weber, Max (1979): Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Trad. Medina Echavarría y otros, 2ª ed. México: F.C.E. (1ª ed. alemana 1922).

su aplicación por parte de los poderes constituidos. Entonces, la legitimidad tiene una relación directa con la gobernanza. La relación sana que exista entre el gobierno y el gobernado, depende de la capacidad de quienes representan al estado para reconocer estos valores y proyectarlos en el mundo positivo.

Ese sistema de normas es el Sistema Electoral quedando de manifiesto su calidad de nexo entre la voluntad del electorado y la materialización de esa voluntad, por lo que resulta evidente que sus autoridades deben de gozar de la confianza de sus ciudadanos, pues materializan la decisión que tomaron de manera individual, para decidir el proyecto que desean para ellos como nación.

Por ello, el nivel de confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones políticas refleja sus experiencias con las mismas (aquí también se puede incluir percepciones, pues aunque el individuo nunca haya interactuado con una determinada institución, no significa que éste no pueda emitir un juicio sobre la misma) y también sus orientaciones sociales y culturales.

Según el momento y la pregunta, el Instituto Nacional Electoral, desde su origen en 1990 como Instituto Federal Electoral, suele contar con la confianza de por lo menos el 50% de los ciudadanos hasta un 60% o 70%. Su carácter autónomo y colegiado quizás ha abonado al amplio apoyo popular, pero también el hecho de que el mismo se ha visto en distintos momentos como un órgano ciudadano. Sin embargo, a partir de la elección de 2006, la confianza en esa institución ha descendido a un 43%, siendo este su nivel más bajo.

En una encuesta realizada por el diario *Reforma* en agosto de 2010 arrojó que 45% de los mexicanos tenía, en esos momentos, una opinión favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, comparado con un 52% que opinaba favorablemente acerca del Instituto Federal Electoral y 41% que tenía la misma opinión favorable respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En contraste, las mediciones de confianza en los partidos políticos han mostrado niveles sistemáticamente bajos, lo cual coloca a esos institutos en la parte inferior de la tabla de confianza institucional.

El Instituto Nacional Electoral es la autoridad electoral mexicana que goza de mayor grado de confianza entre los ciudadanos, esto obedece probablemente a que esta institución no limita su relación con los ciudadanos a los procesos electorales, sino que tiene una relación cotidiana con ellos, a través de la emisión de la credencial para votar. Sin embargo, esta percepción ha ido disminuyendo con el tiempo, a partir de que en los procesos electorales vividos desde 2006, se ha iniciado la alternancia en el gobierno, por lo que las elecciones de 2018 representan un reto para el Instituto Nacional Electoral, pues se anticipan como las elecciones más grandes y complicadas de la historia de México.

Por su lado, los Tribunales Electorales mantienen un nivel de confianza ciudadana que se encuentra cercano al 50%, y las decisiones que tomen en estas elecciones incidirán directamente en la percepción de la población, por lo que ese porcentaje seguramente se verá modificado dramáticamente hacia uno u otro sentido después de estos comicios.

De entre todas las autoridades del estado, las electorales, son las que dependen sustancialmente de contar con un grado alto de confianza ciudadana, que es en este caso un indicador directo de su desempeño.²¹²

Cabe en este momento hacer referencia a la labor de los tribunales electorales locales para hacer frente a la efectividad en su actuar, atendiendo a lo anteriormente expuesto, es decir, al índice de confirmaciones en sus actuaciones. Para lo anterior, es viable tomar los datos derivados del estadístico elaborado por la Asociación Mexicana de Tribunales Electorales A.C., en el cual, se determina que en su conjunto los tribunales electorales locales del país cuentan con un

²¹²MORENO, Alejandro. *La confianza en las instituciones, México en perspectiva comparada*. Coordinador. Primera edición, diciembre 2010. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

índice de efectividad en su actuar de un 93.9%, esto es, del total de resoluciones que emiten los 32 tribunales de la república mexicana, el 93,9% son confirmadas ante las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sustentándose sus decisiones y generando así la confianza necesaria en su actuar, fuera de pasiones políticas o transitorias y generando datos duros sobre su calidad profesional aun y cuando existan intentos de intromisión y vulneración a su autonomía e independencia.

Bajo otra óptica, debemos señalar que nuestra democracia ha sido señalada como una de las democracias más caras del mundo, hecho que no debe analizarse de manera aislada, sino que debe atenderse a la serie de factores que han dado forma a la estructura electoral como hoy la conocemos y que necesariamente han implicado el aumento en la erogación de recursos públicos para dar cabida a un sistema democrático de calidad.

Haciendo un análisis de los gastos que se llevan a cabo por las autoridades electorales, particularmente la administrativa nacional, resulta que el que merece mayor atención es sin duda el destinado al financiamiento de los partidos políticos, debido a que representa una erogación enorme que, a juicio personal, pudiera resultar excesivo e innecesario.

Las leyes electorales en México prevén una serie de prerrogativas que se otorgan a los partidos políticos básicamente desde 1977, pero que se han ido modificando con transcurso del tiempo. Así, resulta que actualmente los partidos tienen derecho a que se les concedan tiempos en radio y televisión, a un régimen fiscal especial, a usar franquicias postales y telegráficas de manera gratuita y a recibir financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, las de campaña y las destinadas a actividades específicas. Dichas atribuciones les fueron otorgadas a los institutos políticos en un contexto sumamente distinto al que hoy se vive. En la década de los setentas, la figura del partido hegemónico estaba en su mayor plenitud, de lo que derivó que el priista José López Portillo llegara a la presidencia de la república sin ningún contendiente político real. Para dar legitimidad a su gobierno, López Portillo trabajó de la mano con su Secretario

del Interior Jesús Reyes Heróles, para impulsar la reforma político-electoral de 1977, y en la que se otorgaron prerrogativas a los partidos políticos con el objeto de que pudieran ser verdaderos contendientes en el juego electoral.

A pesar de que la naturaleza histórica que dio origen a esta figura ya no tiene vigencia, se ha seguido con esa tendencia, tan es así que en 2012, año en que se llevaron a cabo elecciones generales, se otorgó al entonces IFE un presupuesto de 15,953.9 millones de pesos, de los cuales 10,661.4 millones fueron destinados para gastos de operación del Instituto y los 5,292.5 millones de pesos restantes se emplearon para el financiamiento público de los partidos políticos²¹³, aunado a que, como se refirió en capítulos previos, derivado de la reforma electoral de 2007, los partidos políticos ya no llevan a cabo erogación alguna para adquirir tiempos en radio y televisión -rubro en el que más invertían- pues el estado se los provee ahora de manera directa.

Tenemos entonces que prácticamente una tercera parte del presupuesto del órgano electoral administrativo se destina a financiar los partidos políticos, tomando en cuenta que estos también tienen derecho a recibir, en mucha menor medida, financiamiento privado.²¹⁴

Una de las justificaciones más fuertes que se han manejado para no dar mayor entrada al financiamiento privado es que ello representa un riesgo por la intromisión tan fuerte que pudieran tener los poderes económicos en la labor política, sin embargo, lo cierto es que en México este fenómeno ocurre desde hace tiempo. Es bien sabido que el financiamiento privado es ya mayoritario en el sistema electoral que nos rige, fuera del marco de la ley por supuesto, pero que representa una realidad que debe ser atendida. Si a esto le sumamos el

²¹³ ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2012 Y POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS OBLIGACIONES Y LAS MEDIDAS DE RACIONALIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA QUE SE DERIVAN DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012. IFE. México. 2011. Disponible en:

²¹⁴ Disponible en: http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2012/CG472-2011_ppt_2012.pdf

otorgamiento de financiamiento público estamos hablando de que candidatos y partidos llegan a hacer uso de una suma de dinero exorbitante, sobre todo en las elecciones que políticamente revisten mayor importancia (gubernaturas y presidencia de la república).

Actualmente, el financiamiento público se otorga conforme a lo siguiente:

Para actividades ordinarias se multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65% por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.

De ahí se deriva que para gastos de campaña se otorgue una parte proporcional del financiamiento público otorgado para actividades ordinarias, según la elección de que se trate (50% en elecciones generales y 30% en elecciones intermedias); al igual que en el rubro para actividades específicas (3%).

La solución a este problema pudiera estribar en disminuir de buena manera el financiamiento público, privilegiando en consecuencia el financiamiento privado, al menos en cuanto a lo que en gastos de campañas electorales se refiere (disminuyendo a 25% en elecciones generales y a 10% en intermedias), sin dejar que ello afecte la equidad en la contienda a través de la implementación de sistemas de fiscalización verdaderamente rígidos que impidan el rebase a los topes de gasto permitidos por la ley. Esta medida reduciría en gran medida el costo que la maquinaria electoral significa para el erario, lo que a la vez mejoraría la percepción ciudadana respecto al sistema en general.

La propuesta es naturalmente, asignar un porcentaje mínimo fijo para la asignación del presupuesto por ejercicio anual para los Tribunales e Institutos Electorales Locales, por lo que analizaremos el ejemplo de Constituciones en las que se encuentre garantizado dicho porcentaje, con independencia de que dicho

presupuesto tuviera que ser aprobado o no, pero nunca podrá ser reducido por debajo del límite constitucional. Del mismo modo, es necesario establecer que este presupuesto debe considerar ajustes inflacionarios e inclusive, establecer un mecanismo en caso de que los ingresos recibidos resulten superiores a las necesidades de los organismos.

Por su parte, el Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, presentado en 2001, recomienda “Asignar anualmente un porcentaje razonable y fijo del presupuesto federal al poder judicial. Del mismo modo, se ordenará a los Estados que prevean estas asignaciones en sus respectivas constituciones”.

Claramente, una reforma constitucional en materia electoral debe de incluir que a las autoridades electorales locales, se les garantice un presupuesto que nunca podrá ser menor al diez por ciento del ejercicio fiscal anual para su entidad federativa y desarrollar en ley los mecanismos para la integración, control y vigilancia de estos recursos.

Como se manifestado a lo largo de la presente ponencia, una de las motivaciones principales para la modificación orgánica y competencial de los entes electorales locales y federales, así como de su desvinculación, control y vigilancia con los poderes estatales, ha sido la desconfianza y los intereses políticos de los que se ha sospechado dentro de los órganos comiciales, por lo que las medidas que se han publicitado han buscado privilegiar los principios de independencia e imparcialidad de la materia, sin trastocar la autonomía institucional con la instauración de un federalismo cooperativo.

Como se ha señalado, además de la distribución de competencias entre los entes electorales administrativos federales y locales, se han establecido nuevos criterios y procedimientos para la designación de magistrados y consejeros electorales locales; formas de remoción de estos últimos de oficio o a petición de parte ante la autoridad nacional; y facultades de atracción de criterios, asunción de procesos electorales y delegación de facultades dentro de los mismos procesos. Sin

embargo, a excepción de los procedimientos de designación de funcionarios, las nuevas atribuciones se centran únicamente en los institutos y no en los tribunales.

No se propone que se cree, ahora si, una centralización del poder, sino que se establezca en un mismo nivel, las responsabilidades administrativas de los funcionarios electorales, un procedimiento para la selección de los funcionarios administrativos y jurisdiccionales, la adecuación de procedimientos administrativos y de control de registros a nivel nacional, los catálogos de proveedores, entre otros, a través de la creación y vigilancia de una Comisión Nacional de la Función Electoral.

Esta Comisión haría las veces del denominado Consejo de la Judicatura Federal. En la materia electoral hemos visto que existen tanto tribunales electorales como institutos o instancias administrativas para la organización de las elecciones, las cuales deben seguir un régimen de derechos y principios inamovibles y que además existe una distribución de competencias de lo mas extensa, por lo que es dable, a propuesta del suscrito, proponer y evidenciar la necesidad de crear un órgano nacional con similitudes competenciales a un consejo de la judicatura que actúe sobre los órganos electorales autónomos, ya que la dinámica nacional ha sido en ese sentido, la vigilancia de la actuación y transparencia, por lo que un organismo revestido de un federalismo cooperativo que se encargue de la vigilancia de ambos ordenes, jurisdiccionales y administrativos, debe ser prioridad para solventar esa garantía de certeza, legalidad, imparcialidad e independencia de los órganos autónomos electorales.

Para el cumplimiento de una responsabilidad y propuesta tan grande como la anteriormente mencionada, es importante desentrañar la historia, integración, elementos fundamentales y doctrinales de un órgano tan complejo e inspirador en los sistemas constitucionales como es los consejos de la judicatura.

Se ha estudiado de manera exhaustiva por muchos autores cuál es la relación que existe entre las partes de un juicio con los terceros ajenos al proceso, así como también con la contraparte y con la misma autoridad jurisdiccional en el ámbito

judicial, sin embargo, un tema fundamental relativo a la repartición de justicia viene a tratar sobre las garantías que los gobernados tienen contra los abusos de los funcionarios judiciales, pues debe tenerse siempre en mente que la administración de justicia es una función que está en manos de personas de capacidad limitada y sujetas a pasiones y defectos, por un imperativo de capacidad limitada por un imperativo que en la naturaleza humana se presenta como posibilidad de los sujetos a la necesidad de corregir errores o vicios y de impedir abusos de parte de sus funcionarios.²¹⁵ Esto evidencia una similitud práctica con la materia electoral ya que los organismos electorales se encuentran bajo el escrutinio social y al ser órganos integrados por personas, las pasiones e ideologías también convergen en ellos.

En ese sentido debemos señalar que el funcionario judicial -asemejándolo al funcionario electoral- en el mal ejercicio de su poder, o que realice una conducta u omisión importante puede llegar a merecer tres tipos de responsabilidades: responsabilidad penal, responsabilidad civil y responsabilidad administrativa. Cada una de estas responsabilidades es independiente de las otras y no se excluyen entre sí. Así también hay que tomar en consideración que los órganos judiciales son maquinarias enormes, las cuales se componen de miles de personas, cada una con una labor específica, desde abrir el establecimiento físico en donde se encuentra el Juzgado, sacar copias, recoger el material de oficina, cuidar los expedientes, los encargados de recursos humanos, informática, contratación de personas y demás detalles administrativos que distraen en gran medida la atención de los tribunales, pues debe recordarse que su principal trabajo es juzgar y llevar a un fin los conflictos de los justiciables. La respuesta, no solamente en México, sino en Latinoamérica y varios países de Europa, en cuanto a esta problemática ha radicado en el establecimiento de un denominado Consejo de la Judicatura o Magistratura, la cual, como un órgano perteneciente al Poder Judicial, tiene a su cargo la administración y corrección de los funcionarios, por lo que este

²¹⁵ DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Colombia, Editorial Temis, Editorial Ubijus, 2012, p. 269.

órgano ha sido trascendental en la vida del Poder Judicial Federal, refiriéndonos al nacional, ya que incluso, algunos estados parte de la federación también han instaurado su propio Consejo a nivel local.

Los primeros consejos superiores de la magistratura o judicatura aparecieron en países como Francia, Italia, Portugal y España, los cuales fueron creados con la finalidad de limitar las atribuciones de los ministerios de justicia respecto al gobierno y administración de los tribunales. Después de la segunda posguerra mundial (1945-1947), se vio la necesidad de establecer un órgano que se proclamara así mismo como autogobierno de la magistratura, el cual contara con plena independencia, y autonomía de los tribunales, para ejercer una libre administración y gobierno de los mismos.

En el continente americano, Venezuela fue el primer país donde se creó un consejo de la judicatura en la carta magna de 1961, regulado por las leyes del 16 de septiembre de 1969 y 7 de octubre de 1988.

Es así como estos motivos influyeron en nuestro país notablemente, propiciando la creación de un órgano capaz de garantizar que la carrera judicial sea una realidad, así como la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los funcionarios judiciales responda a un sistema verdaderamente objetivo, el cual fortalezca la independencia de sus tribunales.

Así las cosas, la constitución de 1824, al establecer el sistema federal, creó un número de organismos judiciales formados por los tribunales federales y por las entidades federativas a los cuales la primera constitución federal mexicana les otorgó autonomía orgánica y procesal en la administración de la justicia local²¹⁶. Pero a partir de la actual Carta Magna de 1917, en la que se suprimió la Secretaría de Justicia, misma que se consideraba como un instrumento de intervención y subordinación de los tribunales al Poder Ejecutivo durante la

²¹⁶ MELGAR ADALID, Mario. Consejo de la Judicatura Federal. Administración y función jurisdiccional. UNAM

dictadura del general Díaz, todas las funciones de gobierno, administración y disciplina de los tribunales, e incluso de nombramiento de los jueces inferiores, quedaron en manos del propio Poder Judicial y específicamente de su órgano supremo, la Suprema Corte de Justicia. Otro tanto ocurrió en las entidades federativas, donde las correspondientes funciones eran ejercidas (y lo son todavía en la mayoría de ellas), por los tribunales superiores de justicia.²¹⁷

En ese sentido, de acuerdo con la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1988), el gobierno, la administración y la disciplina de la Suprema Corte y de los demás tribunales federales, incluyendo el nombramiento de los jueces federales inferiores, correspondían al pleno de la propia Corte (artículo 12), el cual nombraba anualmente la Comisión de Gobierno y Administración formada por el presidente de la Corte y dos ministros (fracción XI). Las funciones no jurisdiccionales de la Corte eran, pues, muy amplias y su ejercicio se volvió más complejo y pesado conforme creció el Poder Judicial Federal, lo que sucedió sobre todo en los años ochenta, de modo que empezó a sentirse la necesidad de un mecanismo más eficaz para el gobierno y administración del mismo.²¹⁸

Durante muchos años a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le fueron proporcionadas un cúmulo de facultades y atribuciones que tenían que ver con su propia organización y funcionamiento, así como con la de los tribunales restantes que forman parte de la rama judicial federal, pero desde hace algún tiempo se había considerado la idea de disminuir a la corte el peso de dichas funciones administrativas que distraían a sus miembros del desempeño de su función primordial, es decir, el juzgar; y por esta razón el ser la máxima y última instancia en la defensa de la Constitución. Para alcanzar lo anterior, por reforma constitucional de 1994, se recurrió a introducir en la integración de la rama judicial la figura del consejo de la judicatura. La figura ha comenzado a ser introducida en

²¹⁷ FIX-ZAMUDIO Y COSSÍO DÍAZ, 1996. *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, tercera reimpresión, 2003.

las constituciones y leyes de los estados por disposición expresa, debe existir también en el Distrito Federal.

La recepción relativamente tardía de esta institución en nuestro país seguramente se debió al desconocimiento y a las escasas propuestas para su introducción en nuestro ordenamiento. Actuando en consecuencia los Estados de la República procuraron a partir de ese momento la actualización de sus legislaciones en materia judicial. Las áreas prioritarias hacia donde se encaminaron sus esfuerzos fueron: abatir el rezago judicial, redistribuir las funciones jurisdiccionales orgánicas y administrativas, lograr la interdependencia de los poderes judiciales y establecer la carrera judicial.²¹⁹

En ese entendido y para abundar un poco más en la concepción del tema y propuesta, podemos distinguir tres modelos de Administración de Justicia, de acuerdo a la clasificación que realiza Héctor Fix-Fierro son: modelo ejecutivo, judicial y mixto. Estos tres modelos tienen en común el fin principal que los constituye, el cual es garantizar la independencia judicial, sin embargo, cada uno de ellos difiere entre sí, al representar diferentes formas históricas de asegurarla.

El primero de ellos es el modelo Ejecutivo que representa el tipo de administración de justicia propio del estado legislativo de derecho, en el cual se otorgan facultades de gestión del estatuto de los jueces a un órgano público externo al Poder Judicial y dependiente del Poder Ejecutivo, que en la experiencia comparada se conoce como ministerio, departamento o secretaria de justicia. Dentro de las ventajas que ofrece este modelo, destaca la estrecha colaboración institucional que se establece entre los poderes ejecutivo y judicial, en materia de administración de justicia, dado que al existir una dependencia de la administración pública especializada en las gestiones administrativas del poder judicial, se propicia la estrecha coordinación y colaboración entre los órganos del poder ejecutivo y judicial en la prestación del servicio público de justicia. De igual

²¹⁹ HERNÁNDEZ FLORES, Ismael, Justicia para Todos, 2013, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

forma la desventaja más notoria de este modelo, se encuentra, en que la instancia administrativa del ejecutivo que se puede crear para fortalecer la dependencia del poder judicial, puede convertirse en el medio a través del cual el gobernante en turno se apodera de la magistratura, al ejercer un control político inter orgánico sobre las decisiones relativas de los nombramientos, adscripciones, ascensos, sanciones, manejo presupuestal, etc. Por lo cual el poder judicial se ve obligado acatar las órdenes del poder ejecutivo por encima de la impartición de justicia.

Por su parte el modelo judicial constituye el paradigma de la administración de la justicia, afín al estado administrativo de derecho, en el que se confiere la administración del estatuto de los jueces al tribunal superior o de última instancia de un determinado sistema jurídico, quien a su vez delega las atribuciones administrativas no jurisdiccionales a un órgano dependiente del propio poder judicial. Dicho modelo registra dos ventajas: la ubicación como órgano dependiente del poder judicial y su conformación exclusiva por miembros provenientes del poder judicial. El primer argumento a favor se funda en la teoría de separación de poderes, según la cual una función debe ser calificada como administrativa, judicial o legislativa dependiendo del órgano de estado que la ejerza, por lo que, al hablar de la administración de los órganos del poder judicial, se puede considerar a la administración de la justicia como una actividad propia del poder judicial.²²⁰ Dentro del segundo argumento, se puede considerar que los miembros que integran el poder judicial, tienen pleno conocimiento de los problemas y necesidades de la administración de justicia, ya que estos son los que se encuentran en contacto directo con la administración de los órganos jurisdiccionales y el personal que los integra. En contra del modelo judicial se señalan dos argumentos: la dependencia del órgano administrador al tribunal superior y la conformación exclusiva del órgano de dirección por juzgadores.

²²⁰ GARCÍA MORILLO Joaquín citado por RIVAS ACUÑA, Israel. "El Consejo De La Judicatura Federal. Trayectoria y Perspectivas, 1ª ed. 10 de junio de 2011, Universidad Nacional Autónoma de México.

En ese entendido, el modelo mixto representa el sistema de administración judicial propio del estado constitucional de Derecho, que se integra por un órgano colegiado, en el que generalmente intervienen miembros de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la función de apoyar las tareas de gobierno y administración del poder judicial, que comúnmente se denomina consejo de la judicatura o magistratura.

En nuestro país el artículo 100 de la Constitución Federal, establece que el Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y capaz de emitir sus propias resoluciones, el cual tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, pero excluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pues bien, tenemos entonces que el Consejo de la Judicatura Federal viene a ser un órgano colegiado de carácter técnico, autónomo en sus decisiones pero perteneciente al Poder Judicial, cuya labor más importante viene a ser la rendición de cuentas que el Poder Judicial debe otorgar a la sociedad, las cuales según varios autores, consiste en dos elementos: a) la capacidad del Poder Judicial en dar respuesta a la sociedad, esto es, la adecuada argumentación y fundamentación de sus resoluciones así como la información de sus actividades y b) la capacidad de imponer sanciones ante el indebido cumplimiento de sus funciones; y en caso de existir faltas cometidas por los funcionarios de esta poder, aplicar libremente las sanciones correspondientes.

Además, la Judicatura se encarga de la administración, organización, contratación y promoción de los funcionarios judiciales. Al respecto, uno de los argumentos más fuertes al momento de promover la reforma que daría vida al Consejo de la Judicatura Mexicano, venía a ser la necesidad de eliminar la carga administrativa del Poder Judicial, a efectos de que pudiese dedicarse única y exclusivamente a su fin último: juzgar y aplicar el derecho.

Por otro lado, también se dice, lo cual no estaba muy alejado de la realidad, que tenía la finalidad de terminar, o al menos reducir considerablemente, el nepotismo

ejercido por los ministros, magistrados y jueces pertenecientes al Poder Judicial Federal. Lo cierto es que el Consejo de la Judicatura, en palabras de Fix-Zamudio:

viene a cumplir una exigencia contemporánea, ya que los sistemas tradicionales de gobierno y administración de los tribunales latinoamericanos, encomendados a los Ministerios o Secretarías de Justicia y a los tribunales de mayor jerarquía, son insuficientes en la actualidad, pues el aumento considerable de jueces y tribunales, determinado por el incremento cada vez mayor en el número y en la complejidad de los conflictos jurídicos en nuestra época, requieren de organismos técnicos que realicen de manera adecuada dichos gobierno y administración²²¹.

No está de más señalar, que el principio de independencia constituye la premisa básica sobre la cual se establece la organización del poder judicial en el estado constitucional. El principio de la independencia judicial puede ser entendido teóricamente como la garantía instaurada para asegurar la probidad en las actuaciones judiciales mediante el sometimiento de los impartidores de justicia a la constitución y las leyes de sus respectivos estados, sin tomar en cuenta injerencias de factor ajeno alguno, ya sea estatal o particular, que pudiera distorsionar su criterio puramente jurídico y, en consecuencia, subordinar el derecho a interés compatible con el bien público.

Otro concepto que es necesario detallar, para poder establecer y garantizar tal independencia, es lo relativo a “la autonomía presupuestaria”, el cual constituye una condición esencial de la independencia externa del poder judicial. Sin la protección de esta garantía, la autonomía de la que gozan los juzgadores para dictar sus resoluciones se reduciría a una mera quimera constitucional. La garantía de la auto suficiencia presupuestaria va mucho más allá de la necesidad

²²¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7° edición, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 1020.

de proteger el derecho de los jueces y magistrados a recibir una remuneración adecuada e irreducible.²²²

La intención es que el poder judicial en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que algún órgano pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo.

En el derecho judicial comparado existen diversas formas de financiamiento de la justicia, para garantizar la autonomía de la judicatura, entre las que destacan las fuentes internas y externas. Las primeras, constituyen una medida alterna que permite diversificar las formas de autofinanciamiento de la impartición de justicia, ante la falta de apoyo de los gobiernos, ya que, si el presupuesto de un poder judicial es inadecuado para satisfacer sus necesidades, los fondos generados por el mismo pueden constituir una alternativa para aumentar dichos recursos. Las fuentes externas de financiamiento derivan de los recursos que destina el estado a la organización judicial, para la prestación del servicio público judicial. El sistema financiero mexicano es interno y externo.

Debe hacerse especial hincapié en la intervención de los demás Poderes de la Unión al momento de asignar consejeros, lo cual, para algunos estudiosos, es denunciado como una intervención y rompiendo el principio de División de Poderes²²³, sin embargo, vale la pena hacer mención que la misma Constitución, en un intento de salvar y proteger dicha institución, expresamente dice que los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que deben ejercer su labor

²²² GARCÍA MORILLO Joaquín citado por RIVAS ACUÑA, Israel. "El Consejo De La Judicatura Federal. Trayectoria Y Perspectivas, 1ª ed. 10 de junio de 2011, Universidad Nacional Autónoma de México.

²²³ Al respecto, *...con independencia de que el llamado principio de división de poderes (en realidad de separación de funciones) que consagra el artículo 49 de la Constitución federal ya no tiene la significación rígida que tuvo en sus orígenes, sino que ha evolucionado considerablemente, debido a que las funciones de los organismos públicos se han vuelto sumamente complejas en la actualidad, de manera que sin abandonar la idea básica de que no deben "reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación", como lo dispone el citado artículo 49 constitucional, y de que cada uno de los órganos del poder debe servir de freno y contrapeso a los demás, en nuestros días predomina el sistema de la "colaboración de órganos del poder".* Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7º edición, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 1024.

con independencia e imparcialidad. Lo anterior no siempre se practica en la realidad, pues no puede negarse que, para poder llegar al puesto de consejero, indudablemente se debe intervenir en la vida y opinión política del país.

Ahora bien, vista ya la naturaleza de un órgano como el Consejo de la Judicatura Federal en el Estado mexicano, la cual sus bases fundamentales de creación versan sobre la independencia y autonomía, es momento de adecuarlo al ámbito electoral, el cual esta sediento en la actualidad por lograr esos objetivos.

Los consejeros y magistrados electorales en el nuevo orden procedimental de designación son designados, los primeros por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y los segundos por el Senado de la República, ambos a través de procedimientos diferentes. La designación de los Consejeros se lleva a cabo mediante una secuencia de etapas y requisitos que dan certeza de las capacidades de los aspirantes, a través de una convocatoria pública; un registro de aspirantes; la verificación de los requisitos legales; un examen de conocimientos; el ensayo presencial; y la valoración curricular y entrevista de los posibles consejeros. En tanto que para la designación de los magistrados electorales el procedimiento se divide en la convocatoria expedida por el Senado, la presentación y acreditación de documentación que referencie a los aspirantes como licenciados en derecho con conocimientos en derecho electoral, presentación de un ensayo y una entrevista realizada por la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores.

Ambos sistemas de designación tienen sus pros y sus contras, sin embargo, el que al parecer trae consigo mayor eficacia y transparencia es el utilizado por el Consejo General ya que la decisión, conforme a los filtros y procedimientos de máxima publicidad diseñados, generan que la ocupación de los cargos se realice por las personas mas capacitadas para los mismos. Pero por qué no pueden ser ambos, al pertenecer a una misma materia de ejercicio, designados bajo al mismo procedimiento, o bajo la propuesta diseñada, designados por un único órgano.

La misma situación sucede con la remoción de los funcionarios por infringir

normas constitucionales y legales, principios constitucionales y hasta normas éticas y administrativas, realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; y dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo. El diseño actual establece que, en el caso de los consejeros electorales locales, estos podrán ser removidos, previo a un procedimiento, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mientras que la facultad de remoción de los magistrados electorales locales, a falta de disposición expresa se debería otorgar al H. Senado de la República.

La intención es que la Comisión Nacional de la Función Electoral, al igual que un Consejo de la Judicatura, lleve a cabo la designación y remoción tanto de los consejeros como magistrados electorales locales bajo un mismo procedimiento, en el que se privilegie la capacidad y profesionalización de los aspirantes y los principios de imparcialidad e independencia en la materia. Además de lo anterior, que las responsabilidades administrativas sean también resueltas por la propia comisión en relación con las actividades ilegales que realicen los funcionarios electorales locales y haya certeza del procedimiento y criterios que para tal efecto se tomen.

Por lo que respecta a otra de los nuevos criterios de acción sobre los entes electorales locales, tenemos la atracción, delegación y asunción que ejerce el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre los entes locales, sin que se prevea un símil, en materia jurisdiccional. La intención de estas materias es el establecimiento de criterios, la distribución de competencias y la eliminación del rezago o involucramiento de entes ajenos a la función electoral. La propuesta

versa en que sea la Comisión Nacional de la Función Electoral, sea la encargada de realizar los procedimientos y resoluciones de factibilidad sobre el ejercicio de estas facultades, especificadas también a los órganos jurisdiccionales, ya que como se pudo observar con lo reseñado en la función judicial en México, los tribunales también sufren con la injerencia y dificultad de aplicación del respeto a la división de poderes tradicional y esta parte quedó olvidada en la pasada reforma estructural de diez de febrero de dos mil catorce.

Una propuesta más que parece diseñada para la existencia de la Comisión Nacional de la Función Electoral es la de realizar proyecciones presupuestales para que se salvaguarde la realización de los procesos electorales y se evite el enriquecimiento ilícito de los funcionarios. Actualmente, el presupuesto que otorga a los órganos estatales es solicitado por los mismos al poder ejecutivo local quien conforme a sus posibilidades financieras designa una partida para la celebración de las elecciones. Pero en la realidad el costo de la organización y vigilancia de una elección, así como el control de la legalidad y constitucionalidad que realizan los institutos y tribunales es muy variable conforme a cada uno de los estados y en muchos de ellos el presupuesto otorgado parece insuficiente, poniendo en riesgo esta actividad tan trascendental para la vida política del país. La propuesta versa que sea la Comisión quien, proyecte anualmente el presupuesto de los entes electorales conforme a las necesidades territoriales y poblacionales de cada entidad federativa, y a su vez fiscalice dichos montos a fin de evitar el desvío de recursos que favorezcan a tal o cual partido o persona. Esta propuesta traería un beneficio al erario ya que se estandarizaría el gasto y beneficio de los procesos electorales que a la fecha es excesivo.

Además de lo anterior la proposición del órgano símil al Consejo de la Judicatura, al ser un ente formalmente administrativo, debería también ser quien aprobará un catálogo nacional de proveedores de material electoral, entendido este como los insumos necesarios para la consecución del fin comicial.

Así las cosas, la propuesta de creación de un órgano como la Comisión Nacional de la Función Electoral vendría a eficientar, sin trastocar la autonomía institucional

local, los procesos electorales, así como los procedimientos administrativos, y de una vez despolitizar el funcionamiento de los órganos electorales, convirtiéndolos de una vez por todas en los entes que merecen los ciudadanos: independientes, imparciales, austeros, confiables.

Así las cosas, debemos estar claros en que la situación electoral en México cambiara en los próximos años, y como todo cambio este debe ser en beneficio de la ciudadanía, tal y como se ha reseñado incontables veces en este documento. De esta manera, para solventar todas aquellas vicisitudes y vacíos que las reformas han traído al sistema institucional electoral mexicano, se considera que la creación de una Comisión Nacional de la Función Electoral vendría a traer un nuevo grado de confianza de la ciudadanía hacia los organismos electorales, sería el órgano electoral garante de la autonomía e independencia, un órgano electoral deseado.

Así, se solventarían muchos de las críticas hacia el sistema nacional electoral y existiría una autoridad capaz de conciliar, vigilar y en su caso sancionar las conductas de los órganos electorales en nuestro país.

La autonomía no se vería afectada, al contrario, sería el órgano protector de la misma, en cuanto a la independencia ya se dijo que esta puede ser medida a través del apago de las determinaciones de los tribunales en cuanto al derecho propio, siendo únicamente necesario el deslinde de responsabilidades en caso de verse afectada esa independencia, existiendo entonces un órgano que sancionaría y castigaría dicha conducta.

Por su parte, en cuanto a la autonomía presupuestaria, un órgano como la Comisión Nacional de la Función Electoral vendría a ser un referente para los órganos legislativos locales y federales, pues como se señaló este sería la instancia competente para proyectar el presupuesto necesario para el ejercicio de la actividad comicial, atendiendo a las necesidades de cada uno de los organismos electorales del país.

Estamos bajo el análisis de uno de los modelos que pudiera traer mayor independencia, autonomía y eficacia al actuar de los tribunales electorales, el cual debe ser motivo de discusión a fin de hacer más evidentes los rasgos que una autoridad electoral debe tener en su configuración para cumplir su fin constitucional. Empero, a continuación, se mencionarán algunas líneas conclusivas sobre cuales son estos rasgos que deben seguirse para cumplir la meta.

Capítulo 4

Conclusiones

Para lograr concluir sobre la autonomía e independencia en el actuar de los organismos electorales debemos tomar como base lo sucedido en el proceso electoral que acaba de culminar en México, pues es desde ese punto en el que se puede analizar cuáles son las necesidades o los rasgos para el fortalecimiento y continuación del sólido desarrollo institucional, y qué herramientas o metodologías pueden aplicarse en este aspecto tan importante del acontecer comicial.

Así, de la última elección celebrada en México es posible observar un gran avance en la construcción de credibilidad hacia los organismos electorales tanto jurisdiccionales como administrativos. Si bien, como en todo proceso existen deficiencias o espacios de duda, lo cierto es que en el ejercicio comicial dos mil dieciocho fueron más los aciertos que los errores por parte de las autoridades que las organizan y califican.

Sin embargo, como máxima de la propia vida, todo es perfectible. En todo rubro pueden emplearse instrumentos de mejora y actividades conjuntas para hacer de las labores públicas acciones sustentadas en las que se privilegien las normas, principios y expectativas ciudadanas.

Inicialmente podemos señalar que el avance institucional electoral en México es coherente con las adaptaciones legales que se han realizado desde la creación del Instituto Nacional Electoral (otrora Instituto Federal Electoral) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a la par de los órganos electorales locales.

La génesis de estos organismos radicó esencialmente en crear confianza y credibilidad en la designación de los representantes populares, y el proceso

electoral dos mil dieciocho convalidó esta premisa nacional, pues en opinión propia, ha sido el proceso electoral en el que menos crítica se ha realizado a las instituciones, pero por otro lado, fue un proceso electoral que permite ver ciertas ventanas de oportunidad.

Es posible extender una visión de organismos electorales más plurales, especializados y eficaces, sin embargo, para lograr ese objetivo, resulta indispensable ejecutar ciertas acciones desde distintos frentes, como lo es el social, el legislativo y el interno, para desde ahí, llevar a las instituciones electorales a un nuevo nivel.

A continuación, me permitiré realizar algunas conclusiones sobre qué es lo que nos debe deparar el futuro y cuales son esos aspectos sociales, legislativos e interinstitucionales que deben prevalecer o, en su caso, ser modificados, ello para conseguir el fortalecimiento de la autonomía e independencia de los organismos electorales en México, pues como hasta este punto se ha venido señalando, es imperativo seguir buscando la seguridad de esos principios constitucionales.

1. Eliminar la presión política del actuar institucional.

Proceso electoral tras proceso electoral existen cierto tipo de presiones sobre los órganos electorales. Claro está que lo que se juega dentro de una elección es de suma importancia, pues además de definirse de manera simple como el rumbo que el país seguirá dentro de los años siguientes, también existen intereses políticos o personales que trascienden más allá del interés ciudadano.

Cuando un partido político no se ve favorecido con el resultado de la elección, la primera opción estratégica es deslegitimar a las instituciones y señalarlas como culpables de las situaciones que pudieran aquejarles. Entre los señalamientos más comunes podemos referir: que los institutos cometieron errores dentro de la jornada electoral en el manejo de las boletas, urnas con boletas apócrifas por descontrol de la institución, obscuridad dentro de la etapa de preparación de la

elección con la que se favoreció a un partido, parcialidad en la toma de decisiones; por lo que respecta a los órganos jurisdiccionales se habla de poca especialización de los tribunales, uso de criterios parciales, falta de exhaustividad en la resolución de los asuntos puestos a su consideración, entre otras.

Este tipo de señalamientos, de manera común vienen acompañados de una completa ausencia de elementos probatorios, pues como se mencionó al inicio de este punto, son meras estrategias para generar en los ciudadanos, militantes o no de un partido, la falsa premisa de la posibilidad de una injerencia que afectará su filia partidista y, por tanto, el acceso al poder público de aquellos representantes que apoyaban.

En gran medida, este tipo de señalamientos no superan los test de revisión de autoridades superiores, empero, sí generan una esfera de desconfianza sobre la institución, por ende, es esta situación la que vulnera en gran medida la credibilidad de los organismos.

Ahora bien, cómo erradicamos este tipo de acciones. A mi parecer la solución es una cuestión meramente cultural desde un aspecto de modificación de actuaciones cívicas y de principios democráticos.

Ciertamente no existe una herramienta que impida a un partido político o candidato que no se vio favorecido con la elección, a menospreciar a la institución, es decir, no podemos hablar de un instrumento jurídico que vigile este tipo de acciones pues la libertad de estos entes se encuentra sustentada en la misma libertad de expresión u opinión. Sin embargo, la concientización de que la democracia radica esencialmente en la confianza de las instituciones es la mejor propuesta que se pueda realizar.

Una concientización y construcción de criterios dentro de partidos políticos en la que se promueva la figura de las instituciones como entes de confianza y

especializados, pues son estos mismos partidos, los que designan, en el caso de los magistrados electorales, a los que toman las decisiones sobre las temáticas que ante ellos se presentan.

En una sociedad avanzada, la desconfianza a las instituciones es una actitud completamente erradicada. En México, la generación de esta desconfianza es un arma cargada, la cual es usada ante la mínima visión de derrota.

Las culturas democráticamente avanzadas deben eliminar este tipo de presiones políticas que, en más de una ocasión, recorren un camino aun más tortuoso, como los señalamientos personales a los integrantes de las instituciones, lo que como ya debe ser claro en este punto, va en contra totalmente de la independencia judicial.

Democratizar a los partidos políticos y candidatos sobre la importancia del respeto a las instituciones es una de las mejores medidas para eliminar todo tipo de presión política. Representantes populares que busquen ejercer presión sobre funcionarios electorales para garantizar intereses propios, partidos políticos deslegitimando el actuar electoral, candidatos culpando a las instituciones para lograr una segunda oportunidad, son sin duda un mal que en un estado democrático no deben existir, pero que en la realidad existe.

2. El análisis legislativo en materia electoral es imperativo.

Desde el inicio de esta investigación se ha hablado del avance institucional desde una perspectiva social, pero sobre todo legislativa.

Como en toda rama de la vida diaria, el poder legislativo es el guiador del actuar humano o poblacional, sin ser la materia electoral la excepción. Poco a poco las legislaturas han ido confeccionando un sistema político y electoral que garantice las necesidades que la época le demande. Desde creaciones institucionales hasta modificaciones de sistemas como el de comunicación política, representación

proporcional y paridad de género, reelección en diversos niveles de gobierno, sistema de nulidades y control fiscal de las elecciones.

Hoy es necesario realizar un examen nuevo sobre la situación del sistema comicial en México, en específico sus instituciones; en este análisis se debe ponderar: a) si las adecuaciones previas surtieron los efectos deseados; b) si existen nuevos rubros para incorporar a su actuar; y c) cual es el rumbo que necesita la democracia en México.

A partir de estas premisas es como el poder legislativo puede virar a favor o en contra de las instituciones electorales, de su autonomía e independencia y de la salvaguarda del estado federal.

Las decisiones que se adopten en el o los próximos años de manera cierta incidirán en el camino que una democracia aun en construcción tome y, por tanto, el dar seriedad a este rubro sin matices únicamente políticos es primordial.

En ese sentido, a mi consideración, estos son algunos de los elementos que deben analizarse desde el punto de vista legislativo:

2.1 La autonomía presupuestaria.

Como ya se había adelantado es imperativo que el órgano legislativo realice las acciones necesarias para configurar un sistema de presupuestos que privilegie el actuar de las instituciones electorales, pues las variaciones y fluctuaciones que sufren estos presupuestos en muchas ocasiones ponen en peligro el actuar de uno de los pilares más representativos de la democracia, esto es, la celebración de las elecciones.

Se dice lo anterior, pues en el común de los casos el presupuesto que los órganos legislativos locales aprueban para los entes electorales es utilizado como

una herramienta de presión, con la cual pretenden controlar a las autoridades comiciales, ajustando el presupuesto, o bien, suministrándolo a su conveniencia.

La solución, desde mi perspectiva, es establecer un porcentaje fijo en relación al presupuesto que se apruebe para todo el orden gubernamental. Con ello, la capacidad del tribunal siempre será equiparable al ingreso de las demás dependencias, sin dejar en manos del legislativo el aumentar o disminuir este porcentaje en relación con las demás dependencias gubernamentales.

Las ventajas de tribunales económicamente sustentables inciden directamente en la calidad de su labor, en su independencia y, por ende, en la credibilidad de su tarea hacia la ciudadanía en general.

Además de lo anterior, en el caso de los tribunales electorales locales, al ser entes material y formalmente jurisdiccionales, la jurisprudencia interamericana ha establecido que, para el logro de su función como impartidores de justicia en un ámbito público o privado, deben preverse garantías institucionales que permitan a un juzgador ejercer con independencia su labor. Dichas garantías, por enunciar las más importantes son la inamovilidad del cargo, una remuneración intangible y el modo y forma de nombramientos y cese de funciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Tribunal Constitucional vs Perú, determinó que en un Estado de Derecho es necesario garantizar la independencia de cualquier juez y, “en especial”, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. En ese sentido, dispuso que, conforme a lo previsto en el Tribunal de Estrasburgo, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un

adecuado proceso de nombramiento, una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas, como es un salario fijo²²⁴.

Atendiendo a lo anterior, la propuesta que se presenta no es una idea revolucionaria ni impensable, sino que es jurisprudencia interamericana que como tal debe ser acatada por los Estados que de ella forman parte.

2.2 La creación de la Comisión Nacional de la Función Electoral.

Ya se habló en párrafos anteriores sobre la posibilidad de que exista un ente como éste, sin embargo, es necesarios que se discuta en el pleno del poder legislativo su real necesidad, pues con él se solventarían muchos de los problemas actuales que rodean a los organismos electorales.

Un ente que funcione como regulador de la actuación electoral, que designe a los funcionarios más aptos para formar parte de institutos y tribunales locales y federales, que prevea las necesidades presupuestarias y de subsistencia de estos, y que además juzgue las responsabilidades de los mismos conforme a su labor.

Estamos hablando de una institución autónoma alejada de la injerencia política o partidista semejante a los consejos de las judicaturas a nivel mundial, las cuales versan su actuación únicamente en el progreso de la materia que regulan. Integrado por conocedores de la materia y postulantes del derecho electoral y siempre con el rasgo distintivo de los órganos electorales: la conformación ciudadana.

Discutir sobre la creación de la Comisión Nacional de la Función Electoral es en gran medida una tarea imperativa, pues son muchas las quejas actuales que con su configuración se podrían solventar; algunos ejemplos de ello serian:

²²⁴ *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 73-75.

- La desconfianza en la integración de las instituciones electorales. En México es un tema recurrente la necesidad de identificar a ciertos funcionarios con alguna filia o fobia política o ideológica, cuando lo fundamental es la designación de funcionarios que cumplan con las capacidades para ostentar el cargo.

Las diferentes maneras de designación de estos servidores públicos es una constante crítica al sistema, que de origen fractura la actuación creíble e independiente de las instituciones. Ello es así pues aun y cuando se establezcan los mejores procedimientos y etapas para su nombramiento, siempre habrá también un cierto grado de vinculación con otros intereses.

El generar los consensos necesarios para la creación de esta Comisión, traería consigo la posibilidad de que fuera ésta quien designara a todo funcionario electoral de primer nivel, bajo los mismos parámetros según el cargo al cual se le postule, sin intervencionismo partidista y sobre todo sin la necesidad de jerarquizar obediencias, como sucede con la designación que realiza el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre los organismos públicos electorales locales.

- La vulneración de la autonomía e independencia a través de la asignación presupuestaria. Cada estado de la federación conoce cuales son sus necesidades y capacidades al momento de la asignación de recursos, sin embargo, en la mayoría de los casos, los órganos electorales son los últimos en tomarse en cuenta para este efecto.

Es fácil entender que la situación económica es precaria dentro de un país en vías de desarrollo, pero el escatimar en el otorgamiento de presupuesto para los órganos electorales, o bien, controlar a las instituciones electorales mediante el juego político del dinero público y su otorgamiento, no es una cuestión que deba prevalecer.

Entendamos que las instituciones electorales son el inicio de un ejercicio democrático, de la consolidación de los órganos gubernamentales y de la elección de aquellos quienes rigen el rumbo de la nación. Por tanto, su solvencia económica es un requisito sin el cual este ejercicio no puede verse reflejado.

Muchos casos de malas practicas en la asignación de dinero público a órganos comiciales se suscitan y sustancian ante los órganos competentes y muchos otros no se ventilan por cuestiones diversas como la persecución política; para eliminar lo anterior, las instituciones necesitan un ente como la Comisión Nacional de la Función Electoral para que represente los intereses de los organizadores y calificadoros de las elecciones sin necesidad de inmiscuirse en debates políticos y centrarse en el cumplimiento de su función.

La Comisión funcionaria como una estructura revisora de las necesidades de cada institución y a su vez como instrumento para determinar si lo asignado o presupuestado es suficiente para atender la labor para la cual existen o en su caso velar por que así sea, estableciendo procedimientos de gestión imperativos para con los ejecutivos.

Se ha dicho en muchos foros que la reforma electoral de 2014 fue incompleta en este sentido, en dotar a los tribunales e institutos de las herramientas necesarias para privilegiar su autonomía e independencia. Un análisis y aprobación como el que en este punto se plantea sería una solución que mucho beneficiaría al sistema actual.

- Responsabilidades de la función electoral. Sabemos que no siempre todas las gestiones públicas son como se esperaría y que, por tanto, aquellos que desacaten su correcto ejercicio deben ser sancionados, incluyendo la materia electoral.

Sin embargo, en la actualidad en la materia existen ciertos rasgos que no son del todo adecuados en este tópico. Por ejemplo, los consejeros electorales locales designados por el Instituto Nacional Electoral pueden, en su caso, ser sancionados o hasta removidos de su cargo por este mismo órgano, lo que de facto supedita su actuar a los designios del ente nacional vulnerando así el pacto federal y el ejercicio pleno del nombramiento conforme a las necesidades del entorno territorial al cual se encuentra adscrito.

Por otro lado, en relación a la judicatura electoral, la fijación de responsabilidades y posibles destituciones no se encuentra regulada en alguna norma, sino que se ha adoptado el criterio de que, como es el Senado quien los designa, es este mismo quien determina su futuro, lo que de sí es una cuestión muy grave, pues el Senado de la República lo integran los representantes de los partidos políticos designados por el pueblo, cuestión que hace visible un conflicto de intereses cuando el actuar de los magistrados no beneficia al partido mayoritario en la cámara.

Este tipo de vicisitudes pueden ser solventadas con la creación de la Comisión Nacional de la Función Electoral, pues sería un órgano apartidista y sin jerarquía competencial o normativa quien determinara las sanciones que en materia de responsabilidad pudieran acarrear los funcionarios electorales, o de ser el supuesto, la remoción del cargo. Esto es, sería el órgano garante de las instituciones electorales quien examinará el correcto actuar de los funcionarios a nivel nacional y determinará si su gestión es adecuada para subsistir.

Estos son algunos de las competencias que pudiera tener un órgano como la Comisión Nacional de la Función Electoral y los cuales resultaría trascendental llevar hasta el seno del Congreso de la Unión en México para su discusión a fin de garantizar la autonomía e independencia de los órganos electorales en su actuar,

ello sin perder de vista que siempre, en todo momento, habrá un tinte político o partidista en la adopción de una herramienta como la que en esta investigación se postula y que difícilmente podrá eliminarse

2.3 Redistribución de competencias en materia administrativa electoral.

La reforma electoral de 2014 determinó otorgarle al Instituto Nacional Electoral un cúmulo de facultades que, a la fecha, pudiera decirse que superan su capacidad.

Hemos hablado durante toda la ponencia sobre autonomía e independencia, en este supuesto, de los institutos locales. Dichas características han sido superadas por el propio diseño constitucional, pues se ha determinado tácitamente una jerarquía entre los organismos públicos locales y el ente nacional, lo que violenta los principios bajo estudio.

Si bien la inmersión del ente nacional a los órganos locales ha sido desproporcionada dada la necesidad que se suponía en dos mil catorce, en la actualidad la situación no acontece, sino al contrario, con la arquitectura de funciones que se plasmó en la Constitución, el actuar del instituto nacional se ha vuelto más complicado y caro, pues la distribución de funciones realizada es excesiva, cuestión que tiene que ser materia de análisis legislativo.

Existen funciones que merecen ser realizadas por los órganos locales, como la capacitación de los funcionarios de mesas directivas de casilla, la aprobación del material electoral, el establecimiento de un servicio profesional de carrera propio, entre otros.

Por tanto, resulta necesario volver en su mayoría al modelo previo a la reforma electoral de dos mil catorce, en la cual indudablemente se respetaba la soberanía y el federalismo electoral, pues eran los institutos quienes llevaban a cabo toda la elección y decidían, conforme a las necesidades del territorio sobre el cual actuaban, cuáles eran directrices correctas para implementar.

Con el sistema actual se desnaturaliza el modelo federal, otorgándole muchas facultades al Instituto Nacional Electoral sobre los institutos locales, haciendo obsoleta su función cuando, por sistema federal, serían ellos quienes tuvieran la última decisión en cuanto a la forma y manejo de las elecciones locales.

Verbigracia de los anterior, es menester que el legislativo federal implemente las medidas necesarias para devolver a los institutos locales las funciones que centralistamente le fueron otorgadas al Instituto Nacional Electoral, vulnerando el pacto federal y instituyendo un supuesto federalismo cooperativo en donde las decisiones importantes son adoptadas por quien jerárquicamente se supedita a lo local.

2.4 Integración de las instituciones jurisdiccionales electorales a sus semejantes nacionales.

Ahora bien, desde el aspecto jurisdiccional existen también posibles modificaciones legislativas que incidan en la vida y funcionalidad de los Tribunales locales. Sabemos que es una persistente encomienda de los partidos políticos y de la federación el centralizar la organización y calificación de las elecciones, pues como se ha señalado en el presente documento, a partir de la reforma de dos mil catorce se marcó una clara tendencia sobre ese fin.

En ese sentido y de continuar con la intención planteada, un suceso seguro es la desaparición de los organismos públicos electorales locales o denominados institutos electorales estatales, lo que a su vez acarrea que los tribunales electorales como órganos revisores se queden sin funcionalidad. Empero, es una posición del suscrito el que los tribunales electorales dada la efectividad con la que cuentan puedan ser integrados al ente jurisdiccional federal.

Es decir, ante la posible desaparición de los institutos locales, el legislativo debe prever que los tribunales locales funcionen como Salas Estatales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, modificación que desahogaría

mucha de la labor de esta institución y se aprovecharían las capacidades e infraestructura que hasta la fecha se ha obtenido.

De lo contrario, el Tribunal Federal colapsaría, pues en lo correspondiente a las elecciones locales, más de la mitad de los asuntos se quedan en el ámbito local, convirtiendo a los tribunales en única instancia y generando un desahogo de las labores de los tribunales de alzada, que a su vez cuentan con la tarea de resolver los asuntos del proceso federal.

En ese orden de ideas, los tribunales locales únicamente cambiarían su estatus competencial, convirtiéndose en la primera instancia tanto de elecciones federales como locales, sin necesidad de una estructuración legislativa extraordinaria o un aumento al presupuesto del ente federal para la creación de nuevas salas.

3. Los organismos electorales tienen las mejores armas para cumplir su fin.

Como se ha señalado, este apartado de conclusiones es una vista a las modificaciones que traerían consigo un fortalecimiento a las funciones de los organismos electorales en México, en el cual se privilegiarían los rasgos inherentes a la autonomía e independencia de estos órganos.

Ya hemos hablado tanto de los aspectos tanto sociales como legislativos, cambios de cultura en cuanto a la credibilidad de los tribunales e institutos electorales, así como modificaciones legislativas que privilegiarían el actuar comicial en un estado constitucional de derecho como el mexicano.

Sin embargo, creo que la mayor fortaleza de los organismos se encuentra de ellos mismos. Son los funcionarios electorales quienes conocen desde su raíz la importancia de las instituciones sólidas, estructuradas y eficaces, y es en ellos en donde también recae la obligación de llevarlas a un segundo nivel.

Es un impulso intrínseco, el institucional y el humano, que genera que órganos electorales se sobrepongan a cualquier adversidad, salgan abantes a un proceso electoral o a una crítica social o política.

En atención a lo anterior, a continuación, referiré algunas de las herramientas con las que cuentan los tribunales para garantizar esa autonomía e independencia desde una situación interinstitucional, sin necesidad de actuaciones legislativas o políticas.

3.1 Autodefensa

En los últimos años ha sido una actuación reiterada el hecho de que los tribunales e institutos o funcionarios, como magistrados o consejeros electorales, acudan ante tribunales de alzada a fin de solicitar el amparo de la justicia electoral por considerar que se están vulnerando principios y valores constitucionales relacionados con el fin para el cual fueron creados o nombrados.

Esta capacidad de acceso a la justicia es una herramienta que hace una década era impensable, pues existían presiones políticas que impedían que los problemas internos, gubernamentalmente hablando, salieran a la luz o divulgación federal. Empero, con el desarrollo de la democracia y apertura en México en relación con la maximización de derechos, los entes electorales han optado por defender y hacer respetar las normas que le dan vida.

De esa misma manera, los funcionarios electorales cuentan con ventajas litigiosas que les permiten romper con las violaciones valores como la independencia judicial o administrativa electoral.

Esta es una de las principales armas que tienen en sus manos los órganos electorales y la cual debe realizarse y ejercitarse de manera constantes, pues solo el imperio de la ley y la impartición de justicia son las bases para no depender de

posibles modificaciones legislativas, si no que la jurisprudencia como fuente del derecho es también un escalafón que debe ser explorado.

Veámoslo desde los claros ejemplos sucedidos en México en el último año. Tribunales de Morelos, Aguascalientes, Baja California y Nayarit, acudieron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a fin de buscar se les garantizara la autonomía e independencia judicial, pues el presupuesto se les negaba para el ejercicio de su función, siendo este indispensable para cumplir con su fin.

Con el derecho a su favor, los tribunales consiguieron su cometido, siendo exhortados los poderes ejecutivos para que en la medida de o posible establecieran acciones encaminadas a dotar a estos órganos electorales de recursos que garantizaran su gestión.

Esta labor titánica de los órganos electorales tiene con principal herramienta la autodefensa de sus derechos. Si los organismos electorales en México no impulsan por que se salvaguarde su autonomía e independencia, entonces quién lo hará. La recomendación o propuesta es establecer las vías necesarias para la representación de tribunales o funcionarios, para establecer los medios de impugnación idóneos, así como las causales en la ley que les otorguen legitimación.

3.2 Identidad jurisprudencial

A fin de generar confiabilidad a los organismos electorales, resulta necesario que se construya una línea de criterios judiciales solida, la cual no sea maleable según conveniencias o que, en su caso, se establezcan las directicas por las cuales esos criterios ya adoptados por un tribunal puedan ser modificados.

Es una cuestión de común conocimiento en el ámbito jurídico que la aplicación de precedentes en las determinaciones judiciales es forma parte importante de la labor de impartición de justicia. Un juez debe, en la mayoría de los casos, someterse a consideraciones previas que haya emitido sobre un caso similar, pues de lo contrario podría parecer que existe un cierto grado de imparcialidad, desconocimiento o falta de independencia.

Este tipo de precedentes deben perdurar en el sistema judicial hasta en tanto puedan ser modificados por favores sociales o de sistema que revelen lo obsoleto del criterio anterior, sin embargo, un caso contrario y el cual afecta esta identidad en la emisión de jurisprudencia es cuando a casos del mismo sentido se les otorga un trato o decisión diversa.

Los entes electorales a fin de generar credibilidad en la ciudadanía y en los actores políticos deben actuar bajo la identidad de entes conocedores de la materia según el ramo, jurisdiccional o administrativa, entonces el establecer una red de criterios entre todos los organismos electorales es una herramienta que no puede esperar para ser realizada.

Debido a la diversidad de situaciones y funciones de los órganos electorales, existen ocasiones en las que los criterios sobre un mismo asunto en latitudes diferentes puede llegar a ser contrario, afectando a si la labor homogénea de la actividad electoral, por tanto resulta imperativo que tanto tribunales como institutos electorales concuerden en el establecimiento de conceptos y raciocinios que puedan ser utilizados para casos particularmente iguales.

De esta manera existiría una continuidad en el avance de la materia, un orden de ideologías y normativas y una forma estupenda de generar operatividad institucional y credibilidad ciudadana.

3.3 Eficiencia como causal de la profesionalización

La escuela electoral es un elemento que permite garantizar la autonomía de las instituciones, si bien es una actividad que no influye directamente en dicho principio, su ejecución a futuro genera credibilidad institucional y, por ende, aceptación y permanencia.

Cada una de las instituciones del estado mexicano juega un papel muy importante en el desarrollo social, por lo cual el conocimiento de fondo sobre su naturaleza es primordial para que funciones de manera plena. Es decir, si se conoce su fin, lo siguiente es prepararse para cumplirlo.

La labor electoral es dinámica y con cada proceso electoral cambian sus reglas, por lo que la actualización en la materia es un eslabón importante para el éxito de las instituciones y la eficacia en su gestión.

La especialización de los funcionarios electorales, la profesionalización de estudiantes y ciudadanos en general deben ser una prioridad para el aparato educativo gubernamental y para las mismas instituciones electorales, pues solo como el conocimiento completo de la materia es como se podrá determinar que la labor se encuentra apegada a derecho.

Un funcionario debe especializarse en su labor para que el engranaje funcione de manera correcta y, por tanto, la difusión de esta cultura educativa debe ser prioridad de los organismos electorales a través del establecimiento de escuelas locales o estatales que impartan programas de profesionalización de sus propios empleados o de la ciudadanía en general a fin de elevar el debate político o la toma de decisiones en la materia electoral.

Cuando el cometido se logra, cuando la ciudadanía se informe y los funcionarios estén debidamente preparados es cuando la eficacia electoral será deslumbrante, se generará la confianza en la adopción de medidas electorales y a su vez se potenciará la autonomía de gestión de los órganos.

3.4 Evaluación de los organismos electorales

Cómo debemos evaluar a las instituciones electorales. Cuáles son los parámetros para determinar si una institución cumple o no con los principios fundamentales rectores de la materia y con el estándar que la constitución les otorga.

La evaluación constante de la función electoral es una herramienta necesaria en la vida democrática de México, y nadie más que las propias instituciones para auto evaluar y corregir aquellos errores que las debiliten frente a los intereses externos que afecten su autonomía e independencia.

Para explicar una postura como la evaluación debemos referir que un proceso electoral se divide en tres grandes etapas:

- Preparación de la elección;
- Jornada electoral; y
- La etapa de resultados y declaración de validez de la elección.

Estas etapas son las previstas por las leyes electorales, pero creo debemos considerar una etapa más, la cual sin estar explícita en una norma, es una acción que realizamos siempre que culmina un ejercicio democrático como el proceso electoral: la evaluación institucional y normativa.

Por una parte, es un antecedente histórico muy común, que siempre que termina un proceso electoral, viene consigo una discusión sobre posibles reformas a las directrices o normas que la rigen, a las instituciones y a las herramientas a su disposición, pues es en ese momento donde se valora lo que sí funciona, lo que no y lo que tiene que ser modificado.

Podemos empezar en 1994, cuando surgió la necesidad de crear el Instituto Federal Electoral y el antecesor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación como medio para ciudadanizar las instituciones electorales y generar credibilidad en la elección de representantes.

Otro antecedente puede ser 2006 y 2007 donde el modelo de comunicación política cambió, esto debido a la denominada spotización de las elecciones.

Y el mas reciente, 2014, con una gran transformación del sistema electoral, en donde se distribuyeron competencias institucionales y se perfeccionaron algunas de las figuras de participación política como las candidaturas independientes, la reelección y hasta la forma de designación de las autoridades electorales.

Es decir, en el rubro de la evaluación institucional y normativa posterior a un proceso electoral siempre existen tres elementos trascendentales.

- La medición;
- La causa; y
- El efecto.

En cuanto a la medición, culminada la elección y declarada la validez de la misma, siempre es un ejercicio reiterativo, principalmente académico (, el que da pie a analizar los pros y los contras de los resultados obtenidos con el sistema utilizado, ya sea mediante estadísticas, incidencias sociales o simplemente opiniones abiertas.

Determinamos qué figuras electorales funcionaron, cuáles pueden ser mejoradas y cuáles deben ser sustituidas para perfeccionar la celebración de las elecciones; ello atendiendo a los motivos por los que una figura o instrumento funcionó de manera positiva o negativa, ya sea por una cuestión social, instrumental u operativa, o bien, por cuestiones de innovación al ser obsoletas ante la modernidad, es decir, hablamos de las causas que generan una discusión sobre esas herramientas electorales y las etiquetamos con un nivel de prioridad.

Así, luego de ese examen, es posible generar el efecto, ya sea reparador o de fortalecimiento, cuya responsabilidad recae directamente en el legislativo con apoyo de organismos electorales, observatorios, universidades, entre otros.

En síntesis, bajo este panorama de evaluación normativa e institucional electoral, después de culminado un proceso siempre existe una medición de beneficios o deficiencias, se determinará la causa por la que se debe generar un cambio o permanencia de una herramienta electoral y, es su caso, aplicar un efecto reparador cuando algo genere un perjuicio o de fortalecimiento cuando exista la oportunidad de mejora.

Ahora bien, centrémonos en el rubro de las instituciones electorales, más en concreto, en el caso de los tribunales electorales.

La justicia electoral es uno de los pilares más fuertes de la democracia en México, su existencia y relevancia está plenamente vinculada con el respeto a la decisión del pueblo, a la autenticidad de la elección y a la paz social.

Imaginemos una elección sin justicia electoral: Representantes sin legitimación, dudas sobre el destino y validez del voto, conductas partidistas desleales, inequidad en la contienda, total falta de certeza y legalidad. Circunstancias que sin lugar a duda son inaceptables en un estado democrático de derecho y los cuales traerían consigo una verdadera crisis de representación política.

En nuestra época este tipo de cuestiones no suceden, pues el engranaje jurisdiccional es eficiente, privilegiando el respeto a los principios rectores de la materia como la objetividad, imparcialidad, independencia, legalidad, certeza y máxima publicidad, así como encontrarse basado en un federalismo bien estructurado cuyo fundamento principal, en el caso de los procesos locales, son los tribunales estatales.

Pero para ello, son las propias instituciones las que deben utilizar como herramienta esta base de la medición, una retrospectiva para poder determinar los cambios que deben realizarse, ya se proponiéndose al legislativo o bien, realizarlos desde de una posición autocrítica.

Solo así, evaluando la labor tanto de institutos como tribunales es como se dará un avance mayor a la democracia en México, en su vertiente de celebración de elecciones. Analizar cuáles son las aristas en que la autonomía e independencia de cada institución en lo particular ha funcionado o no, y cuáles deben ser reparadas o fortalecidas: medición, causa y efecto. Estas son las acciones que las instituciones deben emprender para lograr un cambio verdadero.

3.5 Defensorías electorales

Los tribunales electorales tienen la obligación constitucional de privilegiar el acceso a la justicia y velar por el cumplimiento de los derechos humanos de todo aquel inmiscuido en materia electoral, por lo que el establecimiento de una defensoría estatal en materia electoral es un rubro que puede generar beneficios a la credibilidad, eficacia y autonomía de los tribunales.

Si bien es cierto esta propuesta requiere de ciertas inversiones no contempladas en el común de los casos por las normas electorales, lo cierto es que es un rubro que requiere de pronta atención.

El servicio público que prestan las instituciones electorales es de trascendental importancia, pero también resulta ser muy especializado en ciertos casos como materia indígena, de género, grupos vulnerables o bien temas como representación proporcional y defensa de lo voto; es aquí donde una situación de desventaja ciudadana ante el desconocimiento puede convertirse en una ventana de oportunidad para ser un factor de integración entre sociedad e instituciones.

El objeto de la propuesta, es decir, la creación de defensorías por parte de los órganos electorales, es prestar los servicios de defensa técnica y asesoría

especializada en materia electoral de manera gratuita; contribuyendo así a superar desigualdades sociales y preservando los derechos humanos, consolidando el estado de derecho y el principio constitucional de acceso a la justicia.

En cada Tribunal debe existir una defensoría pública electoral cuyo funcionamiento sea coordinado por la Comisión que en este documento ya se ha señalado, a efecto de privilegiar los principios de independencia y autonomía operativa, esto es, hablamos de una coordinación entre tribunales y la comisión nacional de la función electoral únicamente en el sentido de operatividad de estas defensorías cuyos servicios serían:

Defensa electoral: Consiste en la procuración, representación y/o mandato de defensa de los derechos político-electorales de las mujeres y la ciudadanía en situación de vulnerabilidad, ante las instituciones electorales.

Asesoría electoral: Consiste en la orientación, guía o instrucción técnica sobre la naturaleza, contenido y alcances de los derechos político-electorales constitucionales, convencionales y legales, de las mujeres y ciudadanía en situación de vulnerabilidad que lo soliciten.

Esta es otra de las herramientas de las que las instituciones electorales pueden echar mano para convalidar su existencia y generar confianza ciudadana, velar por su autonomía e independencia.

En conclusión, a mi consideración el plano electoral en nuestro país necesita de un organismo electoral nuevo, consolidado y con las herramientas legislativas necesarias para poder actuar de forma completa y eficaz. La Comisión Nacional de la Función Electoral sería la institución deseada, sería el motor para la generación de la confianza ciudadana en que las instituciones electorales son y serán siempre de fiar, pero también requiere de otras herramientas para fortalecerse desde todos los frentes, desde un aspecto social hasta uno interinstitucional, pasando por el legislativo.

Una valoración integral sobre la situación general de los organismos electorales en México es lo que en este documento se ha realizado, pero es la modificación a través de acciones institucionales y ciudadanas las que generarán cambios verdaderos que privilegien la autonomía e independencia de estos órganos, es la historia misma, cambios y regeneraciones, enseñanzas y consecuencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Fuentes Impresas

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *“La reforma política de 1996 en México”*. Universidad Autónoma de México, Corte Constitucional de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos en Guatemala. México. 1997. Pág. 87-91 y CARBONELL, Miguel. *“Diccionario de Derecho Constitucional”*. Editorial Porrúa, 2002. Pág. 435.

ARENAS BATIZ, Carlos. *“El sistema mexicano de justicia electoral”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2003.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *“Derecho Constitucional”*. México. Editorial Oxford. 2005.

ATIENZA, Manuel. *“El Derecho como argumentación”*. México. Editorial Fontamara. 2009.

BARQUIN ALVAREZ, Manuel. *“Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2002.

BARRAZA, Arturo. *“El tribunal electoral 1987-2007”* en GONZALEZ OROPEZA, Manuel (coord.) *“La justicia electoral en México 20 años”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2008.

BOBBIO, Norberto. *“El futuro de la democracia”*. México. Fondo de Cultura Económica. 2007.

BOVERO, Michelangelo. *“Qué no es decidible. Cinco regiones del coto vedado”*. España. Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho. Número 31, 2008.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. *“División de poderes y régimen presidencial en México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2006.

CARBONELL, Miguel. *“Diccionario de Derecho Constitucional”*. Editorial Porrúa, 2002.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *“La crisis del sistema electoral mexicano a propósito del proceso electoral 2012”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2014.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *“Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000.

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL. *“Autoridades electorales en México”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2011.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“La reforma electoral 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”* en Revista mexicana de Derecho Electoral, núm. 1, enero-junio 2012. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2012.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“La reforma político-electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”*. México. Instituto Nacional Electoral. 2014.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *“Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”* en Estudio sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. 2008.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comp). *“Derecho electoral comparado”*. Marcial Pons. Madrid, España. 2012.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *“Cuadernos para la Reforma de la Justicia. Jurisdicción federal y carrera judicial en México”*. México. UNAM. 1996.

CRESPO, José Antonio. *“Elecciones y democracia”*. México. Instituto Federal Electoral. 1995.

CRESPO, José Antonio. *“Elecciones y democracia”*. México. Instituto Federal Electoral. 1995.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. *“La democracia como forma de gobierno”*. Instituto Federal Electoral. México, 2003

FERRAJOLI, Luigi. *“Principia Iuris. Tomo dos: Teoría de la democracia”*. Madrid. Editorial Trotta. 2011.

FERRAJOLI, Luigi. *“Democracia y garantismo”*. Editorial Trotta. Madrid. 2008.

FIX-ZAMUDIO Y COSSÍO DÍAZ, 1996. *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, tercera reimpresión, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7° edición, México, Editorial Porrúa, 2010.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *“La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1977.

GARCÍA MORILLO Joaquín citado por RIVAS ACUÑA, Israel. “El Consejo De La Judicatura Federal. Trayectoria Y Perspectivas, 1ª ed. 10 de junio de 2011, Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *“El status del Tribunal Constitucional”* en Revista Española de Derecho Constitucional, num. 1. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid..

HAURIUO, André. *“Derecho constitucional e instituciones políticas”*. Editorial Ariel. Barcelona, España. 1980. Pág. 265.

HERNÁNDEZ FLORES, Ismael, Justicia para Todos, 2013, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

HERRERA Y LASSO, Manuel. *“Estudios políticos y constitucionales”*. México. Miguel Ángel Porrúa. 1986.

HERVADA, Javier y ZUMAQUERO, José. *“Textos internacionales de derechos humanos”*. Universidad de Navarra. Pamplona. 1992.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *“Diccionario Electoral, tomo II”*. Tercera Edición. México. 2003.

LOPEZ GUERRA, Luis. *“La función de control de los Parlamentos: problemas actuales”*, en *“El Parlamento y sus transformaciones actuales”*. Editorial Tecnos. Madrid, España. 1990.

LOPEZ VALENCIA, Virginia. *“El impacto de la reforma constitucional electoral de 2007 en México obliga a las reformas jurídicas de cuarta generación”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2010.

MARTINEZ PORCAYO, J. Fernando Ojesto. *“Evolución de la justicia electoral en México”* en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coord). *“Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectiva”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2001.

MATHEUS, María Milagros. *“Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”*. Cuestiones Políticas número 14. Venezuela. 1995.

MELGAR ADALID, Mario. *“La justicia electoral”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

MELGAR ADALID, Mario. Consejo de la Judicatura Federal. Administración y función jurisdiccional. UNAM

MORESO, José Juan. *“Lenguaje jurídico, el derecho y la justicia”*. Editorial Trotta. Madrid, España. 1996.

NACIF, Benito. *“Para entender las Instituciones Políticas del México democrático”*. Centro de investigación y docencia económicas, número 194. Mayo de 2007.

NOHLEN, Dieter. *“Diccionario de Ciencia Política”, Tomo I*. Editorial Porrúa – El Colegio de Veracruz. México. 2006.

ORTIZ ESCOBAR, J. Jorge. *“Sus antecedentes, su organización y funcionamiento”*. Tribunal Federal Electoral, s/a. México,

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. *“1994 tu elección. Memoria del proceso electoral federal”*. Instituto Federal Electoral. México. 1995.

PRIETO SANCHÍS, Luis. *“Constitucionalismo y Positivismo”*. Editorial Fontamara. México. 1999.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *“Diccionario de la Lengua Española”*. España. Editorial Espasa Calpe, S.A, 2001.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *“Estado de Derecho y democracia”*. Instituto Federal Electoral. 2da edición. México. 2001.

SÁNCHEZ GUTIERREZ, Arturo y MORENO LÓPEZ, Margarita. *“La reforma que viene: los temas a regular en materia política”* en Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm.3, enero-junio de 2013. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2013.

SARTORI, Giovanni. *“Elementos de Teoría Política”*. Alianza Editorial. Madrid, 1999.

SAYEG HELÚ, Jorge. *“Instituciones de Derecho Constitucional mexicano”*. Ángel editor. México, D.F. 2002. .

SCHMITT, Carl. *“Teoría constitucional de la Federación”*. Madrid. Alianza Universidad Textos. 1982.

SERRA ROJAS, Andrés. *“Diccionario de Ciencia Política”*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos. *“El IFE y la democracia en México”* en Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2004.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *“Derecho, autonomía y educación superior”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. s/a.

ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7° edición, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 1024.

II.- Fuentes electrónicas

ACKERMAN, John. *“Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. s/a. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf>

CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro. *“Derechos políticos y construcción de ciudadanía”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2010. Pág. 59-66. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/7.pdf> y CARBONELL, Miguel. *“Diccionario de Derecho Constitucional”*. Editorial Porrúa, 2002. Pág. 435.

ELIZONDO GASPERIN, María Macarita. “Proceso democratizador retro-visión de dos décadas y proyección futura. Caso México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2010. Pág. 11-17. Visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/art/art3.pdf>

GARAY MORALES, Leonor y MEDINA TORRES, Luis Eduardo. “Desarrollo y perspectiva del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de México” en Revista de Derecho Electoral publicada por el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. 2012. Pág. 228-240. Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/14/garay_medina.pdf

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. “Características iniciales del federalismo mexicano”. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 235. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/824/18.pdf>

HERNÁNDEZ, María del Pilar. “Autonomía de los órganos electorales” en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia Número 1. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enero-Junio 2003. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/1/rjf/rjf9.pdf>

ISLAS MONTES, Roberto. *Principios Jurídicos*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr26.pdf>

José de Jesús Orozco Henríquez, en su ensayo denominado “Evolución del Derecho Electoral en México durante el siglo XX” disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/114/27.pdf>, establece que en el período de 1910 a 1945 la contienda político-electoral carecía de un auténtico programa, se centraba básicamente en la decisión de quién personificaba de mejor manera el ideario original del movimiento armado de 1910 o la defensa política frente a la reacción que lideraba el adversario.

LOPEZ ESCUTIA, Luis Ángel. “El papel de la justicia electoral en la transición democrática de México”. Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. México. s/a. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/245/pr/pr4.pdf>

LÓPEZ VALENCIA, Virginia. “El impacto de la reforma constitucional de 2007 en México obliga a las reformas jurídicas de cuarta generación”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2010. Pág. 576-588. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2734/35.pdf>

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. “Los órganos constitucionales autónomos de México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. s/a. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán. “De la descentralización al centralismo en los procesos electorales”. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Pág. 63. Disponible en: http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/01_oct_nov_2007/casa_del_tiempo_el_V_num01_63_66.pdf

RUIZ MURRIETA, Julio, “Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina”, véase: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129780s.pdf>

UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos. “El IFE y la democracia en México” en Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2004. Pág. 53-56 e INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. “Historia del Instituto Federal Electoral. La organización de las elecciones en México antes de la creación del IFE (1917-1987). Visible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

WOLDENBERG, José. “La próxima reforma electoral”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2007. Pág. 99-111. Visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr7.pdf>

III.- Fuentes normativas

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993

Código Federal Electoral de 1987

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Constitución de la Provincia de la Pampa

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Constitución de la República Federativa de Brasil

Constitución Política de la República de Chile

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Partidos Políticos

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley Orgánica Constitucional Sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

IV. Fuentes legislativas

Decreto 1135/2012-I-PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de mayo de 2012

Decreto 320-79-2-7-P.E. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 28 de abril de 1979.

Decreto 457/2014-II-PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 28 de mayo de 2014.

Decreto 502/97-V-PE. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de febrero de 1997.

Decreto 577/94-I-PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado

Decreto 582/95-I-PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de enero de 1995.

Decreto 601/97-VI-PE Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 3 de septiembre de 1997.

Decreto 656-06 I P.O. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 28 de octubre de 2006.

Decreto 733-09 II PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de septiembre de 2009

Decreto 782-12 II PO. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de junio de 2012

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 22 de agosto de 1996

Decreto No. 403-94 XIV PE. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 1º de octubre de 1994.

Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación. México, 14 de enero de 2008.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Diario Oficial de la Federación. México, 09 de agosto de 2012.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación. México, 10 de febrero de 2014.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Diario Oficial de la Federación. México, 01 de julio de 2008.

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 13 de noviembre de 2007

Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación. México, 23 de mayo de 2014.

Diario de los debates del Poder Legislativo del estado libre y soberano de Chihuahua. Año I, II P.O., LXIV Legislatura, tomo III, número 71 de fecha 8 de mayo de 2014.

Diario de los debates del Poder Legislativo del Estado libre y soberano de Chihuahua. Año II, V P.E., LVIII Legislatura, tomo II, número 38 de fecha 23 de febrero de 1997.

Diario de los debates del Poder Legislativo del estado libre y soberano de Chihuahua. Año II, VI P.E., LVIII Legislatura, tomo IV, número 82 de fecha 31 de julio y 1º de agosto de 1997.

Iniciativa 1331 del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua de fecha 28 de febrero de 2012.

Iniciativa 1401 del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua de fecha 11 de abril de 2012.

Iniciativa 335 del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua de fecha 16 de diciembre de 2013.

V. Fuentes jurisdiccionales

Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovidas por DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGESIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARTIDO DEL TRABAJO Y PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA., ejecutoria publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2010, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, t. XXXI, enero de 2010

Tesis Aislada de rubro: "*CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.* identificada con la clave: 2a. CXXVII/2010, perteneciente a la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta en el tomo XXXVIII de enero de 2011

Tesis jurisprudencial de rubro: "*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS*" identificada con la clave: P./J.12/2008, perteneciente a la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta en el tomo XXVII de febrero de 2008

Tribunal Estatal Electoral. "*Informe de actividades del proceso electoral 2001*"

VI. Otras

Archivo histórico del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

ACUERDO por el que la Secretaría de Gobernación convocará a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a los ciudadanos en general, a que participen en audiencias públicas de consulta sobre renovación política electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 19 de junio de 1986.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2012 Y POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS OBLIGACIONES Y LAS MEDIDAS DE RACIONALIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA QUE SE DERIVAN DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012. IFE.